



# **Análisis de la fuerza laboral en educación en Honduras**

**Gustavo Arcia  
Carlos Gargiulo**

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

División de Educación  
(SCL/EDU)

**NOTAS TÉCNICAS**

# 7

**Marzo 2010**

# Análisis de la fuerza laboral en educación en Honduras

Gustavo Arcia  
Carlos Gargiulo



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los autores agradecen los comentarios de Luis Crouch.

## **Análisis de la Fuerza Laboral en Educación en Honduras**

Gustavo Arcia y Carlos Gargiulo<sup>1</sup>  
Banco Interamericano de Desarrollo  
División de Educación

### **Resumen**

Este estudio analiza la estructura del mercado laboral magisterial, su marco regulatorio y los incentivos implícitos que tienen los maestros para apoyar las confrontaciones con el Gobierno. También analiza la economía política del mercado laboral magisterial, las características del último acuerdo laboral Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE) y las alternativas para una reforma del sistema actual. La conclusión principal es que el acuerdo actual es insostenible a corto plazo, por lo que el atraso en el pago de salarios y la confrontación con el Gobierno sería crónico. Se recomienda: cumplir los compromisos salariales de corto plazo mientras se prepara una estrategia salarial de largo plazo; revisar la Ley Retributiva para derogar la excepción de que goza el magisterio; eliminar el requerimiento de pertenecer a un gremio para ser maestro, y fortalecer el funcionamiento del Sistema de Información de Recursos Humanos y la descentralización educativa.

---

<sup>1</sup> Gustavo Arcia, consultor y Carlos A. Gargiulo Economista Sr. Sector Social, IDB. Los autores agradecen los comentarios de Luis Crouch.

## **I. Introducción**

Durante los últimos 30 años los gremios magisteriales de Honduras han mantenido un clima de beligerancia contra los gobiernos, usando como motivo principal el incumplimiento de promesas salariales y laborales. Utilizando paros cortos—de 24 a 72 horas—al igual que huelgas prolongadas, los gremios han podido mantener una alta capacidad de negociación, manteniendo al gobierno a la defensiva, aún dentro de un clima desfavorable en la opinión pública.

Las respuestas del gobierno de turno han sido consistentes. Como primera medida el Gobierno de Honduras (GHO) hace un llamado a la razón y a la cordura a través del Ministro de Educación, del Ministro de Finanzas y del Presidente de la República. En este llamado se argumenta que no hay fondos para pagar lo que por ley se le debe a los maestros; luego sigue una propuesta a los gremios que es rechazada, para finalizar en una negociación en la cual se acuerda un aumento salarial que no cumple con las promesas firmadas por un gobierno anterior, pero que ayuda a pacificar los ánimos y retornar a las aulas. Este proceso deja promesas incumplidas que son la semilla de futuros conflictos.

Dentro de este escenario los diarios y la opinión pública también han sido consistentes por 30 años. En encuestas informales los padres de familia hacen una crítica dura a los maestros por ser inconsecuentes con el bienestar de la juventud hondureña. Los editoriales condenan a los huelguistas y apoyan al gobierno por decir la cruda verdad: no hay manera de pagar lo que se debe, por lo que los maestros tienen que conformarse con lo que se les puede ofrecer.

En principio, el problema de fondo es el pago de incrementos salariales, cuyo monto frecuentemente el gobierno no puede pagar, provocando una reacción negativa entre los gremios magisteriales. Sin embargo, como se verá más adelante, la relación antagónica entre los gremios y el gobierno es más compleja y para su resolución requiere de una variedad de políticas y acciones de corto y largo plazo.

Actualmente el salario magisterial está regulado por el Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE), firmado en el mes de agosto 2006 y que finalizó en 2009. Este convenio, que reforma el Estatuto del Docente firmado en 1997, aumenta el salario educativo en un porcentaje tan alto que pone en peligro el cumplimiento de los acuerdos del gobierno con el Fondo Monetario Internacional en cuanto al manejo del déficit fiscal. De hecho, bajo la coyuntura económica actual es obvio que el gobierno no puede cumplir con los requisitos del PASCE, lo cual crea condiciones favorables para la repetición del escenario de confrontación entre los maestros y el gobierno por promesas incumplidas.

En la actualidad hay poco entendimiento del sistema gremial en sus aspectos operativos e incentivos para la afiliación de los maestros, por tanto es muy importante entender mejor la estructura e incentivos del sistema gremial para poder diseñar una estrategia que resulte en una educación de mejor calidad a un costo financiero y social razonable.

El objetivo de este estudio es analizar la estructura del mercado laboral magisterial, los gremios y su marco regulatorio; los incentivos implícitos que tienen los maestros para apoyar a sus gremios; la economía política de las negociaciones entre los gremios y el gobierno, incluyendo el último acuerdo: Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa; los aspectos administrativos como instrumento de reforma; y finalmente, las alternativas para una reforma del sistema actual.

## **II. Estructura del mercado laboral magisterial hondureño**

Esta sección analiza la estructura de los gremios magisteriales y las razones por las que los maestros permanecen agremiados, aún bajo una amplia actitud de rechazo de la opinión pública.

### ***1. Origen y funcionamiento de los organizaciones magisteriales***

Honduras ha tenido organizaciones magisteriales desde 1895. Desde el comienzo, estas organizaciones han mantenido un doble objetivo: la provisión de apoyo profesional a sus miembros y la lucha por mejores condiciones de trabajo y salario. Los gremios profesionales magisteriales florecieron en los años 50, cuando el clima político y social favorecía las reformas laborales y sindicales. Aunque Honduras pasó un Código del Trabajo en 1959, las asociaciones magisteriales mantuvieron un carácter profesional, en parte para diferenciarse de los trabajadores menos educados y en parte por la Ley de Colegiación Obligatoria de 1962. Siguiendo la pauta de la Ley de Colegiación Obligatoria, el Art. 66 de la Ley Orgánica de Educación de 1966 estipuló que solamente aquellas personas que son miembros de un Colegio Magisterial legalmente reconocido por el Estado podrán desempeñar la labor de maestro<sup>2</sup>. Aunque el artículo 66 refuerza la Ley de Colegiación Obligatoria, en realidad es redundante, puesto que la Secretaría de Educación tiene su propio marco regulatorio, estándares académicos, códigos de ética y de conducta y demás componentes que definen una correcta labor magisterial. Con los años los colegios magisteriales unieron fuerzas con

---

<sup>2</sup> El Art. 66 dice: "No podrán ejercer cargos en la enseñanza: (e) Los que no estén inscritos en cualquiera de los Colegios Profesionales legalmente reconocidos por el Estado, salvo quienes ejercen la enseñanza con carácter interino." Por *interino* se define a un maestro que no tiene título docente. El artículo 66 se refiere solamente a los maestros pagados por el Estado. La colegiación obligatoria era una manera de utilizar a los colegios profesionales para la regulación de su propio ejercicio profesional, para la implantación de normas éticas y estándares académicos.

los sindicatos para formar un frente más fuerte que les permitiera negociar mejores condiciones laborales con el gobierno central; pero esta acción sirvió al mismo tiempo para distanciarse de su labor de provisión de apoyo en las políticas educativas, acción que está al centro de sus similares en Europa y Estados Unidos.

Entre 1950 y 1960 las asociaciones magisteriales adquirieron tendencias partidistas; algunas estaban asociadas con el Partido Liberal y otras con el Partido Nacional. Esto explica por qué, para enfrentar al gobierno como un frente unido, creaban una entidad no partidista para representarlos; un ejemplo es el Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño (COLPROSUMAH), que aglutinaba las asociaciones para cabildeo de interés común. Con los años la entidad coordinadora COLPROSUMAH también se politizó, creando los incentivos para la constitución de colegios profesionales alternativos, lo cual explica en gran parte la diversidad y número de asociaciones magisteriales. Así, la organización coordinadora ha cambiado a través de los años reflejando situaciones en que los gremios deciden crear una nueva institución para reemplazar a otra que perdió poder o credibilidad política. Algunos de los gremios han definido su alianza política, mientras otros tratan de mantener una imagen políticamente neutra (Tabla 1). Actualmente la entidad que representa a todos los gremios es la Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH).

**Tabla 1. Gremios del sector educativo Hondureño**

<b>Sigla</b>	<b>Tipo de Miembro</b>	<b>Fecha de Personería</b>	<b>Membresía</b>	<b>Cuota Mensual</b>
<b>FOMH</b> Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras	Todas las organizaciones magisteriales del país.	1993.	n.a.	n.a.
<b>COLPROSUMAH</b> Colegio Profesional Superación Magisterial de Honduras, antes considerado subversivo; ahora Asociado con el Partido Nacional	Todos los maestros con título	Diciembre, 1964.	42 mil afiliados; 34 mil cotizantes. 49.4% de los Educadores de Básica urbana y rural. 25% de los educadores de PROHECO .	Lps. 352
<b>PRICPHMA</b> Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros Asociado con el Partido Liberal; fundado para no ser asociado con Colprosumah	Maestros de primaria; maestros especiales (Inglés); peritos docentes y maestros de media.	Febrero, 1965.	40 mil afiliados, 16 mil cotizantes. 28.7% de los Educadores de Básica urbana y rural. 10.7% de los educadores de PROHECO.	Lps. 298
<b>SINPRODOH</b> Sindicato Profesional de Docentes Hondureños, antiguo Sindicato de Empleados Públicos de la Educación Rural, SINEPUDERH	Los llamados maestros empíricos de la educación primaria, luego titulados por la Escuela Superior del Profesorado.	30 de mayo de 1971 como SINEPUDERH; el 28 de abril de 1984 como SINPRODH.	Unos 6 mil afiliados, aproximadamente 4.5 mil cotizantes. 9.0% de los Educadores de Básica urbana y rural 57.1% de los educadores de PROHECO.	

**Tabla 1. Gremios del sector educativo Hondureño**

<b>Sigla</b>	<b>Tipo de Miembro</b>	<b>Fecha de Personería</b>	<b>Membresía</b>	<b>Cuota Mensual</b>
COPRUMH Colegio Profesional Unión Magisterial de Honduras Tendencia de Izquierda	Maestros de educación media laborando en centros públicos y privados. Maestros de educ. media egresados de la UPN y UNAH	Marzo, 1965.	21 mil afiliados; 8-10 mil cotizantes. 6.6% de los Educadores de Básica urbana y rural. 7.1% de los educadores de PROHECO.	L. 264
COPEMH Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras. Asociado con extrema izquierda	Maestros con título universitario (90%); bachilleres, secretarias, maestros de primaria: 10%	12 de febrero de 1971. Obtuvo personería jurídica el 12 febrero de 1971.	19 mil afiliados, 11 mil cotizantes. 3.7% de los Educadores de Básica urbana y rural.	L. 250
COLPEDAGOSH Colegio de Pedagogos de Honduras.	Licenciados en Pedagogía; Técnicos en educación; carreras afines a educación.	N.D.	5 mil afiliados, 5 mil cotizantes. 2.6% de los Educadores de Básica urbana y rural.	L. 308.63

Fuente: Secretaría de Educación y folletos provistos por los gremios.

## ***2. El Marco regulatorio del magisterio: La Ley Orgánica de Educación y el Estatuto del Docente***

La Ley Orgánica de Educación de 1966 define el sistema educativo Hondureño, especialmente en lo que se refiere al papel del Estado, los principios fundamentales que rigen a la educación pública, los derechos y deberes de la ciudadanía, la estructura educativa del país, la organización institucional de la educación pública y algunas definiciones claves, una de las cuales es el perfil del maestro, quien debe ser una persona con título docente, ciudadano Hondureño, de buenas costumbres y estar inscrito en un Colegio Profesional.

Antes de 1968 los gremios magisteriales ejercían una constante presión sobre el gobierno para la aprobación de una ley de escalafón que regulara los salarios y que comenzara a desligar los nombramientos magisteriales de la influencia de los partidos políticos. Después de varios años de presión por parte del COLPROSUMAH, el Congreso aprobó la Ley del Escalafón del Magisterio de 1968, estableciendo un marco legal que regulaba la contratación de maestros utilizando criterios objetivos y profesionales, en vez de criterios políticos.

La Ley de 1968 es el marco dentro del cual debe regularse en más detalle la profesión magisterial, para lo cual se necesitaría un Estatuto del Docente. Dicho estatuto fue solicitado por los maestros cuando se aprobó la Ley de Escalafón del magisterio. El proceso de su elaboración, discusión y maduración política del Estatuto duró casi 15 años y generó muchas huelgas, especialmente durante la década de los 80. Para los gobiernos de turno era claro que

la elaboración de un estatuto del docente significaba la negociación del salario del maestro y, por consiguiente, una lucha muy dura y prolongada que posiblemente desgastaría la capacidad gerencial del gobierno. Para los líderes políticos el estatuto era un arma de doble filo, pues por un lado peligraba el balance fiscal pero por el otro había que considerar el apoyo político de los maestros y sus familias, lo cual sumaba un número importante de votantes.

En 1997 coincidió que el Presidente del Congreso, Carlos Flores Facussé, tenía ambiciones presidenciales con un momento favorable para negociar el Estatuto, aún cuando no tenía el apoyo en pleno del Presidente de la República. Fue así que, después de 15 años el Congreso aprobó el Estatuto del Docente, el cual incluía en algún detalle las condiciones salariales del magisterio. Dichas condiciones salariales, fueron denunciadas como incumplibles por algunos tecnócratas dentro y fuera del gobierno. Algunas de estas condiciones se analizan a continuación:

El Estatuto define el valor de la hora de clase como igual o mayor a 0.71132 del promedio del salario mínimo vigente (Art 46). Multiplicando el valor de la hora de clase por 156 horas de clase por mes, da el sueldo base docente (Art. 47). Este último se utiliza para calcular todas las compensaciones colaterales, como antigüedad, calificación académica, zonaje y méritos especiales. El enlace automático entre el sueldo base y las compensaciones colaterales crearon—y continúan creando—problemas fiscales severos por la generosa estructura de dichas compensaciones (ver Apéndice I).

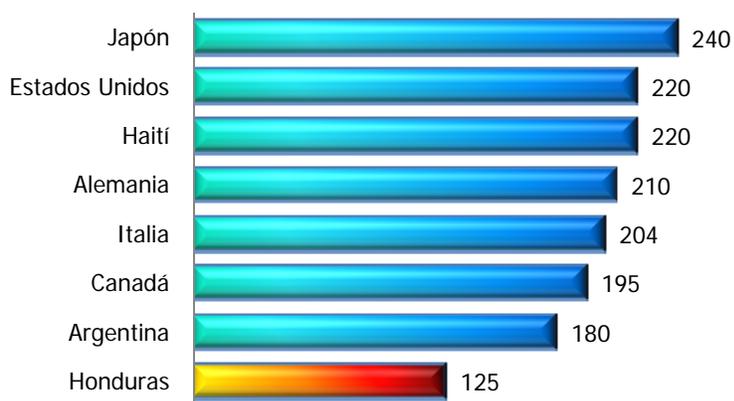
El valor de hora de clase ha aumentado substancialmente desde 1997. Aparentemente el problema está en que los aumentos salariales docentes no se ajustan automáticamente al ajustar el salario mínimo promedio (como lo prescribe el Art 49), sino que en las negociaciones se utiliza como salario mínimo el último sueldo base acordado entre el gobierno y los gremios.

Las compensaciones colaterales también son un obstáculo para el diseño de incentivos que ayuden a mejorar el desempeño y la calidad, puesto que implican aumentos salariales relacionados con credenciales, antigüedad y zonaje, variables que no están precisamente ligadas al buen desempeño docente y por ende a mejoras en el aprendizaje.

El Estatuto del Docente contiene suficientes regulaciones como para profesionalizar la educación Hondureña y mejorar su calidad, siempre que se apliquen. El Estatuto contiene artículos que se refieren a la obligación por parte de los docentes de cumplir con sus obligaciones; adherirse a un código de ética profesional; cumplir con 200 días de clase; y dar una educación de calidad. Sin embargo, ni la Secretaría de Educación (SE) ni los gremios le han prestado mucha atención al cumplimiento de estas estipulaciones como

instrumentos para evaluar el desempeño de los maestros. El promedio de días de clase en los últimos 10 años apenas alcanza a 125 días en Honduras, incumpliendo lo establecido en el Estatuto del Docente.

**Fig. 1 Días de clase por año**



Tal como lo nota el Banco Mundial, ya han pasado 10 años desde la aprobación del Estatuto del Docente y aún no se aprueba el Manual de Evaluación del Desempeño Docente especificado en el Estatuto<sup>3</sup>. Aunque hay un Manual en proceso de preparación, éste aún no ha sido aprobado por la Junta Nacional de Evaluación Docente, ni por la Junta Nacional de Dirección Docente, las cuales están dominadas por los gremios.

En vista de que los salarios en educación (y salud) no tenían una transparencia que permitiera el paulatino enlace entre sueldo y desempeño, el gobierno del Presidente Maduro comenzó un proceso de reforma salarial. Primero, logró separar las asignaciones al sueldo base de las asignaciones automáticas por concepto de colaterales y culminó con la aprobación en 2003 de la *Ley de Ordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central*, cuyo objeto es ordenar el régimen salarial del Gobierno Central y las Instituciones Desconcentradas del Estado. Esta ley elimina todos los pagos por colaterales y transforma el concepto de sueldo base en un salario total. Como tal, la ley reforma los Artículos 3, 4 y 5 del Acta Resolutiva para la Aplicación del Estatuto del Docente Hondureño, contenida en el Decreto 347-2002 del 31 de octubre del 2002, referente al salario de los maestros. Los gremios magisteriales se opusieron completamente a la aplicación de la Ley Retributiva, argumentando que la creación de un salario total era el primer paso para la toma de control del sector por parte del gobierno, por lo cual no aceptarían ni el primer paso. Esta oposición podría verse como un intento de mantener una ventaja táctica durante las negociaciones

<sup>3</sup> Banco Mundial, 2007. Honduras: Institutional and Governance Review. Documento en proceso. Washington DC.

entre los gremios y el gobierno, puesto que hay más probabilidades de negociar pequeños aumentos salariales durante un paro si no se modifican los artículos mencionados del Acta para la Aplicación del Estatuto Docente.

Las huelgas en protesta por la Ley Retributiva tuvieron resultados, ya que el gobierno del Presidente Zelaya reformó la aplicación de la ley a través del Decreto 74-2006 por el cual excluía a los maestros de su aplicación. En 2007 el Presidente Zelaya ofreció a los gremios un acuerdo salarial muy generoso con la intención de lograr la paz en el sector educativo y avanzar la calidad de la educación acordando la propuesta salarial *Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa* (PASCE) que se analizará en el próximo capítulo.

### **3. Incentivos explícitos para apoyar a los gremios**

Independientemente de su posición política, los gremios tienen un mercado de membresía que tratan de aumentar a través de la provisión de beneficios y servicios no salariales. En este mercado interno los gremios se comportan como instituciones sin afán de lucro que ayudan a sus miembros a obtener préstamos de corto y largo plazo, a ampliar sus seguros de salud, vida y otros riesgos, descuentos por funerales, hospitalización y cuidado médico, a tener acceso a centros de recreación familiares durante sus vacaciones y beneficios típicamente asociados con sociedades de beneficencia. Tanto Maestros como Directores de escuelas Básicas urbanas y rurales consideran que el beneficio más importante brindado por las organizaciones magisteriales son los préstamos, seguido por seguros de vida, seguros médicos y cobertura de gastos funerales (Tabla 2). La se observa una tendencia clara en las respuestas de los maestros PROHECO.

**Tabla 2. Beneficio principales de las Organizaciones Magisteriales según Maestros y Directores, por estrato**

	Maestros				Directores			
	Básica Urbana	Básica Rural	PROHECO	TOTAL	Básica Urbana	Básica Rural	PROHECO	TOTAL
<b>Prioridad 1</b>								
Préstamos	61.6%	57.8%	28.6%	<b>58.5%</b>	52.5%	48.4%	40.0%	<b>50.0%</b>
Ninguno	8.8%	16.9%	<b>53.6%</b>	<b>13.6%</b>	5.0%	9.7%	<b>33.3%</b>	<b>9.5%</b>
Seguro de vida/ médico	8.5%	8.4%	0.0%	<b>7.9%</b>	12.5%	12.9%	13.3%	<b>12.7%</b>
<b>Prioridad 2</b>								
Préstamos	23.1%	20.6%	11.1%	<b>22.2%</b>	14.3%	30.4%	33.3%	<b>19.6%</b>
Seguro de vida/ médico	20.4%	25.4%	33.3%	<b>21.9%</b>	22.2%	21.7%	33.3%	<b>22.8%</b>
Cobertura gastos funerales	14.3%	31.7%	22.2%	<b>18.4%</b>	9.5%	17.4%	16.7%	<b>12.0%</b>
<b>Prioridad 3</b>								
Cobertura gastos funerales	21.6%	24.4%	<b>50.0%</b>	<b>22.6%</b>	7.5%	38.9%	0.0%	<b>17.2%</b>
Seguro de vida/ médico	12.8%	26.8%	0.0%	<b>16.1%</b>	12.5%	22.2%	0.0%	<b>15.5%</b>
Préstamos	15.2%	9.8%	0.0%	<b>13.7%</b>	22.5%	16.7%	0.0%	<b>20.7%</b>

Fuente: Secretaría de Educación.

Aunque existe un claro consenso entre los maestros sobre los beneficios de la agremiación, los motivos que los inducen a ser miembros son un poco diferentes. Según los resultados de la encuesta PETS<sup>4</sup> los Maestros identifican como los **principales motivos para afiliarse a los gremios**: la defensa de los intereses salariales (30%); la representación en aspectos académicos (21%); y la representación en la formulación de políticas educativas (18%). Los Directores de escuelas a su vez coinciden con los maestros en el primer motivo, la defensa de los intereses salariales (35%), pero difieren en las causas subsiguientes considerando afiliación obligatoria (19%) y obra social médica (15%) como la segunda y tercera causa. Según la encuesta PETS alrededor del 20% de los docentes tienen doble afiliación a gremios para así ampliar su base de seguro de salud y vida, acceder a más fondos de préstamos y tener acceso a una gama de servicios más amplia y diversificada. La afiliación múltiple está amparada por la ley.

En promedio los maestros pagan unas L329 mensuales por su membresía. Por ejemplo, los afiliados al Colegio Profesional Unión Magisterial de Honduras (COPRUMH) pagan una cuota mensual equivalente al 3% de su salario base. El 60% de esa cuota se usa para alimentar el fondo de préstamos y para pagar la prima de seguro de vida (de L. 160.000) y el 40% restante para aspectos administrativos, activismo y propaganda. Los afiliados pueden acceder a préstamos de 12 meses, préstamos puente de acceso inmediato para gastos fúnebres de la familia y préstamos de emergencia. El COPEMH ofrece un seguro de vida de L. 150,000, cobertura por incapacidad por el mismo monto, cobertura de gastos médicos por accidente hasta los 65 años, gastos fúnebres, ayuda fúnebre para familiares y fondo de supervivencia para jubilados. El PRICHMA ofrece los mismos beneficios, con algunas variantes y es el segundo gremio en número de afiliados con cerca de 40.000 miembros. COLPROSUMAH es el gremio más fuerte con 42,000 miembros, de los cuales 34,000 están al día en sus cuotas. La cuota equivale al 4% sobre el salario base por la que provee un seguro de vida, auxilio funerario, préstamos automáticos para salud y para turismo. Sus miembros tienen acceso a un complejo de recreación y turismo localizado en La Esperanza, en el municipio de Tela, al lado del Río Pañaderos. El monto total de las cuotas pagadas a los gremios sumó más de L. 241 millones (US \$12 millones) en 2007, de los cuales COLPROSUMAH capturó el 40%, (US \$5.2 millones) (Tabla 3).

---

<sup>4</sup> Public Expenditure Tracking Service (PETS) para Honduras, realizada hacia fines de 2008 y comienzos del 2009 conjuntamente entre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

**Tabla 3. Monto de las cuotas pagadas a los organizaciones magisteriales (en '000 L)**

<b>Organización Magisterial</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
COLPROSUMAH	60,953	81,272	97,592
PRICHMA	5,182	5,835	21,753
SINRPODOCH	6,164	8,161	15,844
COPELAGOSH	6,916	10,299	16,012
COPEMH	55,001	63,594	66,082
COPRUMH	16,954	18,288	24,298
<b>Total</b>	<b>151,172</b>	<b>187,452</b>	<b>241,583</b>
<b>Total Millones \$US</b>	<b>8.04</b>	<b>9.97</b>	<b>12.85</b>

Existe una diferencia significativa entre la percepción de los maestros y directores de Básica y la de sus similares que trabajan en escuelas PROHECO sobre la obligatoriedad de la membresía en las organizaciones magisteriales. El 90% de los maestros y directores de Básica afirman que es obligatorio estar afiliado a un gremio. Por su parte, el 76% de los que trabajan en PROHECO dijeron que la afiliación es obligatoria, pero sólo el 65% de ellos están afiliados, principalmente a la asociación SINPRODOH.

**Tabla 4. Satisfacción de Maestros con sus organizaciones magisteriales**

<b>Grado de satisfacción / Estratos</b>	<b>Básica Urbana</b>	<b>Básica Rural</b>	<b>PROHECO</b>	<b>TOTAL</b>
Insatisfechos >=0 y <40	25 8.5%	9 10.8%	3 11.1%	37 9.2%
Bajo nivel de satisfacción >=40 y <70	50 17.1%	12 14.5%	6 22.2%	68 16.9%
Buen nivel de satisfacción >=70 y <90	105 35.8%	21 25.3%	11 40.7%	137 34.0%
Muy buen nivel de satisfacción >=90	113 38.6%	41 49.4%	7 40.0%	161 39.9%
<b>TOTAL</b>	293 100%	83 100%	27 100%	403 100%

La afiliación de los Maestros y Directores de Básica a las organizaciones magisteriales es casi universal en Honduras. La Tabla 4 muestra la frecuencia y porcentaje por columna de los niveles de satisfacción de los maestros con sus gremios. La calificación, en una escala entre 0 y 100, se muestra en la primera columna de la tabla.

El nivel de satisfacción de los Directores de escuelas es similar; y en ambos casos no existe diferencia en la distribución por estratos según la prueba no-paramétrica Pearson Chi2. Se puede inferir que sin distinguir entre estratos, alrededor de las tres cuartas parte de los docentes están satisfechos o muy satisfechos con sus organizaciones magisteriales. A fin de confirmar esta respuesta se les preguntó si las organizaciones magisteriales responden a las necesidades de sus afiliados a lo cual un 75% de Maestros y Directores

contestaron que sí, resultado que es coherente con la respuesta anterior. Las tres principales razones ofrecidas por el “sí” o por el “no” de su satisfacción se ofrecen en la Tabla 5, cuyo cuerpo contiene las frecuencias y cuya última columna muestra el porcentaje sobre el número total de encuestados.

**Tabla 5. ¿Responden las Organizaciones Magisteriales a sus afiliados?**

<b>Si</b>	Maestros	Directores	TOTAL	%
Apoyan y buscan soluciones a problemas docentes	170	66	236	41.9%
Defienden los derechos de sus afiliados / cumplen	58	20	78	13.8%
Ayudan al docente en nuevas plazas	38	19	57	10.1%
<b>Subtotal</b>				<b>65.8%</b>
<b>No</b>				
Sólo se preocupan por satisfacer sus necesidades	28	12	40	7.1%
Sólo ayudan a sus allegados	29	8	37	6.6%
No responden cuando uno los necesita	15	5	20	3.6%
<b>Subtotal</b>				<b>17.2%</b>
<b>Total de Observaciones</b>	<b>410</b>	<b>153</b>	<b>563</b>	<b>83%</b>

Como caviat a estas afirmaciones consideramos que los maestros tienen un alto grado de satisfacción con las acciones de los gremios magisteriales porque éstas siempre han sido efectivas en sus negociaciones con el GHO. Sin embargo, los Maestros y Directores expresan preferencia por un menor número de días de huelga como elemento de negociación de los gremios, Tabla 6, asumiendo en este caso una postura similar a la de la opinión pública. En la misma tabla, si bien no hubo diferencias significativas entre las respuestas de los diferentes estratos, si se observó, en promedio, un mayor grado de desaprobación por parte de los Directores.

**Tabla 6. Días de huelga como medida de presión**

	Maestros	Directores	Observaciones
Deberían haber muchísimos menos	50.6%	56.3%	304
Deberían haber menos	42.8%	40.6%	246
Está bien	5.0%	0.0%	21
Deberían haber más	0.9%	2.5%	8
Deberían haber muchísimos más	0.7%	0.6%	4
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	
<b>Total de Observaciones</b>	<b>423</b>	<b>160</b>	<b>583</b>

En resumen, la obligatoriedad de pertenecer a un gremio para poder tener un puesto de maestro aclara por qué el rechazo popular a las huelgas y conflictos laborales no se traduce en una desafiliación de los maestros de las instituciones sindicales. También, la diversidad de afiliación política de los gremios sería un determinante de por qué hay tantos en el mercado. La existencia de beneficios financieros y sociales revela por qué un maestro querría pertenecer a varios gremios.

### III. Economía Política de las Negociaciones<sup>5</sup>

La relación gremios-gobierno es una larga historia de reclamos. Desde la aprobación de la Ley Orgánica de Educación la relación entre los gremios magisteriales y el gobierno se ha dado dentro de un clima de confrontación. Por un lado está el gobierno amparado por esta Ley y por un Estatuto del Docente, los cuales listan políticas y regulaciones cuyo cumplimiento va más allá de la capacidad técnica y la voluntad política del gobierno para hacerlas cumplir. Por otro lado están los maestros, organizados para poder negociar sus condiciones de trabajo ante un empleador monopolístico que controla las leyes y su cumplimiento. Este enfrentamiento entre dos burocracias monopolísticas<sup>6</sup> en Honduras ha resultado en un encarecimiento de la provisión de educación pública que no ha redundado en una mejor calidad de la misma.

Dado que las negociaciones entre los maestros y el gobierno se hacen a través de una entidad gremial coordinadora y un grupo negociador gubernamental, el concepto de burocracia monopolística es completamente válido como instrumento de análisis. Este modelo explica porqué coexisten la confrontación y la negociación pacífica con el gobierno durante más de 30 años. El patrón más común de confrontación durante los últimos 10 años es que la entidad coordinadora de los gremios sale a la calle varias veces al año con un porcentaje pequeño de maestros y logra obtener beneficios que son capturados por todos los maestros. El otro modelo es el de la huelga general que puede durar hasta dos meses y que siempre ha terminado en aumentos salariales a través de los colaterales. Este modelo es menos usado porque tiende a generar severas confrontaciones con los padres de familia, por ello ha sido usado solamente cuando el gremio persigue un asunto que afecta a toda la membresía y no solamente a una fracción.

En ambos casos, la participación de los miembros depende de las condiciones previas al paro docente. Si la gran mayoría de los miembros considera que el reclamo es justo e importante para su nivel de vida, el apoyo al gremio coordinador es generalizado y la presencia de los maestros en manifestaciones colectivas es grande. Si el reclamo es considerado como un beneficio pequeño (o que afecta a una porción pequeña de la membresía) es común encontrar un apoyo menor que se traduce en paros parciales en los cuales la mayoría de los miembros adopta una actitud de polizone (*free rider*)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Esta sección tiene como fuentes: R. del Cid, 2008. Formulación de Políticas en el Sector Educativo. Dos episodios de la reforma en Honduras: La Ley del Estatuto del Docente y la Ley General de Educación. Mimeo, Tegucigalpa, y Posas, Mario (2003). Sindicalismo y gobierno. Una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Honduras. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa. FLACSO/PREAL, Santiago.

<sup>6</sup> Para una discusión sobre la economía política de los sindicatos educativos ver Crouch, Luis. 2005. "Political Economy, Incentives, and Teachers' Unions," cap. 11 en: Emiliana Vegas, ed., *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America.* Washington, DC: The World Bank.

<sup>7</sup> Crouch, op. cit.

El uso de los paros y huelgas por los gremios magisteriales sugiere varios tipos de incentivos internos a la dirigencia gremial:

- a. Utilizar el paro para aumentar la influencia política de los dirigentes gremiales y usar dicha influencia como punto de partida para una carrera política.
- b. Incrementar la membresía al máximo para adquirir mayor poder de convocatoria y aumentar su influencia política dentro y fuera del gremio.
- c. Aumentar la membresía para mejorar las economías de escala de sus beneficios no-salariales (seguros, clubes de recreo, fondos de ahorro y préstamo) y con ello la salud financiera de la organización.
- d. Mejorar el poder financiero del gremio para poder gozar de mejores oficinas, mejores condiciones de trabajo y mejores salarios.

Es muy importante reconocer que el comportamiento de los gremios bajo este marco analítico no difiere mucho del comportamiento de la gerencia de una compañía de seguros o una entidad financiera, en las cuales la gerencia trabaja para los accionistas, pero aprovecha la estructura administrativa y gerencial de la institución para poder usufructuar sus beneficios en forma relativamente desproporcionada.

Es necesario distinguir los intereses del sindicato, o sea, de la colectividad de los maestros, de los intereses de los dirigentes. Es lo mismo en el sector privado: si no se distinguen los intereses de la gerencia de los intereses de los accionistas, realmente no se puede entender la dinámica corporativa moderna. Una cosa son los accionistas (los maestros), y otra cosa son los intereses del CEO (líderes de los gremios). Por ejemplo, empíricamente se sabe que a los maestros individuales les molesta que los líderes participen en política y no les molesta tanto la idea de pago por desempeño. Pero a los líderes les gusta la política, y no les gusta el pago por desempeño porque reduce la dependencia del maestro individual sobre la negociación colectiva, y aumentaría su dependencia sobre el esfuerzo individual.

Para poder entender la dinámica de los gremios en Honduras hay que diferenciar las acciones que obedecen a los intereses gerenciales de las acciones que obedecen a intereses gremiales. A fin de separar los incentivos gerenciales de los gremiales es conveniente analizar la historia de los conflictos entre el magisterio y el gobierno durante los últimos años.

### **1. ¿Que es lo que reclaman los maestros?**

La mayoría de los paros magisteriales observados en los últimos 10 años se originaron por la falla por parte del gobierno de cumplir con los pagos estipulados en el Estatuto del

Docente, especialmente en aquellos generados por los colaterales al sueldo base. En casi todos los casos los paros y huelgas han resultado en aumentos temporales por falta de fondos bajo la expectativa mutua de que el cumplimiento de las estipulaciones salariales del Estatuto será posible en el futuro<sup>8</sup> (Tabla 7). Esto explica porqué los arreglos se hacían en base a modestos aumentos en los montos a pagar por Calificación Académica y no a través de los otros colaterales, como la antigüedad, para así poder distribuir beneficios similares a la mayor parte de los maestros.

**Tabla 7. Resumen de paros, negociaciones y acuerdos en el sector educativo, 1997-2009**

1997	Huelgas por falta de un Estatuto del Docente. 29 de septiembre 1997. Se aprueba el Estatuto Docente; aumento de sueldo pagadero en 4 años
1998	Paros cortos y huelgas por atrasos en el pago a los maestros. <i>Acuerdo: Aumento del 10% en la Calificación Académica</i>
1999	Paros cortos por diferencias en interpretación del valor de hora de clase y de diferencias salariales entre maestros y administradores. <i>Acuerdo: Aumento del 19% en la Calificación Académica</i>
2000	Paros esporádicos por atrasos en el pago <i>Acuerdo: Aumento del 20% en la Calificación Académica</i>
2001	Paros esporádicos por atrasos en el pago y diferencias en interpretación del valor de la hora de clase. <i>Acuerdo: Aumento del 20% en la Calificación Académica</i>
2002	Paros esporádicos por supuestos incumplimientos del Estatuto del Docente <i>Acuerdo: Aumento del 12% en el Salario Base y en la Calificación Académica</i>
2003	Paros esporádicos por pagos atrasados. Gobierno de Pte. <b>Maduro</b> aprueba Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central, congelando el <b>incremento</b> del valor de la hora de clase. Gobierno y gremios acuerdan excluir algunos colaterales del salario integral. <i>Acuerdo: Aumento del 11% en el Salario Base y en la Calificación Académica</i>
2004	Paros cortos y toma de calles por diferencias en interpretación del Estatuto, por atrasos en los pagos y en protesta por la Ley de Ordenamiento del Sistema Retributivo. <i>Acuerdo: Aumento salarial a implementarse en 3 años</i>
2005	<i>Acuerdo: Implementación de aumento automático</i>
2006	Magisterio exige cumplimiento de promesas electorales y la inclusión de la Calificación Académica en el cálculo de los colaterales. <i>Acuerdo: Implementación de aumento salarial automático y exclusión del magisterio de la Ley Retributiva; Firma del Acuerdo PASCE.</i>
2007	Paros y amenazas de paro por diferencias en interpretaciones administrativas del Estatuto, por atrasos en los pagos del PASCE a un porcentaje de maestros y por las auditorías sociales.
2008	Paros cortos y huelga de 20 días por atrasos en el pago de salarios.

Fuente: Secretaría de Educación, COLPROSUMAH y ediciones de El Heraldo y La Tribuna, 1990-2008

Los paros continuaron en 2008, en protesta por el atraso en los pagos a un porcentaje relativamente pequeño de maestros, finalizando en una huelga de 20 días en protesta por la falta de pago a 5,000 maestros cuyos nombramientos habían sido aprobados por el Congreso sin consultar con las Secretarías de Finanzas o Educación. Al finalizar el mes de diciembre 2008 el Presidente Zelaya reiteró que el Estado cumpliría con los aumentos automáticos del PASCE, pero también anunció que a partir del 2010 se renegociarán los acuerdos salariales en

<sup>8</sup> Cabe notar que desde el comienzo del Estatuto del Docente, en 1997, el Presidente de la República había advertido que el Gobierno no tenía fondos para cumplir con un estatuto que había sido aprobado bajo el liderazgo del presidente el Congreso, quien tenía aspiraciones presidenciales.

base a la experiencia del PASCE entre 2007 y 2009. En Febrero de 2009 los maestros comenzaron una huelga para protestar por los atrasos en el pago a 1,200 maestros.

La evidencia empírica desde 1997 a 2009 indica que los reclamos magisteriales son mayormente salariales, pero de tres tipos:

- a. Reclamos sobre atrasos en el pago de salarios o de colaterales a una porción del total de maestros en el país,
- b. Reclamos sobre retrasos en el pago de salarios o colaterales a todos los maestros del país,
- c. Reclamos sobre diferencias en la interpretación de nombramientos, aspectos administrativos, aplicación del Estatuto del Docente en cuanto a salarios de los administradores, y problemas coyunturales.

Del lado gerencial, también se observó que el poder de convocatoria y la influencia política del gremio coordinador, generó un incentivo para que sus dirigentes se asociaran con políticos prominentes en una forma simbiótica: los políticos promovieron arreglos salariales favorables al magisterio—aún cuando dichos acuerdos fueran financieramente incumplibles por el gobierno—a cambio del apoyo gremial durante los períodos electorales. La evidencia empírica de las elecciones presidenciales desde 1982 a la fecha indica que esta simbiosis funcionó bien<sup>9</sup>.

En parte la simbiosis entre los políticos y los gremios funciona porque en la mayoría de los casos los reclamos de los maestros han sido por atrasos en los pagos de salario o de colaterales, lo cual no deja de ser un motivo válido de protesta, especialmente cuando los atrasos son de 3 meses o más. El hecho de que el gobierno siempre esté atrasado en los pagos a los maestros sugiere dos posibilidades:

1. El gobierno sufre de incapacidad gerencial crónica que no permite un mejor manejo del flujo de caja de la Secretaría de Finanzas para así reducir al mínimo las excusas de los maestros para ir a un paro;
2. El déficit operativo corriente es demasiado impredecible, por lo que aún cuando hay capacidad gerencial, frecuentemente no hay fondos suficientes para pagar a los maestros.

---

<sup>9</sup> Para un análisis detallado de la historia de los gremios consultar a del Cid, 2008, *op.cit.* Un resumen de la simbiosis entre políticos y gremios se encuentra en el Anexo 2 del *Institutional and Governance Review* para Honduras actualmente en proceso en el Banco Mundial. Para un recuento detallado de las actividades gremiales previo a la aprobación del PASCE ver: Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH), n.d., Jornadas de Lucha 2006, Boletín Conmemorativo, Tegucigalpa.

*Si estas posibilidades existen, entonces el problema entre el gobierno y los gremios debe abordarse a un nivel macro mejorando el manejo de la cuenta corriente del gobierno, lo cual puede implicar cambios profundos en el presupuesto nacional y en la cartera del sector público. Esto amerita un cuidadoso examen ya que es común encontrar que la inercia institucional y gubernamental impide examinar el presupuesto reevaluando la cartera entera del sector público.*

## **2. EL PASCE: ¿Un golpe de genio o un error mayúsculo?**

Antes de la firma del acuerdo salarial de 2007 el magisterio hondureño recibía en promedio un salario 48% más alto que el salario promedio en el resto de América Latina<sup>10</sup> y en términos de calidad producían un rendimiento académico muy por debajo del promedio<sup>11</sup>. En Honduras, los gobiernos de los últimos 30 años habían tratado de mejorar la calidad de la educación a través de reformas educativas disfrazadas de proyectos plurianuales financiados mayormente con fondos externos, pero la oposición de los gremios a la implantación de medidas que afectaran directamente la calidad de la educación fue siempre un obstáculo para el sector educativo<sup>12</sup>.

El acuerdo *Propuesta Salarial y Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa* (PASCE), contiene incrementos generosos al sueldo base y por ende a los colaterales, más un bono adicional de L. 12,500 anuales por cuatro años a cada maestro elegible. Este paquete salarial, excedía por mucho la capacidad del Gobierno de manejar los gastos corrientes sin violar su programa fiscal o los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el Presidente Zelaya promovió el acuerdo dando la oportunidad para que los maestros recuperaran los fondos no recibidos en el pasado a cambio de la medición de su desempeño. El acuerdo incluía un bono de L. 50,000 pagadero en cuotas trimestrales por cuatro años. Este bono era un reconocimiento implícito del gobierno de los incumplimientos salariales de los últimos 10 años, que comenzaron después de la aprobación del Estatuto del Docente.

El lenguaje del acuerdo también incluía la aceptación por parte de los gremios de una auditoría social a ser efectuada por la SE, los padres de familia y la sociedad civil, para verificar la identidad de los maestros en la planilla, su asistencia a clase y la preparación de un plan de clase. Dicha auditoría era una manera consensuada de comenzar a medir la

---

<sup>10</sup> Liang, Xiaoyan, 1999. "Teacher Pay in 12 Latin American Countries", LCSHD Working Paper Series No. 49, World Bank.

<sup>11</sup> En 2004 se aplicaron pruebas a estudiantes de tercer y sexto grados de primaria en español, matemáticas y ciencias naturales. Ellos sólo contestaron correctamente alrededor del 40- 45% de las preguntas de cada una de estas asignaturas, cuando el nivel mínimo considerado aceptable era 60%. Ver PREAL, 2007, *Mucho por hacer: Informe de progreso educativo de Centroamérica y la República Dominicana*, Santiago, Chile.

<sup>12</sup> Banco Mundial, 2007. Op. Cit.

calidad de la educación y el desempeño del maestro, con la expectativa que más tarde la SE comenzaría a medir la calidad del aprendizaje.

El lenguaje del PASCE sobre la calidad de la educación es parecido al existente en el Estatuto del Docente en cuanto a las responsabilidades del magisterio de asistir a clase, ser puntual, planear sus clases y asegurar un aprendizaje correcto, por lo que es fácil concluir que el acuerdo reitera que las partes han acordado comenzar a cumplir lo previamente acordado en el Estatuto.

El golpe de genio potencial del PASCE está relacionado con la posibilidad de iniciar una era de rendición de cuentas donde el magisterio se compromete a aceptar la medición del desempeño de los maestros, aunque sea en forma tímida, para ir poco a poco aumentando la complejidad y profundidad de los mecanismos de medición. Además, terminar con el círculo vicioso de huelgas por incumplimiento de acuerdos salariales estipulados en el Estatuto Docente como excusas para un paro. La posibilidad de que el PASCE sea un error mayúsculo está relacionada con un alto aumento de salario que no conduzca a la eventual medición del desempeño del sistema y a la rendición de cuentas. Si el PASCE falla en su intención de comenzar una nueva etapa en el desempeño del sector educativo, los gobiernos siguientes heredarán una carga salarial educativa equivalente al doble de la anterior y un desbalance severo en la cuenta corriente.

### **3. Detalles del acuerdo PASCE**

Como parte del acuerdo PASCE los maestros y el gobierno se han comprometido a lo siguiente:

- a. La elaboración de un calendario educativo que incluya el *trabajo* necesario para recuperar, en *tiempo adicional*, los aprendizajes no logrados durante la huelga anterior al acuerdo.
- b. La eventual negociación de 17 puntos adicionales reclamados por los maestros.
- c. La implementación de una *Auditoría Social* por parte de la SE, las Sociedades de Padres de Familia y las organizaciones magisteriales locales para darle seguimiento al PASCE.
- d. La aplicación de los beneficios del PASCE solamente a *docentes con presencia en el aula* y sólo en un cargo; y a docentes con cargos directivos en las organizaciones magisteriales.
- e. La creación de un *Manual de Puestos y Salarios* de la SE, vigente a partir de 2007.

- f. La aplicación del *Sistema Nacional de Calidad Educativa* ya existente en el Estatuto del Docente y la ejecución de pruebas estandarizadas del nivel de aprendizaje de los alumnos
- g. La contribución por parte de los docentes de tiempo laboral para un programa masivo de *alfabetización de padres* de alumnos para el cual el Gobierno proveerá materiales y textos.
- h. La iniciación de una reforma consensuada del Instituto Nacional de Previsión Magisterial (INPREMA).
- i. La aceptación de los docentes de la *evaluación y supervisión del cumplimiento de los horarios y jornadas* conforme al Estatuto Docente.
- j. Comenzando en 1/1/07 el sueldo base se calculará en base a un tiempo completo de *156 horas mensuales de clase*. Un docente de tiempo completo recibe 14 salarios al año exentos de impuestos.

La Tabla A1 del anexo muestra los detalles del acuerdo, tal como lo publicó el Despacho Presidencial. En este acuerdo cabe notar lo siguiente:

1. El valor de la hora clase (VHC) para 2009 es de L. 57.46, el cual es 2.5 veces mayor que el VHC de 1997, equivaliendo a un aumento salarial nominal, promedio anual del 14% que comparado con una inflación promedio anual para el mismo período de 9.75%, da un incremento real promedio anual de 4.25%.
2. El monto promedio por calificación académica (L.49.46) equivale al 58% del sueldo base promedio. El total a pagar por calificación académica sigue siendo menor que el 69% establecido en el Estatuto Docente.
3. El ajuste social de L. 50,000 se aplica a 48,141 maestros que califican, dejando fuera del acuerdo a los maestros de PROHECO y a los nuevos maestros.
4. La Tabla A1 solo muestra pagos hasta el 2009, pero el pago trimestral del bono de ajuste continúa hasta diciembre de 2010.
5. El gobierno asignaría L. 134 millones para pagar los colaterales de zonaje y el pago por antigüedad que exceda el quinquenio.

La generosidad del acuerdo PASCE se hace más evidente si se examina a través de un ejemplo. Utilizando como prototipo a un maestro con licenciatura universitaria, con 5 años de antigüedad (Tabla 8) y con colaterales adicionales iguales al promedio se obtiene una mejor idea del salario anual bajo el PASCE. Antes del PASCE (en 2006) este maestro prototipo ganaba casi L. 128,000 al año. Este salario incluye el ingreso por el decimotercer mes y aguinaldo. Bajo el PASCE en 2007 el salario total del maestro prototipo aumenta 15%

sin contar con el bono de ajuste social y 27% si se cuenta el ingreso adicional del bono de ajuste de L. 50,000. En 2008 el aumento salarial del PASCE es de 13% sobre el monto recibido en 2007, y de 10% adicional en 2009.

**Tabla 8. Ejemplo de Salario de un Maestro de Primaria con Licenciatura y 5 años de servicio**

<b>Renglón</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010 en adelante</b>
Aumento anual por hora	-	8.01	8.01	8.0	Aplicar Art. 49 Estatuto Docente
Valor por Hora de Clase (VHC)	33.44	41.45	49.46	<b>57.46</b>	57.46+
Sueldo Base	5,216.64	6,466.2	7,715.76	8,936.76	9,000+
Calificación Académica	3,073.12	3,260.58	3,459.47	3,670.49	3,670+
Beneficio por Antigüedad en Servicio	668.04	708.79	752.02	797.89	797+
Total mensual	8,957.8	10,435.57	11,927.25	13,405.14	13,405+
Salario anual (14 pagos)	125,409.2	146,097.98	166,981.5	187,671.96	187,671+
Otros colaterales (promedio)	2,500	2,792	2,850	2,902	2,902+
PASCE	0	12,499.74	12,499.74	12,499.74	12,499.74
<b>Total anual</b>	<b>127,909.2</b>	<b>161,389.72</b>	<b>182,331.24</b>	<b>203,073.7</b>	<b>203,073+</b>
Valor real por hora clase (1,560 horas al año)	82	103.4	116.9	<b>130.2</b>	130.2+
Salario mensual real promedio(SMR) (156 horas de clase) 10 meses	12,792	16,130	18,236	<b>20,311</b>	20,311+
Salario Mínimo Promedio (SMP)	2,685	2,943	3,400	<b>5,500</b>	
SMR/ SMP	4.76	5.48	5.36	<b>3.69</b>	

Fuente: Elaborado por los autores

Cabe acotar que Honduras y Nicaragua tienen los salarios mínimos más bajos de América Central. Sus valores son aproximadamente la mitad de los de Guatemala y la quinta parte de los salarios mínimos de Costa Rica<sup>13</sup>. La Administración del ex Presidente Zelaya decretó un incremento del salario mínimo del 60%, efectivo en enero de 2009. Con este incremento el salario mínimo llegó a L. 5,500 (US\$289.02), causando gran malestar entre los empresarios quienes apelaron a la Corte Suprema de Justicia pero ésta confirmó el Decreto bajo la evidencia de que aún con el incremento, el salario mínimo no alcanzaba a cubrir la canasta básica de consumo cuyo valor para esa fecha era de L. 6,200 (US\$325.80).

#### **4. Impactos del PASCE**

**Impacto a nivel de maestro.** En 1997 el sueldo base era L. 22.99 por hora con un aumento promedio por calificación académica de L. 2.3 por hora de clase, para un total de L. 25.29/hora. A este valor se le añaden los colaterales de antigüedad, mérito, puesto administrativo y zonaje para obtener el salario total de cada maestro. Durante la última década el sueldo base y la calificación académica han aumentado en forma paulatina hasta llegar al salario PASCE de L. 57.46 por hora como sueldo base y 23.53 por calificación académica, para un total por hora de L. 80.99 antes de aplicar la antigüedad y el zonaje (Tabla 9). Una vez aplicados los colaterales promedio y el bono de ajuste social el valor por

<sup>13</sup> Cordero, José Antonio. Honduras: Recent Economic performance. Center for Economic and Policy Research. Table 8. Nov. 2009

hora sube a L. 130.2, lo cual rinde un *salario mensual promedio de L. 20,311 para un maestro que trabaje 156 horas mensuales*. Este salario equivale a 7.8 veces el salario mínimo del país.

Entre 1998 y el 2006 los maestros recibieron aumentos de sus salarios y colateral académico en base a techos presupuestarios, es decir, recibían aumentos basados en lo que tenía disponible el gobierno en ese momento. Los salarios quedaban por debajo de lo estipulado en el Estatuto del Docente con la promesa de un posterior aumento que equipara el salario base a las normas del Estatuto, lo cual le daba al magisterio la ventaja en las negociaciones.

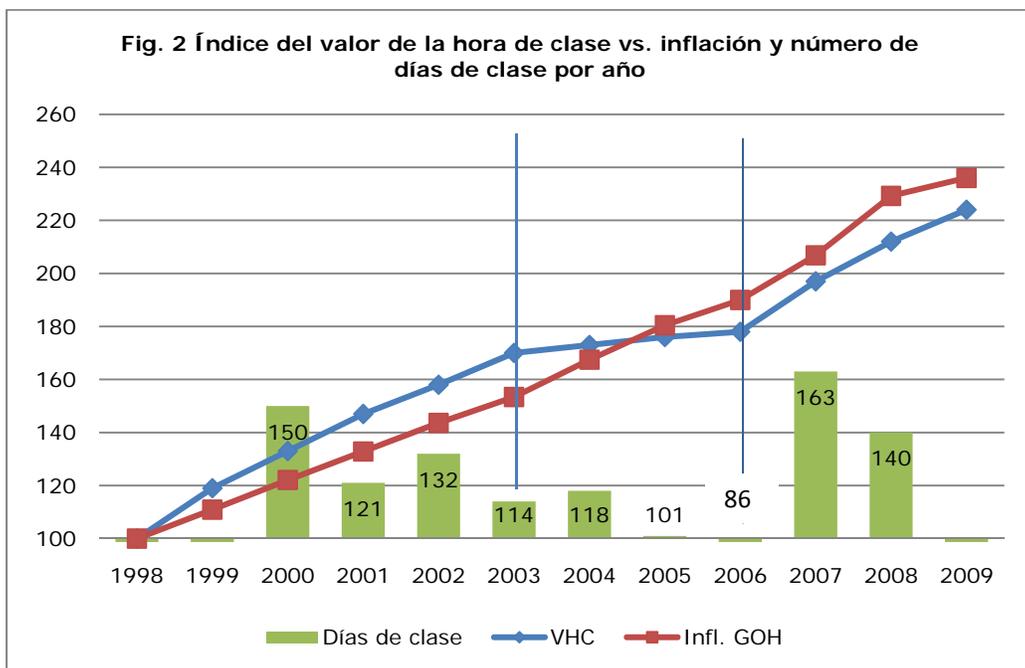
Bajo estas circunstancias el sueldo base y sus colaterales se fueron alejando poco a poco del concepto de un salario base producido al multiplicar un factor numérico por el salario mínimo promedio, tal como lo estipulan los artículos 43, 46, 47, 48 y 49 del Estatuto del Docente. Más aún, los aumentos por calificación académica y otros colaterales se hacían en base a asignaciones arbitrarias basadas en las posibilidades de pago del gobierno. Es así que en 1999, 2003, 2004, 2005 y 2006 los aumentos por calificación académica se hicieron dos veces al año, producto de huelgas y paros cortos generados por los atrasos del gobierno en el cumplimiento de las estipulaciones del Estatuto del Docente.

Como resultado, los aumentos salariales fueron el producto de negociaciones coyunturales que, al mismo tiempo, produjeron aumentos salariales que estaban por encima de la tasa de inflación (Figura 1). Claramente se observa el efecto del Estatuto Docente del Presidente Flores Facussé desde 1997 al 2003, año en que el Presidente Maduro pasa la *Ley de Ordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central*, que elimina todos los pagos por colaterales produciendo un estancamiento salarial respecto del ritmo inflacionario. En 2007, con la firma del acuerdo PASCE del Presidente Zelaya los maestros vuelven a beneficiarse al aumentar su salario sobre la tasa de inflación. Ahora queda por ver si el acuerdo PASCE logra hacer cumplir las promesas de los gremios obtenidas a cambio de este aumento salarial.

En la Figura 2 también se observa que los días de clase varían de acuerdo a los programas de gobierno pero éstos parecieran tener efectos efímeros. Si bien no hay información para los años 1998 y 1999, puede apreciarse reacción positiva en el 2000 por el Estatuto Docente y en el 2007 como efecto del PASCE.

El **impacto fiscal es alto**. De acuerdo a estimaciones recientes, la demanda de educación pública en Honduras va a aumentar, tanto en el número de estudiantes a ser servidos, como en la exigencia de una mejor calidad educativa. En los próximos 10 años la

masa salarial educativa debe aumentar en 41% para poder satisfacer el crecimiento en la demanda aún si se mantienen los coeficientes de producción actuales<sup>14</sup> (Vg.: tasa neta de matrícula, tasa maestro/alumno). Con el aumento del PASCE—sin contar con las proyecciones de demanda de nuevos maestros e infraestructura escolar—el presupuesto salarial del magisterio deberá aumentar en 100%, llegando a representar el 4.3% del PIB<sup>15</sup> para el año 2017.



De acuerdo a las cifras del PASCE el impacto fiscal será de 7,212 millones de lempiras, de los cuales L. 2,406 millones corresponderían al pago del bono de ajuste social de L. 50,000 por maestro elegible, L. 3,584 millones serían para el pago de salarios y colaterales, y L. 1,212 millones sería para el pago de aguinaldos y otros gastos (Tabla 9).

**Tabla 9. Techos presupuestarios del PASCE**

Impacto total (millones de Lempiras)	<b>7,212.2</b>
Programa social	2,406.4
Masa Salarial	3,584.6
Aguinaldo y otros	1,221.2
El periodo de aplicación es 2007-2010	

Fuente: Texto del acuerdo

<sup>14</sup> Banco Mundial, 2007. "Honduras: Informe sobre el gasto público." Informe No. 39251-HO. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Departamento de América Central, Región de Latinoamérica y el Caribe; Washington DC.

<sup>15</sup> dwards, John H. Y., 2006. "Honduras: Education Demand and Teacher Salaries 2006-2017". Mimeo, Department of Economics, Tulane University.

Indirectamente el PASCE tendrá un efecto negativo sobre las finanzas del Instituto Nacional de Previsión Magisterial (INPREMA). De acuerdo a estimados del Banco Mundial<sup>16</sup>, el cambio tan brusco en la base salarial es un incentivo para muchos para retardar su fecha de retiro para poder calificar para una pensión más alta. Esto eleva la masa salarial debido a que los bonos de antigüedad son muy generosos, al mismo tiempo que afecta negativamente las finanzas internas de INPREMA.

**El impacto pedagógico del PASCE aunque positivo, es probable que sea bajo.**

El Estatuto del Docente tiene lenguaje muy específico que regula el comportamiento pedagógico de los maestros y que debería producir una educación de mejor calidad que la actual. La evidencia empírica de los últimos 20 años indica que los acuerdos entre los gremios y el magisterio no produjeron incrementos en calidad, especialmente porque en ningún momento los gremios han puesto en el tapete de negociación el mejor desempeño de sus miembros para mejorar el aprendizaje de los alumnos.

La firma del PASCE permite la medición del desempeño para poder inducir un mejoramiento de la calidad. De acuerdo a un análisis reciente, la inclusión de la calidad educativa en el acuerdo PASCE fue solo un maquillaje de la realidad, para poder reducir el nivel de preocupación entre la sociedad civil y los donantes, al producir la ilusión de que se mejoraría la calidad educativa con solo una mejora del salario como aliciente<sup>17</sup>. Este análisis afirma que el PASCE no debería haber sido utilizado como herramienta para mejorar la calidad educativa por varias razones:

- a. Expectativas de derechos adquiridos por parte del gremio. La percepción general de los maestros es que el bono PASCE es transitorio, por lo que no es considerado por los maestros como un incentivo ligado al desempeño, sino simplemente como un pago de salarios que se les debía por mucho tiempo. En la Tabla 10 se observa uniformidad de opiniones entre Maestros de Básica, pero diferencias con Maestros PROHECO. Esta diferencia podría explicarse por el hecho de que los maestros PROHECO no reciben el bono, luego no se comprometen al reconocer que es un incentivo y que su pago está ligado al desempeño.

---

<sup>16</sup> Banco Mundial, 2008. Op. cit.

<sup>17</sup> Edwards, John H. Y., 2006 b. "The link between PASCE and school quality." Mimeograph, Department of Economics Tulane University.

**Tabla 10. ¿Cuál de las siguientes declaraciones describe mejor la función del incentivo PASCE?**

Declaraciones	Básica Urbana	Básica Rural	PROHECO	TOTAL
Salario que se le debía al maestro de acuerdos hechos, pero no cumplidos.	215 <b>73.4%</b>	64 <b>73.6%</b>	10 29.4%	289 69.8%
Es dinero nuevo que sólo debe pagarse al maestro si éste desempeña bien su trabajo.	71 24.2%	19 21.8%	15 <b>44.1%</b>	105 25.4%
No opina/ no contesta	7 2.4%	4 4.6%	9 <b>26.5%</b>	20 4.8%
<b>TOTAL</b>	293 100%	87 100%	34 100%	414 100%

Fte. Encuesta PETS Honduras 2008/09

Chi2(4) = 50.53 Pr = 0.000

b. Problemas de elegibilidad. El PASCE se aplica solamente a los 48,141 maestros regulares que estaban en la planilla de la SE al momento de la firma del acuerdo en agosto del 2006, excluyendo a los nuevos maestros. La Tabla 11 evidencia la confusión existente en la elegibilidad de los pagos del PASCE entre los Directores de los establecimientos de Básica urbana, rural y de escuelas PROHECO. La encuesta PETS refleja un acercamiento de Directores rurales y PROHECO hacia una percepción errónea de la elegibilidad. En general, esta tabla nos indica que existe una amplia desinformación sobre la elegibilidad del PASCE y que ésta pudiera ser la fuente de futuros conflictos entre el MOE y los gremios magisteriales. No sorprende que los maestros PROHECO sean los más desinformados desde el momento en que no son elegibles para recibir el bono.

**Tabla 11. Los pagos del PASCE ¿deberían hacerse sólo a los maestros que ejercían antes de 08/06?**

Declaraciones	Básica Urbana	Básica Rural	PROHECO	TOTAL
Sólo a los maestros que ejercían antes de 08/06	47 <b>55.3%</b>	15 39.5%	5 19.2%	67 45.0%
Incluye a los maestros nombrados después de 08/06	38 44.7%	23 <b>60.5%</b>	21 <b>80.8%</b>	82 55.0%
<b>TOTAL</b>	85 100%	38 100%	26 100%	149 100%

Fte. Encuesta PETS Honduras 2008/09

Chi2(2) = 11.09 Pr = 0.004

c. El PASCE excluye a los maestros del programa PROHECO, quienes no son considerados como maestros regulares por estar regidos por regulaciones no aprobadas por los gremios, Tabla 12. Todos los Maestros PROHECO entrevistados consideran que deberían estar incluidos en el acuerdo. Es interesante notar la solidaridad mostrada por los maestros de Básica con los maestros PROHECO ya que entre un 60 y 70% opinan que deberían ser incluidos. Esta pudiera ser otra fuente de futuros conflictos.

**Tabla 12. Los pagos del PASCE ¿deberían hacerse también a los maestros PROHECO?**

Declaraciones	Básica Urbana	Básica Rural	PROHECO	TOTAL
Debería incluir a los Maestros PROHECO	176 60.9%	60 71.4%	41 <b>100%</b>	277 66.9%
Debe excluir a los Maestros PROHECO	113 <b>39.1%</b>	24 28.6%	0 0.0%	137 33.1%
<b>TOTAL</b>	289 100%	84 100%	41 100%	414 100%

Fte. Encuesta PETS Honduras 2008/09

Chi2(2) = 25.77 Pr = 0.000

Desde luego, en el año 2008 casi el 100% de los maestros PROHECO declararon no haber recibido el incentivo del PASCE (Tabla 13). Los maestros de Básica contratados después de Agosto del 2006 no son elegibles y no recibieron el bono. El porcentaje mayor de maestros que no recibieron el bono en el área rural (27.3%) puede explicarse por una rotación más rápida que en el área urbana, implicando un porcentaje mayor de maestros nuevos.

**Tabla 13. A Usted ¿le han pagado incentivos del PASCE en el año 2008?**

Declaraciones	Básica Urbana	Básica Rural	PROHECO	TOTAL
Si	267 <b>91.1%</b>	64 <b>72.7%</b>	1 2.4%	332 78.5%
No	26 8.9%	24 27.3%	41 <b>97.6%</b>	91 21.5%
<b>TOTAL</b>	293 100%	88 100%	42 100%	423 100%

Fte. Encuesta PETS Honduras 2008/09

Chi2(2) = 173.53 Pr = 0.000

La auditoría social, en la cual representantes de los padres de familia y la sociedad civil participaron en visitas sorpresivas para verificar la identidad, asistencia y plan de clases de los maestros, es una acción esporádica que tiene poco impacto sobre la conducta futura del gremio o de sus miembros.

La encuesta PETS preguntó a Maestros y Directores de las mismas escuelas si los Maestros que recibieron el incentivo PASCE observaron o no un cambio de comportamiento. La distribución de las respuestas entre los dos grupos fue muy similar, afirmando alrededor de las tres cuartas partes de ellos que el incentivo PASCE mejoró el desempeño de todos o algunos de los Maestros. Sin embargo, un 18% de los maestros y 16% de los directores opinan que todo sigue igual, abriendo la puerta para futuras reformas. La mayor parte de las respuestas "no sabe" provienen de Maestros y Directores PROHECO, Tabla 14.

**Tabla 14. ¿Qué valoración tiene de los bonos anuales basados en desempeño PASCE?**

<b>Categorías</b>	<b>Maestros</b>	<b>Directores</b>	<b>TOTAL</b>
Mejóro considerablemente el desempeño de los Maestros	153 36.2%	52 32.5%	205 <b>35.2%</b>
Mejóro el desempeño de algunos Maestros	170 40.2%	61 38.1%	231 <b>39.6%</b>
Todo sigue igual	78 18.4%	26 16.2%	104 17.8%
No sabe	22 5.2%	21 13.1%	43 7.4%
<b>Total de Observaciones</b>	<b>423</b> <b>100%</b>	<b>160</b> <b>100%</b>	<b>583</b> <b>100%</b>

Entre las mejoras señaladas por los Directores, alrededor de un 75% (122 observaciones) opinan que los maestros faltan menos al trabajo y que son más puntuales. Por otra parte un 81% consideran que con el PASCE los Maestros tienen mayor propensión a preparar sus clases y logran mayor satisfacción con su trabajo.

A fin de confirmar las apreciaciones de Maestros y Directores sobre las bondades del PASCE, se procuró medir el impacto pedagógico a través de la variable "Porcentaje de Alumnos Reprobados," controlando por otras variables que también pudieran tener efecto sobre la variable dependiente. Las variables utilizadas para explicar la reprobación fueron (i) dummy que toma valor 1 si la Maestra recibe PASCE; (ii) nivel de preparación de alumnos cuando entraron al grado según apreciación de la maestra en una escala de 1 a 10; (iii) días de huelga en el año según los maestros; (iv) dummy para la asociación de padres de familia, que toma el valor 1 si contribuyen con comida y "0" si no lo hacen como proxy del involucramiento de la APF; (v) el estado de las paredes y pintura de la escuela como un proxy del estado de la infraestructura escolar (escala de 1 a 10); y (vi) nivel económico de las familias según apreciación de la maestra en escala de 1 a 10.

$$\%AlumRepr_y = Reprobados_y / Matriculados_y * 100$$

$$\%AlumRepr_{ijk} = f(PASCE_{ij} + PrepEntrada_{ij} + Huelga_{ij} + APF_{ij} + EstadoEsc_{ij} + NivEcon_{ij})$$

<b>Tabla 15. Regresión sobre Alumnos Reprobados</b>						
<i>Fuente</i>	<i>SC</i>	<i>gl</i>	<i>CM</i>			
Modelo	2,079.16	6	346.5272			
Residual	25,065.45	405	61.8900			
Total	27,144.61	411	66.0453			
<b>Variable</b>	<b># de obs.</b>	<b>F(5, 406)</b>	<b>Prob &gt; F</b>	<b>R<sup>2</sup></b>	<b>R<sup>2</sup> Ajust.</b>	<b>Raíz CME</b>
<b>Valor</b>	412	5.60	0.0000	0.0766	0.0629	7.867
<b>Porcentaje de alumnos reprobados</b>		<b>Coef.</b>	<b>Err. Std.</b>	<b>t</b>	<b>P&gt;t</b>	<b>[95% Intervalo Conf.]</b>
Constante		16.2695	2.0152	8.07	0.000	12.3081 20.2310
Recibe PASCE		-2.6034	0.9795	-2.66	0.008	-4.5289 -0.6778
Preparación de alumnos - Entrada		-0.4400	0.1746	-2.52	0.012	-0.7833 -0.0967
Días de Huelga		0.1459	0.0613	2.38	0.018	0.0253 0.2665
APF contribuye con comida		-2.0336	.8901	-2.28	0.023	-3.7834 -0.2838
Esc. Estado de las Paredes/pintura		-0.3830	0.1910	-2.01	0.046	-0.7584 -0.0076
Nivel Económico de la Familia		-0.4459	0.2217	-2.01	0.045	-0.8818 -0.0101

La regresión OLS muestra que la reprobación disminuye si la maestra recibe incentivo PASCE. De la misma manera, cuando los alumnos están mejor preparados al iniciar su grado, disminuye el porcentaje de reprobados. La variable días de huelga tiene signo positivo, es decir a un mayor número de días de huelga corresponde un mayor porcentaje de alumnos reprobados. Las siguientes variables son significativas sólo al 5% y son causantes de la disminución en el porcentaje de reprobados, tales como el nivel de participación de la asociación de padres de familia APF, medido por su contribución con comida a la escuela; el estado del edificio de la escuela usando como proxy el estado de las paredes y su pintura; y el nivel socioeconómico de las familias según lo estima la maestra del grado.

**El impacto sobre la paz social fue menor de lo esperado.** Tal como se reportó en la Tabla 2, en 2007 hubo amenazas de huelga y paros esporádicos a nivel nacional para reclamar por atrasos en el cumplimiento del acuerdo PASCE. De hecho el año lectivo de 2007 estuvo en peligro porque los maestros se negaron a dar los certificados de aprobación de curso a los estudiantes a menos que el gobierno se pusiera al día con los pagos del PASCE. En 2008 los gremios estuvieron en huelga más de 30 días por atrasos en los pagos del PASCE y por problemas relativamente menores. El 5 de enero de 2009 el magisterio comenzó el año con amenazas de huelga.

La hipótesis subsiguiente a probar es si el incentivo PASCE disminuye el número de días de huelga por año, controlando por otros factores como Maestros de nivel Básico

Urbano y PROHECO, dejando como default Maestros de Básica Rural ya que históricamente los maestros rurales han estado menos comprometidos con las huelgas. Otro factor son los años de experiencia del maestro (antigüedad); los incentivos proporcionados por los Directores de sus respectivos establecimientos (ver más adelante); y finalmente si recibe el incentivo PASCE.

$$\text{DiasHuel} = f(\text{BasicoUrb} + \text{PROHECO} + \text{AñosExp} + \text{Incentivo} + \text{PASCE})$$

**Tabla 16. Regresión Días de Huelga**

<i>Fuente</i>	<i>SC</i>	<i>gl</i>	<i>CM</i>				
Modelo	75.1040	5	15.0208				
Residual	398.8960	346	1.1529				
Total	474	351	1.3504				

<i>Variable</i>	<i># de obs.</i>	<i>F(5, 406)</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>R<sup>2</sup></i>	<i>R<sup>2</sup> Ajust.</i>	<i>Raíz CME</i>
<b>Valor</b>	352	13.03	0.0000	0.1584	0.1463	1.0737

<i>Días de huelga</i>	<i>Coef.</i>	<i>Err. Std.</i>	<i>t</i>	<i>P&gt;[t]</i>	<i>[95% Intervalo Conf.]</i>	
Constante	1.5622	0.2386	6.55	0.000	1.0929	2.0314
Maestros Básico Urbanos	.6326	0.1484	4.26	0.000	0.3406	0.9245
Maestros PROHECO	-1.0675	0.3700	-2.89	0.004	-1.7952	-0.3398
Años de experiencia	-0.0226	0.0072	-3.14	0.002	-0.0367	-0.0084
Incentivos de Directores	-0.5117	0.1661	-3.44	0.001	-0.8984	-0.2450
Recibe PASCE	0.3624	0.2077	1.75	0.082	-0.0460	0.7709

La regresión muestra que hay una propensión diferente por ir a huelga entre los Maestros Urbanos y de PROHECO, siendo los primeros mucho más propensos. Los años de experiencia del maestro también juegan un rol en la decisión de adherirse o no a las huelgas, mostrándose menos proclives aquellos de mayor antigüedad en sus cargos. Es importante destacar que los bonos del PASCE no tuvieron efecto en contener las huelgas pero si existe un efecto negativo en el número de días de huelga a través de los incentivos propuestos por los Directores que no son monetarios. Si bien el efecto del PASCE sobre días de huelga no es significativo al menos dice que en promedio el signo de la intervención es positivo, sugiriendo que el efecto es inverso a lo esperado. Una explicación posible es que el incumplimiento en el pago por parte del Gobierno trajo aún conflictos mayores, como lo muestra el párrafo anterior.

Pasamos ahora a analizar la respuesta de los maestros a los incentivos utilizados por los Directores. La encuesta PETS 2008/09 preguntó a los Directores de las escuelas si tenían elementos suficientes para incentivar a los Maestros a que no falten, sean puntuales y

preparen sus clases. La respuesta de un 84% de ellos fue positiva y dieron como principales medidas las reportadas en la Tabla 17. En ella se dan las principales respuestas y su frecuencia como primera, segunda y tercera alternativa, en orden de importancia. El puntaje final resulta como producto de dar pesos a las respuestas, donde a la primera alternativa se le dio un peso del 50%; para la segunda el 40%; y la tercera el 10%.

**Tabla 17: Incentivos de Directores a Maestros**

<b>Categorías</b>	<b>1er</b>	<b>2da</b>	<b>3ra</b>	<b>Puntaje</b>
Responsabilidad	63	32	19	46.2
Premios, menciones	42	42	24	40.5
Ambiente de trabajo	26	25	0	40.2
Respeto mutuo	43	35	16	37.1
Capacitaciones	40	48	13	23.0
Supervisión de asistencia	29	10	7	19.2
Reuniones de planificación	6	16	13	10.7

El primer elemento mencionado por los Directores para motivar el buen desempeño de los Maestros fue *crear conciencia sobre la responsabilidad que les cabe como Maestros*; la segunda es *darles premios o menciones honoríficas como estímulo por un buen trabajo*; luego *crear un buen ambiente de trabajo e incentivar el compañerismo*; incentivar el *respeto mutuo, el buen trato, la confianza con sus colegas*; darles *acceso a programas de capacitación*; *supervisar la asistencia de los docentes*; y *organizar reuniones para desarrollar los planes de trabajo*. Estas respuestas fueron congruentes con las que los Directores dieron ante la pregunta: *“En su opinión ¿cuáles son los principales factores que motivan a los maestros a ser puntuales, preparar las clases y no faltar?”* La concentración de las respuestas fue muy fuerte para (i) *Responsabilidad y Ética Profesional* y (ii) *Vocación y Abnegación al Trabajo Docente*. Estas dos respuestas suman el 70% de las razones ofrecidas.

Las regresiones que se corrieron no pretenden representar una evaluación de impacto de las medidas tomadas para disminuir las reprobaciones (mejorar la eficiencia interna) o detener en alguna medida las huelgas. Más bien estas regresiones deben tomarse como indicativas de las tendencias de las variables explicativas sobre la variable dependiente.

*Resumiendo, el PASCE ha sentado las bases para comenzar a tomar en serio la rendición de cuentas a la sociedad por parte de los gremios magisteriales, pero aún no se consolida como un instrumento que sirva para detener las huelgas magisteriales o mejorar la calidad educativa. Para obtener estos efectos el gobierno necesitará desarrollar políticas y acciones complementarias, como se verá en las siguientes secciones.*

#### **IV. Aspectos administrativos: El SIARHD como instrumento de reforma**

La SE ha implementado el Sistema de Administración de los Recursos Humanos Docentes (SIARHD) para poder tener un mejor control sobre la planilla, eliminar los errores de omisión o comisión administrativos y poder rendir cuentas al ejecutivo. Este sistema está disponible en línea y permite al usuario listar a los docentes por Departamento y Municipio, por nombre y número de identidad del centro escolar, y por nombre y número de identidad del maestro.

Desde un punto de vista operativo el SIARHD funciona en la medida que las autoridades de la SE lo utilicen a su capacidad. Por años la SE ha reconocido que hay un cierto desorden y abusos en los traslados de personal, en el uso de empleos múltiples, en la verificación de credenciales, en la politización de nuevos nombramientos y en la veracidad de datos en un porcentaje significativo de la planilla. El SIARHD es un buen paso para mejorar esta situación, comenzando con el Censo de Puestos y Salarios llevado a cabo en 2008. Este Censo permite la alimentación de datos veraces al SIARHD.

Los resultados iniciales del Censo son alentadores. El 17 febrero de 2008 la Secretaría de Finanzas y la SE anunciaron que los resultados iniciales indican que: Eliminando salarios de maestros ausentes sin justificación y de maestros "fantasmas" ahorraría L 1.4 millones en el 2008 y L. 150.4 millones en 2009; por maestros jubilados dando clases habría un ahorro de L. 14.2 millones en 2008 y de 48.5 millones en 2009; no pagando a maestros con más horas de lo legalmente permitido se ahorrarían L. 9.5 millones en 2008 y L/ 32.4 millones en 2009; sustituyendo a jubilados por maestros con menor sueldo se pueden ahorrar L. 27 millones en 2008 y 92.9 millones. Por no pago de vacaciones a maestros interinos se ahorraría L. 1.1 y L. 3.9 millones en el 2008 y 2009 respectivamente. Finalmente, eliminando pagos por zonaje falso y por pago por calificación académica a docentes sin título se ahorraría L. 123.5 millones adicionales. Ahorro total posible: L. 600 millones en 2008 y 2009.

Además de los hallazgos anteriores la SE reportó que el Censo reveló otras irregularidades:

- a. Existencia de escuelas registradas en el SIARHD que no fueron encontradas en el censo.
- b. Existencia de maestros registrados en el SIARHD que no fueron encontrados en el censo.
- c. Docentes con horarios cambiados
- d. Escuelas sin requisitos básicos de higiene.
- e. Maestros que en SIARHD aparecen en la nómina de las escuelas pero que laboran en las direcciones departamentales.

- f. Maestros que reciben pago de zonaje y/o de frontera sin merecerlo.
- g. Maestros que reciben pagos colaterales por méritos profesionales sin documentación de respaldo.
- h. Maestros que reciben pagos por calificación académica sin documentación de respaldo.
- i. Maestros interinos que se repiten cada año y, en algunos casos, docentes que sólo laboran por interinatos sin tener el sistema un control en cuanto terminan de regularizar su posición.

La página *Web* de la SE muestra la planilla y otros mecanismos de rendición de cuentas a nivel de centro educativo. Aunque su acceso es lento, es un buen comienzo que ahora necesita ser supervisado para asegurar la veracidad de los datos. Desde un punto de vista operativo, el sistema SIARHD en línea no es muy informativo. La versión operativa interna debería permitir la verificación cruzada de puestos con personas, la diferenciación de tipos de puesto (tiempo completo, tiempo exclusivo, etc.) y el número de horas promedio mensual trabajado. Esto permitiría mantener un nivel de privacidad salarial, pero al mismo tiempo proveería mejor información al público y a los padres de familia sobre la situación real de la oferta de maestros en sus centros escolares.

Uno de los problemas clásicos que enfrentan los ministerios de educación en todas partes es la falta de personal con experiencia en zonas pobres o difíciles. Naturalmente, la mayor parte de los maestros quieren vivir en las mejores ciudades, especialmente Tegucigalpa y San Pedro Sula. Esto crea un problema que no tiene una solución fácil, puesto que a medida que los maestros adquieren mayor grado de experiencia y mayor calificación académica se sienten con mayor derecho a permanecer en las ciudades con mejores condiciones de vida. En el pasado reciente, la desorganización administrativa de la SE permitió un abuso de esta tendencia, con traslados de maestros sin la experiencia o calificación académica suficiente para dar clase en las ciudades más grandes. Este tipo de problema puede ser solucionado a medida que el SIARHD se consolide como instrumento de trabajo. En Honduras existe el pago por zonaje para compensar a los maestros por el alto costo de la vida en las zonas turísticas (por ejemplo, Islas de la Bahía) o para compensar por vivir en condiciones desfavorables y/o en zonas de frontera. Esto permite a profesores con experiencia recibir un incentivo para quedarse en esas zonas. Este sistema debería seguir funcionando sin cambios significativos pero con mayor control.

## V. Conclusiones y recomendaciones

Por muchos años el gobierno ha enfrentado paros esporádicos y huelgas prolongadas en el magisterio por no poder resolver algunos problemas estructurales:

- a. La existencia de un Estatuto del Docente y un PASCE que promete salarios y compensaciones financieramente insostenibles a corto plazo para el Gobierno. Bajo esta realidad el atraso en el pago de los salarios viene a ser un problema **crónico**. Dada la imposibilidad de cumplir con lo que dicta el Estatuto del Docente, los gremios aceptan treguas salariales y aumentos parciales que siempre dejan abierta la amenaza de huelga, *pues no se ha cumplido lo que dicta el Estatuto del Docente*. Eso les da a los gremios un enorme poder coercitivo sobre el gobierno.
- b. Conflictos de interés a diversos niveles, que dificultan la implementación de reformas educativas de fondo. Estos conflictos de interés se manifiestan en:
  1. El uso inadecuado de tecnología de información sobre los recursos humanos de la SE por parte de funcionarios de medio y alto nivel, lo cual no ha permitido el reordenamiento de los recursos humanos en una forma más acorde con las necesidades del sector. Bajo el sistema actual no hay incentivos para la SE de mejorar la asignación de puestos de trabajo en forma más racional porque corren el riesgo de entrar en confrontación con los gremios. Este bajo incentivo se debe a la falta de una acción clara de parte de la SE para racionalizar los recursos humanos en forma colegiada con los gremios.
  2. Una falta de unidad estratégica en el Congreso con respecto a la masa salarial y al Estatuto del Docente que se transmite a la calle como una falta de voluntad política y vacilación gubernamental. Esta vacilación se debe principalmente a que los maestros presentan un bloque electoral importante para políticos que aspiran a puestos ministeriales o a la presidencia. Por lo tanto, resolver problemas a través de confrontaciones entre el Congreso y los gremios implica conflictos de interés para muchos políticos, quienes prefieren aceptar soluciones temporales para no quedar fuera en el juego político futuro. Como resultado, las estrategias gubernamentales se perciben como motivadas por razones partidistas excesivamente populistas, demagógicas o que responden a intereses particulares.
  3. Un conflicto de interés a nivel de la dirigencia gremial, en donde la solución permanente al problema salarial les restaría peso político, poder de convocatoria, y posibilidades de avance en el terreno político nacional.

No hay una receta mágica para aliviar o corregir la situación actual, sino una lista de puntos que pueden implementarse poco a poco, a medida que el gobierno vaya generando consensos con el magisterio y el Congreso, puesto que la confrontación a corto plazo no ha dado resultados satisfactorios.

- a. **Cumplimiento de los compromisos salariales de corto plazo mientras se prepara una estrategia salarial de largo plazo.** Dado que el gobierno siempre está atrasado en los pagos a los maestros, existe la percepción de que no tiene la autoridad moral para exigir el cumplimiento de las normas académicas, éticas y de comportamiento pedagógico especificadas en el Estatuto del Docente. Para poder negociar el gobierno tiene que hacer esfuerzos para cumplir con la política salarial actual mientras negocia la política futura.
- b. **Cumplimiento de reglas existentes.** El Estatuto del Docente es muy claro en cuanto a los deberes y derechos de los maestros. El Gobierno tiene que obligar a los altos mandos de la SE a exigir el cumplimiento del Estatuto en lo referente a los deberes de los maestros. Para poder llevar a cabo esta tarea es necesario que la SE inicie el mejoramiento de la calidad educativa a través de un consenso sobre indicadores de calidad entre el gremio y el gobierno. Estos indicadores deben ser apoyados por un sistema de información gerencial por resultados con los maestros, lo cual implica consensuar con ellos la idea de que, además del título de maestro debe haber una validación después de un período de tiempo (4 ó 5 años) con monitoreo anual. Esto implicaría la creación de cursos de perfeccionamiento docente y un sistema de puntaje por cursos tomados, ofrecidos anualmente en forma gratuita por el Ministerio. Adicionalmente, la SE debe establecer claras consecuencias por el incumplimiento de estas normas.
- c. **Revisión de Ley Retributiva** para derogar la excepción de que goza el magisterio. Esta revisión requiere de apoyo político a nivel del Congreso, por lo que el Gobierno debe preparar una estrategia clara sobre la situación fiscal actual, el impacto positivo que ha tenido la ley en salud y otros sectores oficiales, y el beneficio que resultaría de la reincorporación del magisterio al sistema que afecta al resto del sector público. Los maestros no van a aceptar fácilmente que se les reincorpore a la ley retributiva, por lo que la búsqueda de un consenso con respecto a este tema debe apoyarse en una negociación en la cual se busquen acuerdos basados en la realidad fiscal, en el cabildeo político, en el apoyo de la opinión pública y en el apoyo de los partidos. La negociación con el magisterio debe incluir la búsqueda de mecanismos

compensatorios, como la provisión de paquetes mejorados de seguros de salud y vida, la creación de fondos de ahorro y préstamo y otras alternativas no salariales que compitan con los beneficios no salariales que ahora ofrecen los gremios.

- d. **Eliminación del requerimiento de pertenecer a un gremio para ser maestro.** Esto requiere una reforma a la Ley Orgánica de Educación, por lo que requiere un cabildeo intenso a nivel del Congreso por parte de MOE y el Ejecutivo para poder cambiar este aspecto de la ley. Eliminar este requerimiento implica que los gremios dejan de existir en forma obligatoria, lo cual devuelve al gobierno en forma automática la cuota de poder que cede al cumplir con este requerimiento de la ley. La existencia de una organización gremial coordinadora, como FOMH, es muy efectiva para representar los intereses colectivos de los maestros mientras los aísla en forma personal de establecer posiciones confrontativas claras ante los padres de familia. Igualmente, la existencia de una entidad gremial coordinadora permite a los maestros mantener una actitud pasiva mientras la coordinadora ejerce presiones fuertes para lograr aumentos salariales a un bajo costo individual. Esta estrategia ha tenido buenos resultados, especialmente cuando las promesas políticas de una administración no toman en cuenta el problema financiero que le dejan a administraciones subsiguientes.
- e. **Fortalecer el funcionamiento del SIARHD.** A pesar de sus debilidades actuales, el SIARHD es un buen comienzo para eliminar las irregularidades existentes en el sistema de personal y comenzar a mejorar la eficiencia administrativa de la SE. Este fortalecimiento implica mejorar el menú de opciones de información disponibles en línea, lo mismo que la elaboración de informes periódicos dirigidos a la sociedad civil y al Congreso. En el futuro, el SIARHD debería dar acceso a los negociadores de la SE y SEFIN a los datos relevantes de los maestros sobre asistencia, ausentismo y el rendimiento escolar de cada centro relativo a su Municipio, a nivel de Departamento y a nivel de país, para así utilizar argumentos de calidad educativa y desempeño magisterial durante las negociaciones con los gremios.
- f. **Eliminar el conflicto de interés en negociaciones con los gremios.** Ha habido huelgas en las que los gremios amenazan con expulsar al/la Ministro/a de su seno, o con ir a la huelga si el/la Ministro/a no es maestro o no es amigo de los gremios. Esto es de esperarse, pues los gremios saben bien que es en su mejor interés tener al otro lado de la mesa de negociación a alguien que es afín a sus intereses de poder político y/o financieros. Claramente, si el Gobierno acepta exigencias extras, siempre estará negociando desde abajo. La formación de comisiones permanentes de

negociación de salarios en que no hayan personas afines a los gremios, miembros de los gremios o con conflicto de interés personal, es una de varias maneras de abordar este tema. Como parte de este cambio el gobierno tiene que exigir de sus negociadores la preparación de acuerdos salariales realistas. Gran parte del tiempo de los funcionarios de mayor jerarquía se utiliza para negociar con los gremios, tarea que debería delegarse a la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y a mando medios de la SE para no desgastar la capacidad de convocatoria del Ministro de Educación ni su peso político a la hora de concretar acuerdos finales. Los puestos de confianza en la SE cambian con cada gobierno y los funcionarios negociadores de la SE no quieren quedar mal con los gremios, pues al final del día son sus colegas una vez que salen del gobierno. Esto explica porqué las debilidades gerenciales que tiene la SE aún no se corrigen, pues la falta de continuidad en el personal clave alimenta en gran parte los conflictos de interés existentes y debilita la rendición de cuentas.

- g. **Competir con los gremios en el mejoramiento de los beneficios no salariales** que sirven de punto de contacto entre los gremios y la membrecía: mejores paquetes de seguros de salud, y vida, mejoramiento del acceso a fuentes de financiamiento personal o a través de la creación de cooperativas de ahorro y préstamo en colaboración con la banca privada.
- h. **Promover activamente una mayor participación de las juntas de padres de familia en el manejo del centro escolar.** Esto equivale en cierto modo tomar del modelo PROHECO la participación más intensiva de las juntas de padres de familia, que incluya la regularización y ejecución periódica de las auditorías sociales. En países como Nicaragua y El Salvador el gobierno ha logrado hacer partícipes a los padres bajo condiciones difíciles, lo cual sugiere que esta acción es factible en el contexto hondureño.
- i. **Medir el aprendizaje y publicar los resultados.** Esta acción ya está contemplada en el acuerdo PASCE. Lo que falta es llegar a un consenso con los maestros sobre el calendario de ejecución, el uso de la información, su disseminación como instrumento gerencial y su uso como mecanismo de rendición de cuentas. Actualmente los maestros están completamente opuestos al uso de pruebas estandarizadas para medir su desempeño o para determinar su bono salarial. Una alternativa es medir el aprendizaje y publicar los resultados en forma tal que los padres de familia, y los maestros mismos, puedan ver dichos resultados. Este tipo de presión moral es muy efectivo si se une a otras medidas como la de la participación de los padres en la

gobernación de la escuela. Otras medidas alternativas del rendimiento de los maestros puede lograrse a través de observación de clases, evaluación de pares y otros.

- j. **Establecer un sistema de información comparativo a nivel de centro vs. Municipio, Departamento y País.** Esta es una forma sencilla de pedir cuentas al magisterio, pues les da armas a los padres de familia con qué protestar a nivel de centro escolar, diluyendo así el poder de los gremios de ignorar a los clientes del sistema.
- k. **Promover la transformación de los sindicatos** de una modalidad tipo industrial otra de tipo académica, mejorando los canales de participación y realizando frecuentes consultas.
- l. **Descentralizar la gerencia de personal,** apoyado por el SIARHD, a fin de evitar la concentración de peticiones/reclamos a nivel central.

Dados estos problemas crónicos es claro que el Ejecutivo y el Congreso deben abordar el problema magisterial en forma más estratégica y colegiada, promoviendo un clima de continuidad que solo puede ser logrado con una visión compartida y de largo plazo entre los tres actores principales: el Magisterio, el Ejecutivo y el Congreso. Es importante que en las negociaciones se deje en claro que la administración pública no es anti-maestro, o anti-sindicatos. Se debe entender que los sindicatos defienden un interés privado, no un interés público y que por ello ponen en peligro el interés público.

La cultura política de Honduras no ha podido mantener a los gremios dentro de un marco de responsabilidad y rendición de cuentas, generando estrategias de corto plazo que no reducen el poder de convocatoria negativo de los gremios. Hay países en la región donde los gremios fueron prácticamente desmantelados una vez que el Gobierno entendió como montar alternativas abiertas a los maestros que eran más atractivas que la oferta gremial. Para poder mejorar esta situación el gobierno tiene que generar un consenso con el Congreso para llevar las discusiones con los gremios más allá de los salarios y comenzar a trabajar sobre la calidad de la educación como punto de partida para las negociaciones, lo cual le daría al gobierno una ventaja en el proceso de negociación. La experiencia en Chile y Perú indica que, individualmente, los maestros no se oponen a la idea de atar los salarios al desempeño en términos de calidad educativa<sup>18</sup>, mientras que los líderes gremiales prefieren separar el salario de cualquier medición del desempeño, ya que así mantienen la dependencia de la membrecía de la negociación colectiva en vez de la negociación individual. *Por lo tanto, si la Ley de Educación elimina la cuota de poder automática que*

---

<sup>18</sup> Crouch, Luis, 2005. *Op. cit.*

*gozan los gremios y el Congreso apoya al ejecutivo en la inclusión de la calidad educativa en las negociaciones salariales, el problema gremial irá disminuyendo.*

*Resumiendo, desde su aprobación en 1997 hasta la fecha, los gremios han sido muy efectivos en reclamar la aplicación de las normas salariales acordadas en el Estatuto del Docente, mientras que el Gobierno ha sido ineficaz en reclamarle a los gremios la aplicación de las normas de conducta y de calidad educativa existentes en dicho Estatuto. Los puntos listados arriba crearían las condiciones necesarias para reducir los incentivos a la confrontación entre los gremios y el gobierno y ayudan a redefinir el marco de negociación hacia la calidad educativa y el bienestar magisterial.*

## Anexos

<b>Tabla A1. Acta especial de la Propuesta Salarial y Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE), Tabla de sueldos del docente</b>									
<b>Concepto</b>	<b>2007</b>	<b>Aumento</b>	<b>Total para 2007</b>	<b>2008</b>	<b>Aumento</b>	<b>Total para 2008</b>	<b>2009</b>	<b>Aumento</b>	<b>Total para 2009</b>
Hora Clase	33.44	8.01	41.45	41.45	8.01	49.46	49.46	8.00	57.46
Sueldo base	5,216.64	1,249.56	6,466.20	6,466.20	1,249.56	7,715.76	7,715.76	1,248.00	8,963.76
Quinquenio	668.04	40.75	708.79	708.79	43.23	752.02	752.02	45.87	797.89
Calificación académica	3,073.12	187.46	3,260.58	3,260.58	198.89	3,459.47	3,459.47	211.02	3,670.49
Técnico universitario	1,536.56	93.73	1,630.29	1,630.29	99.44	1,729.73	1,729.73	105.51	1,835.24
Otros colaterales			134,000,000			137,200,000			139,700,000
<b><i>Ajuste social</i></b>									
Pago trimestral y anual		3,124.93	12,499.74		3,124.93	12,499.74		3,124.93	12,499.74
Se pagará		30 de marzo			30 de marzo			30 de marzo	
		30 de junio			30 de junio			30 de junio	
		30 de septiembre			30 de septiembre			30 de septiembre	
		30 de noviembre			30 de noviembre			30 de noviembre	

Fuente: Texto emitido por el Despacho Presidencial

<b>Tabla A2. Resumen de paros, negociaciones y acuerdos en el sector educativo, 1997-2009</b>	
1997	<p>21 Junio 1997. Huelga general porque no se ha aprobado el Estatuto Docente, el cual lleva cerca de 15 años en espera de aprobación. Presidente <b>Reina</b> dice que no hay fondos para eso. FOMH dice que sí los hay.</p> <p>23 de julio 1997. Gobierno propone aumento de salario del estatuto docente repartido en cinco años y no cuatro como quieren los maestros</p> <p><i>29 de septiembre 1997. Se aprueba el Estatuto Docente; aumento pagadero en 4 años</i></p>
1998	<p>19 de mayo 1998. COPEMH decreta paro en protesta por atraso en el pago del salario de 1,000 maestros. SEP argumenta que es solo un atraso burocrático; que huelga es innecesaria y que sancionará a huelguistas. (La Tribuna).</p> <p>19 mayo, 1998. COPEMH acusa a diputados y a la SEP de nombrar maestros en forma ilegal y con criterios políticos, sin concurso. (El Herald)</p> <p><i>Acuerdo: Aumento del 10% en la Calificación Académica</i></p>
1999	<p>26 febrero 1999. CPEMH anuncia acciones sorpresivas contra el Gobierno si se congela el valor del pago por hora. Estatuto Docente indica aumentos automáticos de 10, 19, 20 y 20 % para cada uno de los 4 años entre 1998 y 2001.</p> <p>26 de marzo 1999. CPEMH anuncia paro de 48 horas por rebaja de salario: Gobierno les paga L. 29.66 la hora en vez de L. 30.1 la hora y que los colaterales se calculan en base a L. 3,500 en vez de L. 4,600.</p> <p>16 de abril 1999. SEP ordena deducirles a huelguistas el pago de las horas no trabajadas. Maestros se toman el puente Juan Ramón Molina.</p> <p>18 de junio, 1999. 57,000 maestros van al paro por 48 horas. Quieren:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Aplicación del artículo 251 del Reglamento del Estatuto Docente, el cual aclara y nivela las discrepancias entre el salario de los docentes y el de los administrativos, quienes se quedaban de fuera de algunas adiciones salariales.</li> <li>Nuevo valor para la hora clase. El Estatuto dice que la hora valdría L. 39.11 en 2002. Actualmente reciben L. 22.99.</li> </ol> <p><i>Acuerdo: Aumento del 19% en la Calificación Académica</i></p>
2000	<i>Acuerdo: Aumento del 20% en la Calificación Académica</i>
2001	<p>23 mayo 2001. Maestros anuncian paro a nivel nacional.</p> <p>6 junio 2001. Ministra de Finanzas dice que el Estatuto Docente se ha vuelto financieramente inmanejable.</p> <p>Junio 2001 Maestros continúan paros cortos y esporádicos--quince paros en cuatro meses por incumplimiento del Estatuto del Docente.</p> <p>25 agosto 2001. GOH y maestros rompen el diálogo. Gobierno ofrece L. 25 por hora y maestros exigen L. 33.18 por hora. FOMH pide al Presidente del Congreso Rafael Pineda Ponce (antiguo maestro, dirigente, Ministro de Educación) que intervenga.</p> <p>5 de septiembre 2001. SEP aclara que Estatuto Docente no obliga a comprometer futuros presupuestos. Lo que piden los maestros son demandas adicionales.</p> <p>10 septiembre 2001. Maestros llevan <u>más de un mes en huelga</u>. Reclaman aumento que suma L. 950 millones para el 2002; Gobierno ofrece L. 450 millones. FOMH pide a maestros no reanudar clases aunque se pierda el año.</p> <p>18 septiembre 2001. Gobierno se compromete a pagar lo que indica el Manual de Puestos y Salarios.</p>

<b>Tabla A2. Resumen de paros, negociaciones y acuerdos en el sector educativo, 1997-2009</b>	
	<p>23 octubre 2001. Maestros se niegan a dar clases por una semana adicional para recuperar el tiempo perdido en huelgas.</p> <p><i>Acuerdo: Aumento del 20% en la Calificación Académica</i></p>
2002	<p>6 junio 2002. Huelga; maestros exigen aplicación completa del Estatuto del Docente. FOMH renegociando algunos componentes del Estatuto y maestros divididos porque dicen que el FOMH está negociando mal.</p> <p>17 junio 2002. Maestros rechazan propuesta del Gobierno. Pres. Maduro dice que solo tiene L. 395 millones y solo pueden dar un aumento del 12%.</p> <p>24 de octubre 2002. Congreso aprueba acuerdo entre gobierno y una facción de los maestros. Resolución no fue avalada por varios gremios. Aumento es de 300 Lempiras en vez de 900.</p> <p>25 octubre 2002. Demostraciones violentas frente al Palacio Legislativo.</p> <p><i>Acuerdo: Aumento del 12% en el Salario Base y en la Calificación Académica</i></p>
2003	<p>11 marzo 2003. Paro en la semana anterior dio frutos. Maestros reciben pagos atrasados.</p> <p>Gobierno de Pte. <b>Maduro</b> aprueba Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central, congelando <b>el incremento</b> de la hora de clase en L. 1.63 entre 2004 y 2006. Paro general logra acuerdo entre maestros y gobierno para excluir algunos colaterales del salario integral.</p> <p><i>Acuerdo: Aumento del 11% en el Salario Base y en la Calificación Académica</i></p>
2004	<p>6 mayo 2004. Miles de maestros toman la calle en frente de la SEP. Piden: (i) Respeto al Art. 251 del Estatuto Docente que dice que los docentes que ocupan cargos de directores, consejeros y otros cargos administrativos no deben tener carga académica, (ii) aumento al bono de transporte a los estudiantes, (iii) pago de los sueldos atrasados en el Depto. De Cortés, (iv) Agilización de pagos atrasados de años anteriores que se han pasado a deuda pública (pagos que hace el gobierno directamente por el servicio de cotización y afiliación sindical) y (v) <i>derogación de los artículos de la Ley de Ordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno, que dicen que a partir del 2006 quedan sin vigencia todas las contrataciones colectivas.</i></p> <p>1 de junio, 2004. Maestros rechazan mediación de UNESCO y anuncian toma de carreteras, aeropuertos, movilizaciones nacionales y huelga indefinida por incumplimiento del Estatuto del Docente. Gobierno logra separar fondos destinados al aumento del salario base y los fondos destinados al aumento de los colaterales. Esto se hace fuera de la fórmula, como un arreglo temporal bajo el supuesto de que no hay más fondos y hay que ser realistas. Gremios acceden bajo el supuesto que lograron un aumento salarial y dejaron la puerta abierta para presionar más tarde al Gobierno para que cumpla lo estipulado en el Estatuto del Docente.</p> <p><i>Acuerdo: Aumento salarial a implementarse en 3 años</i></p>
2005	<i>Acuerdo: Implementación de aumento automático</i>
2006	<p>Magisterio reclama por promesas electorales al nuevo gobierno (Zelaya). <b>Magisterio excluido de la Ley Retributiva</b>. Se reestablece el FOMH (Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras). Gremios piden la inclusión de la Calificación Académica en el cálculo de los colaterales.</p> <p>12 agosto, 2006. Gobierno firma la Propuesta Salarial y Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE), que contempla aumentos salariales hasta 2010 más un bono de L. 12,500 por año por tres años, pagaderos en cuotas trimestrales a 48,141 maestros elegibles. A cambio, el Gobierno recibe promesas de que se harán auditorías de asistencia y mediciones estandarizadas del aprendizaje, con el afán de mejorar la calidad educativa.</p>

<b>Tabla A2. Resumen de paros, negociaciones y acuerdos en el sector educativo, 1997-2009</b>	
	<i>Acuerdo: Implementación de aumento salarial automático y exclusión del magisterio de la Ley Retributiva; Acuerdo PASCE.</i>
2007	<p>17 marzo, 2007. Secretaría de Educación inaugura auditorías sociales, para verificar que cada uno de los maestros esté presente en sus aulas de clases. Fiscalía Contra la Corrupción comenzará a citar a maestros que han estado cobrando doble sueldo.</p> <p>25 marzo, 2007. Maestros piden a la SEP auditorías en las direcciones departamentales para—supuestamente—sacar personal supernumerario recomendado por políticos.</p> <p>15 abril, 2007. FOMH suspende paro de labores indefinido. Pedía el pronto pago de un incentivo de 3,000 lempiras a 48,141 educadores y otros beneficios adicionales negociados con el gobierno. Acuerda seguir diálogo con el Gobierno.</p> <p>22 abril, 2007. Maestros y Gobierno firman acuerdo de 21 puntos que no garantiza la conclusión ininterrumpida del año lectivo 2007 y que anula al menos 25 plazas de la SEP nombradas sin concurso en el gobierno anterior.</p> <p>1 de junio, 2007. Maestros del departamento de Cortés amenazan con paro si el Gobierno no aprueba Manual de Puestos y Salarios, no incorpora a las nómina de pago a 600 catedráticos. También niegan permitir las auditorías en los centros educativos.</p> <p>17 julio, 2007. FOMH amenaza con paro si no se entrega el pago atrasado del bono del Programa de Ajuste y Calidad Social de Educación (PASCE) a unos 2,000 maestros. El bono consiste en el pago de 12 mil 498 lempiras con 52 centavos hasta el 2010, y debe ser honrado en cuatro cuotas anuales de 3,124 lempiras con 63 centavos, en los meses de marzo, junio, septiembre y noviembre, lo cual tiene un impacto para el Estado de aproximadamente 300 millones de lempiras.</p> <p>29 julio, 2007. El Presidente Zelaya pide a los maestros a desistir de la huelga planificada para el 1 de agosto. La huelga anunciada por los maestros, es porque se niegan a que el gobierno, a través del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), realice auditorías sobre las plazas y su condición salarial.</p> <p>3 agosto, 2007. Maestros suspenden huelga después de dos días. Amenazan con otra huelga la siguiente semana.</p> <p>3 octubre, 2007. La dirigencia magisterial amenaza nuevamente con un paro porque la Secretaría de Educación aún no ha cumplido con el pago de salarios para más de 2.000 docentes a nivel nacional.</p> <p>12 octubre 2007. 21 mil millones de lempiras erogará el Estado el próximo año en pago de beneficios derivados del Estatuto del Docente. Vice Ministro de Finanzas indica que Gobierno no puede cumplir con Estatuto del Docente ya que quedaría sin la capacidad de incrementar salariales a otros sectores.</p> <p>13 noviembre, 2007. Maestros amenazan con no entregar los certificados de notas del año lectivo 2007 y paralizar las graduaciones porque las Secretarías de Educación y Finanzas aún no han cancelado el salario atrasado a más de 1,000 docentes.</p> <p>28 noviembre 2006. Presidente Zelaya viaja a España para gestionar recursos para cubrir el aumento a los maestros a partir del próximo año.</p>
2008	<p>6 mayo, 2008. Miles de maestros, estudiantes y religiosos marchan en Tegucigalpa en apoyo de Fiscales en huelga de hambre por despidos injustos y denuncias de corrupción. SE sugiere que respalda el paro si maestros reemplazan los dos días perdidos.</p>

**Tabla A2. Resumen de paros, negociaciones y acuerdos en el sector educativo, 1997-2009**

	<p>4 julio, 2008. SE y maestros acuerdan suspender movilizaciones en protesta por retrasos de salarios. El gobierno ofreció cumplir con pagos inmediatamente.</p> <p>17 julio, 2008. Maestros de educación primaria toman mantuvieron SEFIN y parte de la SE por varias horas por atraso en el pago a más de 3, 000 maestros.</p> <p>26 julio, 2008. Unos 20 días de clases en primaria y secundaria se han perdido en lo que va del año por los paros de los maestros.</p> <p>31 julio. Después de 19 días de huelga que afectan a 2.2 millones de alumnos, maestros deciden volver a las aulas luego que el gobierno les prometiera pagar el sueldo a todos los profesores antes del 5 de septiembre.</p> <p>15 agosto, 2008. Unos 200 maestros toman la SE en protesta por informe del Tribunal Superior de Cuentas (TSE) que indica que muchos de ellos cobran salarios sin prestar ningún servicio. Aseguran tener pruebas que ellos laboran normalmente.</p> <p>23 septiembre, 2008. Activistas de la FOMH se toman por unos minutos la SE para demandar el pago atrasado de 6,000 maestros. Sec. Educación argumenta que es un problema burocrático: los nombramientos se hicieron en febrero pero el Congreso no destinó fondos para cumplir con esas obligaciones.</p> <p>24 septiembre, 2008. Más de 400 maestros de educación media se toman la SE y el Congreso Nacional para demandar los pagos atrasados de más de 5,000 maestros.</p> <p>25 septiembre 2008. Paro indefinido en Depto. Francisco Morazán los miércoles, jueves y viernes por incumplimiento de pagos a los maestros por parte del Gobierno.</p> <p>29 septiembre 2008. Huelga indefinida en reclamo del pago de salarios atrasados de 5,000 maestros. Gremio dice que Gobierno no ha pagado esos salarios desde febrero pasado por "desorden" y "politización" en la contratación de dichos maestros por parte del propio Estado. Gobierno explica que el Congreso Nacional aprobó la creación de miles de plazas para maestros mediante decretos que no fueron consensuados con los ministerios de Educación y Finanzas.</p> <p>7 octubre 2008. Los maestros reanudan después de llegar a un acuerdo en el que el Gobierno promete aprobar 300 millones de lempiras para los pagos atrasados a más de 5,000 docentes.</p> <p>12 diciembre 2008. Pres. Zelaya reitera que sueldos de maestros están ligados a la tasa de inflación. La Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central señala en su artículo 5 que: "A partir de enero de 2007, el valor de la hora clase y el sueldo base de los maestros se incrementará de manera automática y directa aplicando el total del índice de inflación esperada, de conformidad a las cifras oficiales proporcionadas por el Banco Central de Honduras (BCH)". Esta medida de aplicar el aumento en base a la inflación está vigente hasta el 2009, por lo que a partir de 2010 el gobierno tendrá que negociar nuevamente con los maestros cuál será el método a utilizar para incrementar su salario.</p>
2009	<p>5 enero 2009. Maestros amenazan con paro por los pagos atrasados a 1,200 miembros del gremio.</p>

<b>Tabla A3. Presidentes y Secretarios de Educación relevantes al análisis</b>		
<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Secretario de Educación</b>
1981-1985	Roberto Suazo Córdoba	Alma Rodas de Fiallos
1986-1990	José Azcona	Eliza Valle de Martínez
1991-1994	Rafael Leonardo Callejas	Jaime Martínez Guzmán
1994-1998	Carlos Roberto Reina	Zenobia Rodas de León Gómez; Aristides Mejía
1998-2002	Carlos Flores Facussé	Ramón Cáliz Figueroa
2002-2006	Ricardo Maduro	Carlos Avila
2006-Presente	Manuel Zelaya	Rafael Pineda Ponce; Marlon Brevé.

## Apéndice I

El Art. 43 define el sueldo base como la asignación presupuestaria establecida para el docente. El sueldo base se utiliza para calcular todas las compensaciones colaterales, como antigüedad, calificación académica, zonaje y méritos especiales.

Art. 46. Indica que el valor de la hora de clase debe ser igual o mayor a 0.71132 del promedio del salario mínimo vigente. En 1997 el valor de hora de clase resultante fue L. 22.99, que multiplicado por 156 horas de clase por mes daba un salario mínimo magisterial de L. 3,586. De acuerdo al lenguaje del artículo, "el factor referencial anterior es el resultado de dividir el valor de horas clase vigente entre el valor promedio del salario."

Art. 47. Detalla que el sueldo base de todo docente será el resultado de multiplicar 156 horas de clase mensual por el valor de la hora de clase resultante

Art.49. Indica que el sueldo base y el valor de la hora clase para los docentes será incrementado de manera automática y directa por los ajustes que se apliquen al salario mínimo regulado por la correspondiente ley. En años subsiguientes este artículo se ha incluido al final de cada negociación entre el gobierno y los gremios, sugiriendo un futuro retorno a la normalidad del estatuto.

Art. 50. Dice que a los Licenciados con grado universitario se les calculará una compensación por calificación académica, asignándoles un sesenta y nueve por ciento (69%) sobre el sueldo base vigente. A medida que el magisterio va aumentando su porcentaje de graduados de universidad este colateral tiene un impacto fiscal creciente.

Art. 52. La antigüedad en el servicio implica un porcentaje de aumento sobre el salario base de acuerdo a la siguiente escala:

- a. Cinco (5) años de servicio: 15%
- b. Diez (10) años de servicio: 30%
- c. Quince (15) años de servicio: 45%
- d. Dieciocho (18) años de servicio: 60%
- e. Veintiún (21) años de servicio: 75%
- f. Veinticuatro (24) años de servicio: 90%
- g. Veintisiete (27) años de servicio: 105%
- h. Treinta (30) años de servicio: 120%

Art. 54. Establece cuatro tipos de jornada laboral:

- a. de tiempo parcial,
- b. de tiempo completo, que suma 156 horas mensuales
- c. de dedicación exclusiva, que suma 234 horas mensuales, o tiempo y medio completo, en un mismo centro educativo<sup>19</sup>
- d. jornada plena, que suma 312 horas mensuales, o dos tiempos completos, pero en centros educativos distintos.

---

<sup>19</sup> Este tipo de jornada se aplica a maestros de educación media, a quienes se les da un bono de 10 horas semanales si trabajan 20 horas.