



POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PRODUCTIVIDAD

INFORME NO.: HO-TA-01-04-B

LA POLÍTICA SALARIAL Y LOS ESTATUTOS LABORALES

Número de Contrato: 522-C-00-00-00203-00
Sometido a: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
(USAID/Honduras)
Preparado por: Sr. Norberto García

Tegucigalpa, enero de 2001

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), contrato No. 522-C-00-00-00203-00, ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI) J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC); y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Nombre del Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)
No. del Contrato: 522-C-00-00-00203-00
No. del Proyecto: 522-0410 (REACT), 5220395 (PROPEP)
Nombre del Informe: **La Política Salarial y los Estatutos Laborales**
PEP Project Chemonics International Inc.
Tegucigalpa, Honduras

TABLA DE CONTENIDOS

	<u>Página</u>
SECCIÓN I: ANTECEDENTES	4
SECCIÓN II: ESTATUTOS Y REMUNERACIONES	6
A. Personal docente	6
B. Médicos empleados	6
C. Enfermeras profesionales	6
D. Dentistas empleados	7
E. Químicos farmacéuticos Empleados	7
F. Trabajadores sociales	7
G. Microbiólogos y químicos	7
H. Personal de la Universidad Nacional Autónoma	8
SECCIÓN III: ESTATUTOS E INDEXACIÓN	9
SECCIÓN IV: ALTERNATIVAS DE ACCIÓN	11

SECCIÓN I: ANTECEDENTES

Entre 1985 y el 2003 en especial en 1997, el Congreso Nacional aprobó regímenes especiales que legislan los principales aspectos de las relaciones laborales para una serie de gremios de trabajadores calificados en relación de dependencia con el Estado o instituciones privadas. Se incluyen: personal docente, médicos empleados, enfermeras profesionales, cirujanos dentistas empleados, químicos y farmacéuticos empleados, trabajadores sociales, microbiólogos y químicos empleados y, más recientemente, docentes de la Universidad Nacional Autónoma. (Véase en el Anexo 1, los Decretos Leyes y sus Reformas que establecen los diferentes estatutos).

La intención original era mejorar la situación laboral y económica de estos trabajadores calificados, caracterizada en el pasado por un significativo atraso. No obstante, los estatutos introdujeron serios problemas para la política laboral y, en particular, para la política salarial. Con el correr del tiempo, los estatutos introdujeron significativas distorsiones en la política salarial del sector público, ya que comprometieron reajustes indexados que fueron absorbiendo un porcentaje creciente de los recursos fiscales. Más aún, varios de los estatutos establecen que, además de los incrementos de sueldos provenientes de otras fuentes, el sueldo base se incrementará siguiendo el reajuste del salario mínimo.

Conviene hacer notar que el efecto fiscal pleno de todos los estatutos todavía no se ha sentido en su totalidad, porque algunos de ellos están en la etapa final de la fase de transición contemplada para no producir una eclosión fiscal. Pero así y todo, el impacto fiscal se ha venido percibiendo con bastante énfasis. Así, entre 1999 y 2000, el incremento de sueldos vinculados a los estatutos representó más del 70 por ciento del aumento de sueldos y salarios del sector público y alrededor de un 50 por ciento del Gasto Público Corriente. El gasto en sueldos y salarios y aportes patronales del sector público se elevó desde un 6.6 por ciento del PIB entre 1995 y 96 a un 8 por ciento en 1999 y 9 por ciento en el 2000. Esta elevación explica una porción importante del déficit fiscal. En el año 2000, en un gesto que no es nada habitual, el FMI y el Gobierno de Honduras acordaron techos para el gasto público en salarios, lo que pone de relieve la importancia del problema.

Como se señaló, el efecto pleno de todas las demandas institucionalizadas en los estatutos no se ha sentido de forma completa, porque varios de ellos están todavía finalizando la etapa transicional que contempla un aumento progresivo de la satisfacción de las demandas institucionales.

Pero si en este escenario se verifican ya serios impactos en el equilibrio fiscal, la situación será más seria en el 2001 y 2002, años en que se dejarán sentir en toda su intensidad los requerimientos plenos de los estatutos por haber finalizado la fase transicional.

Los estatutos se constituyeron también en un obstáculo para la política salarial en el Servicio Civil, basada en criterios de eficiencia y productividad, que el Gobierno de Honduras implementó con gran esfuerzo en 1999 y 2000.

Los estatutos incluyen, además, la estabilidad laboral plena de los profesionales y técnicos empleados, y aun cuando muchos de ellos se preocupan por el nivel de calidad de los servicios y prestaciones, en la práctica no existen instrumentos de evaluación de calidad, productividad, pertinencia y esfuerzo. Dicho de otro modo, los estatutos operan como una “muralla institucional” que evita a sus beneficiarios la exposición a la evolución y cambios de sus respectivos mercados laborales.

Además, el Gobierno de Honduras enfrenta hoy una doble presión: i) la proveniente de otros gremios profesionales que desean obtener un estatuto propio; ii) la originada en gremios que ya poseen estatutos, pero que desean mejorar sus condiciones, por ejemplo, introduciendo una indexación automática.

SECCIÓN II: ESTATUTOS Y REMUNERACIONES

El presente trabajo centra su atención en las consecuencias de los estatutos para el diseño e implementación de la política de reajustes de salarios mínimos y de remuneraciones del sector público. En esta óptica, se sintetiza a continuación lo que dispone cada estatuto respecto a las remuneraciones de sus beneficiarios.

A. Personal docente

El Estatuto del Personal Docente, de octubre de 1997, dispone que, para el cálculo del valor de la hora de clase, se adopta un factor referencial equivalente a 0.71132 multiplicado por el salario mínimo (promedio del más alto y el más bajo).

Para estimar el sueldo base mensual, se multiplica el valor de la hora de clase por 156 horas al mes. Cuando se trata de jornada parcial, se toma el número de horas efectivas trabajadas en el mes, (inferior a 156) multiplicadas por el valor de la hora de clase. El Estatuto dispone la indexación plena del valor de la hora de clase al salario mínimo. Dispone también un adicional de 69 por ciento para los profesores titulados para nivel medio, licenciados, bachilleres universitarios en Pedagogía. Establece asignaciones colaterales por puesto, antigüedad, grado académico, méritos profesionales y zona de trabajo. Todos los incrementos de los adicionales y colaterales se calculan como porcentaje del sueldo base y, por consiguiente, también están indexados al salario mínimo.

B. Médicos empleados

Es interesante señalar que el Estatuto original, aprobado por el Congreso en 1985, disponía un sueldo base más adicionales por cargo y horario, pero no contemplaba indexación. La reforma aprobada en 1997 establece que el sueldo base de un médico general será equivalente a 12 salarios mínimos de la actividad de Servicios a las Empresas y 14 salarios mínimos para un médico especialista. El Estatuto hace explícita la indexación al reajuste del mínimo, un adicional de 25% para jornada diurna, adicionales que llegan hasta un 75% para jornada extraordinaria que sea prolongación de la jornada nocturna y otro recargo de 25% por zonaje. También contempla adicionales para los médicos que desarrollen labores administrativas en sus servicios.

C. Enfermeras profesionales

El Estatuto de las Enfermeras Profesionales es relativamente reciente: mayo de 1999. Establece un sueldo base de 8.000 lempiras mensuales. Contempla adicionales de 25% para jornada nocturna, 10 por ciento por postgrado, ajustes por antigüedad, 25% por zonaje e incentivos adicionales por méritos, antigüedad y eficiencia en el desempeño de sus responsabilidades. Curiosamente, este estatuto no contempla indexación.

D. Dentistas empleados

El Estatuto de los Cirujanos Dentistas Empleados, fechado en octubre de 1993, dispone un sueldo base inicial de 3.000 lempiras mensuales para una jornada diurna de 6 horas de servicio. En el caso de Cirujano Dentista Especialista, se eleva a 3.500 lempiras. Contempla adicionales de 25% por jornada nocturna, adicionales variables por desarrollo de funciones administrativas, 25% por zonaje e incentivos por antigüedad y eficiencia.

El Estatuto dispone que los sueldos básicos podrán ser modificados según los índices de inflación del Banco Central (IPC).

E. Químicos farmacéuticos empleados

Aprobado por el Congreso en septiembre de 1994, establece un sueldo base inicial de 3.000 lempiras que se eleva a 3.500 lempiras si posee una maestría. Contempla un adicional de 25% por jornada nocturna, otro 25% por zonaje e incentivos por antigüedad, méritos o eficiencia. No incluye indexación alguna.

F. Trabajadores sociales

Aprobado por el Congreso en diciembre de 1997, establece un sueldo base inicial de 6.000 lempiras mensuales para una jornada ordinaria de 6 horas. Contempla un adicional de 25% por jornada nocturna y hasta un 75% adicional por jornada extraordinaria que sea una prolongación de la jornada nocturna. También reconoce un 25% por zonaje. El Estatuto incorpora de forma explícita la indexación siguiendo el alza anual del IPC. Complementariamente, establece que, en el caso de que se registre una devaluación de 10% o más, el sueldo base inicial debe ser reajustado de inmediato, sin esperar el final del año, siguiendo el alza inflacionaria correspondiente. La interpretación de esta última parte no es clara, ya que algunos entienden que, además del reajuste anual según IPC, en caso de devaluaciones del 10% o más, habría un reajuste adicional por este concepto.

G. Microbiólogos y químicos

Aprobado por el Congreso en octubre de 1997, establece un sueldo base inicial de 6.000 lempiras para una jornada diurna de 6 horas que se eleva a 8.000 lempiras para el especialista. Contempla un adicional de 15% por jornada nocturna, un adicional de 25% por cargo administrativo, un 40% por zonaje y recargos por jornadas extraordinarias que pueden llegar hasta un 100% del sueldo base. El Estatuto incorpora de forma explícita la indexación al reajuste del salario mínimo.

H. Personal de la Universidad Nacional Autónoma

El Estatuto de la Universidad Nacional Autónoma no ha sido aprobado por el Congreso. No obstante, de acuerdo con la información de Finanzas, se encuentra en aplicación e incluye una indexación al salario mínimo, ya que los sueldos del personal docente se expresa en 20 o más salarios mínimos. Presiona sobre la posición fiscal a través de las transferencias que el Gobierno debe efectuar a la Universidad.

SECCIÓN III: ESTATUTOS E INDEXACIÓN

Como se desprende del cuadro 1, los estatutos del personal docente, de los médicos empleados y de los microbiólogos y químicos se encuentran directamente indexados al reajuste del salario mínimo. En el caso del personal docente, y más aún en el de los médicos empleados, la indexación es acompañada por un multiplicador del salario mínimo. También el personal docente de la Universidad Nacional Autónoma tiene sus remuneraciones indexadas al salario mínimo, aun cuando el efecto fiscal es a través de las transferencias del Fisco a la Universidad Autónoma. No se ha incluido este Estatuto en el cuadro 1 porque no había sido aprobado todavía en el Congreso Nacional cuando se elaboró este trabajo.

La indexación al salario mínimo desnaturaliza el objetivo de este último, creado para establecer un “piso” para el salario de los trabajadores de menores ingresos, que suelen ser los de menor calificación, y no para reajustar los ingresos de los trabajadores de mayor calificación. Además, la indexación de los sueldos de los trabajadores de los estatutos genera un problema fiscal que repercute sobre los restantes trabajadores bien por la vía de mayores tributos o endeudamiento para financiarlo, bien por la vía de una mayor inflación. Aun cuando no lo explicitan, las propias organizaciones de los trabajadores son plenamente conscientes de los privilegios y costos asociados a los estatutos.

Cuadro 1. Honduras. Estatutos e Indexación

Estatuto	DL-CN	Sueldo Base Mensual	Criterio de Indexación.
Personal docente	136-97	156hs*0.71132* SM	Salario Mínimo
Médicos empleados	167-85 161-97	L.3.000.-	12 a 14 Salarios Mínimos
Enfermeras profesio- nales.	90 – 99	L.8.000.-	Ninguno
Dentistas empleados	203-93	L.3.000.-	IPC
Químicos farma- ceuticos.	126-94	L.3.000.-	Ninguno
Trabajadores sociales	218-97	L.6.000.-	IPC
Microbiólogo y químico.	178-97	L.6.000.-	Salario Mínimo.

Fuente: Decretos Leyes del Congreso Nacional citados en la segunda columna del presente Cuadro. Véase Anexo 1.

En la práctica, colocan a cualquier propuesta de reajuste del salario mínimo frente al problema de prestar atención a su repercusión por la vía de los estatutos sobre la Caja Fiscal, en lugar de concentrar la atención en un criterio de reajuste relevante para trabajadores y empresas, particularmente para los segmentos de menores remuneraciones e ingresos sobre los que debería influir la política de salarios mínimos. Esto implica que cuando el sector público se vea muy sobrepasado por las presiones de los estatutos, se corre el riesgo de que se intente modular la política de salarios mínimos para no provocar un desastre fiscal.

Los estatutos de cirujanos dentistas empleados y trabajadores sociales se encuentran indexados al IPC, mientras que los estatutos de enfermeras profesionales y químicos farmacéuticos no incluyen indexación, aun cuando se han registrado intentos en esa dirección.

Sin perjuicio de que sería mejor permitir que los mercados e institucionalidad laboral vigentes definan la evolución de la situación laboral de estos gremios, en este trabajo nos concentraremos sólo en el tema de indexación y, particularmente, el de la indexación al reajuste del salario mínimo, ya que el principal objetivo del trabajo es analizar cómo inciden los estatutos sobre el reajuste salarial y cómo puede eventualmente removerse el obstáculo creado por los estatutos para el diseño de la política de salarios mínimos y del sector público.

SECCIÓN IV: ALTERNATIVAS DE ACCIÓN

Es factible plantear diversas alternativas para ir superando el obstáculo de los estatutos, pero el punto fundamental es la decisión política para implementarlas. Sin ella, ninguna de las alternativas será viable. En este sentido, lo correcto sería tener en cuenta que enfrentar el problema de los estatutos tiene sin duda un costo político, ya que afecta a miles de profesionales y técnicos que podrán reaccionar. Pero también debe tenerse en cuenta que existe un beneficio político de dicha acción para el resto de los trabajadores y de la población, incluyendo las propias centrales de trabajadores que visualizan a los estatutos como un privilegio, como un monopolio, que genera costos no sólo para el fisco sino también para los restantes trabajadores y para la población en su conjunto, porque cualquiera sea la forma de financiar los aumentos previstos en los estatutos, afecta al resto de la comunidad. Y es particularmente molesto percibir que los esfuerzos realizados para llegar a un acuerdo en materia de reajuste de los salarios mínimos, repercute en alzas desproporcionadas para los profesionales y técnicos cuyos estatutos incluyen indexación y multiplicadores del salario mínimo.

En la perspectiva expuesta previamente, la primera alternativa, que es probablemente la más racional pero la de mayor costo político, es un anteproyecto de Ley que elimine la indexación de los estatutos. Esto es tomar el toro por los cuernos y, para hacerlo, será necesaria una tarea de esclarecimiento con el resto de los trabajadores y con la opinión pública para difundir y capitalizar el beneficio político de esta medida. En este sentido, es pertinente difundir cuál es el costo fiscal y privado de los estatutos, cómo se financia y quiénes terminan pagando la cuenta.

La segunda alternativa es la posición adoptada por COHEP: que excepto el Estatuto del Personal Docente, todos los restantes serían inconstitucionales. En consecuencia, cualquier entidad privada o pública con derecho a hacerlo, puede interponer un recurso para impedir la aplicación de los estatutos. Si esta perspectiva fuera correcta, podría aprobarse un reajuste de salarios mínimos pero cuestionarse en la Justicia su aplicabilidad como indexador a los estatutos, excepto el del Personal Docente.

La tercera opción surge del hecho de que puede ser muy difícil atacar el tema frontalmente, como se plantea en la primera alternativa. Por consiguiente, una opción más realista podría ser elaborar una propuesta con la exigencia de nuevos requisitos de calificación, pertinencia, esfuerzo y dedicación para mantener la estabilidad en el empleo reconocida en los estatutos y, lanzada esta propuesta, negociarla a cambio de la eliminación de la indexación. Dicho de otro modo, la propuesta cuestiona la calificación efectiva, pertinencia, dedicación y eficacia de los beneficiarios de la estabilidad de los estatutos con muy buenas razones, ya que, en la práctica, no existe un mecanismo serio que evalúe estos factores y tampoco se permite el accionar de los respectivos mercados laborales, que sería la alternativa real. En consecuencia, al cuestionar estos factores se cuestiona la estabilidad de los que resisten la evaluación. En la práctica, el cuestionamiento de la estabilidad puede ser utilizado por el Gobierno para negociar a cambio la eliminación de la indexación. El Gobierno tiene atribuciones para preocuparse por mejorar la calificación, pertinencia, eficacia y dedicación de los profesionales y técnicos amparados por los estatutos como requisito indispensable para la estabilidad en el empleo, y no está con ello

lesionando derecho alguno. Y en el proceso de negociación, serían los propios trabajadores los que acordarían en la negociación renunciar a la indexación a cambio de la estabilidad.

La cuarta alternativa es eliminar total y parcialmente el referente de indexación. Esto es, cambiar la denominación legal al salario mínimo y pasar a designarlo como ingreso básico o remuneración básica; así como su estructura. El paso previo y necesario es acordar con trabajadores y empresarios una nueva Ley de Remuneración Básica, con nuevos criterios aprobados tripartitamente. Esto supone que cuando los gremios de los estatutos intenten reindexarse a la nueva remuneración o ingreso laboral básico, el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional actuarían de freno, de otra manera carece de sentido la propuesta.

La quinta alternativa es una opción intermedia. Consiste en modificar el reajuste del salario mínimo, otorgando por ejemplo un 70% de lo que se acuerde a través de un aumento de mínimos y el resto en bonos de estímulo, de ayuda familiar, de productividad, etc. De esta manera, sólo un 70 por ciento de los incrementos del salario mínimo presionarían sobre la situación de equilibrio fiscal. Naturalmente, esto tendría que ser concertado con trabajadores y empresarios para que fuera viable. Es probable que sólo sean necesario tres o cuatro años con este curso de acción, ya que, al perder una parte importante de la indexación, es muy factible que los profesionales y técnicos de los estatutos opten por incorporarse al régimen del Servicio Civil. El inconveniente de esta alternativa es que alteraría la racionalidad de la política de mínimos, exactamente en el momento en el que es más necesario tener criterios técnicos aceptados por empresarios y trabajadores para un rodaje normal de la política de reajuste de los mínimos.

La sexta alternativa – y probablemente la más realista – es introducir una tasa de tributación directa especial – más elevada – para todos aquéllos que se acojan al régimen de indexación en los estatutos. Esto, por un lado, desestimularía la indexación y, por otro, compensaría parcialmente al Fisco de las mayores erogaciones originadas en los estatutos. Una tasa marginal de tributación directa suficientemente elevada operaría como un costo elevado para permanecer en los estatutos cuando se puede optar por las remuneraciones del Servicio Civil.

Esta medida sería particularmente eficaz si la ley establece la retención tributaria en el momento del pago del sueldo y su posterior depósito en cuentas fiscales por parte de las instituciones, entidades o agentes que pagan los sueldos y salarios a los profesionales y técnicos.

Una séptima alternativa surge de las posibles combinaciones entre las seis opciones expuestas en los párrafos previos. En la práctica, no es indispensable el cuestionamiento de todos los estatutos, sino sólo de aquéllos cuya indexación afecta a la política de salarios mínimos o a la posición fiscal. Como surge claramente del cuadro 1, incluye los estatutos del personal docente, de médicos empleados y de microbiólogos y químicos (indexación al salario mínimo) y dentistas y trabajadores sociales (indexación al IPC).

Una octava alternativa, al igual que la tercera, sería que es factible desde el gobierno negociar la calificación, pertinencia, méritos, esfuerzo y dedicación de cada uno de los profesionales y técnicos. Esto permitiría establecer un reajuste de remuneraciones diferenciado, de acuerdo con las evaluaciones efectuadas descentralizadamente. Un aspecto importante es que el monto total disponible para el reajuste agregado debería ser inferior al monto total que resultaría de la

indexación. De este modo, la reducción del impacto de los estatutos sobre la posición fiscal se lograría por dos vías: a) la reducción de la indexación del monto global y b) el traslado gradual del personal de los estatutos, que han registrado menores reajustes, al régimen de servicio civil. Un elemento adicional que facilitaría la negociación de un reajuste diferenciado, es darle un mayor reajuste a aquéllos que se esfuerzan más y en peores condiciones para cumplir su deber, por ejemplo, los médicos y docentes rurales.

Cabe seguir especulando con otras alternativas, pero cualquiera que ella fuera, debería tenerse en cuenta un aspecto no trivial. En 1999 y, sobre todo, en el 2000, el Gobierno de Honduras hizo un esfuerzo por atraer a los trabajadores de los estatutos hacia el Régimen del Servicio Civil, sobre la base de la significativa mejoría de las remuneraciones del Servicio Civil. Esto es, creó un incentivo para trasladarse desde los estatutos hacia el Servicio Civil, pero omitió crear un desincentivo para permanecer en los estatutos. Dicho de otro modo, estableció el premio pero no el castigo. Y cuando se trata de modificar conductas como las que condujeron a cobijarse en los estatutos, el Gobierno debería ser muy claro en exponer los beneficios de incorporarse al régimen del Servicio Civil y, además, los costos de permanecer en los estatutos.