

# **Análisis de las remuneraciones de los docentes del sector público en Guatemala\***

**Por Hugo Maul Rivas y Jorge Lavarreda**

---

**Guatemala, abril de 2008**

\* Esta es una versión realizada a partir del estudio comisionado a Hugo Maul por el Ministerio de Educación de Guatemala durante el segundo semestre de 2007. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidos por parte de los participantes del taller de trabajo "El debate sobre salarios docentes en América Latina" organizado por el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Profesional Docente en América Latina el 3 y 4 de abril de 2008 en San Salvador, El Salvador. Por supuesto cualquier error que persista es responsabilidad exclusiva de los autores.

## **Contenido**

Introducción .....	3
Distribución del gasto público en educación en Guatemala .....	4
Remuneración de los maestros en Guatemala.....	14
Nivel de la remuneración .....	14
Estructura de la remuneración.....	23
Lecciones y recomendaciones de política .....	27
Referencias bibliográficas .....	33
Anexo .....	35

## Introducción

El salario docente es, según la mayoría de los especialistas, uno de los temas prioritarios en las políticas educativas latinoamericanas<sup>1</sup>. El análisis de la cuestión recoge una discusión en la que entran consideraciones referidas a la estructura legal y limitada de la jornada laboral y a las vacaciones durante los periodos sin clases. Estas características complejizan la discusión sobre el nivel actual de los salarios docentes y su comparabilidad con los de otras profesiones<sup>2</sup>.

Desde la investigación, se indica que en muchos países de la región el salario real de los maestros y profesores ha descendido en los últimos años<sup>3</sup>, mientras que en otros casos se registran aumentos considerables<sup>4</sup>. Diversas publicaciones del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe -PREAL- refieren a las carreras magisteriales y a las estructuras salariales, así como a políticas que permitan atraer y retener buenos docentes. Por otra parte, otros estudios analizan el nivel salarial en la región y el abanico de incentivos (implícitos y/o explícitos) que contienen<sup>5</sup>. Además un documento reciente de PREAL<sup>6</sup> intentó ordenar el debate en torno a los salarios e incentivos docentes a partir de una mirada que clarificó las tensiones y acercó las principales discusiones técnicas a los tomadores de decisiones y sindicatos docentes, entre otros.

Este tipo de análisis debe ser complementado con trabajos que aborden con mayor profundidad la situación de los países de la región, cada uno de los cuales tiene distintas características, lo que permite ahondar en ciertos temas más específicos. El objetivo de este informe es determinar la situación de las remuneraciones docentes en Guatemala y, en la medida de lo posible, identificar los incentivos que ésta genera y los costos fiscales que representan en relación a otros gastos en educación.

El informe inicia con una descripción de la distribución de los recursos públicos entre los distintos usos, distinguiendo la proporción representada por las remuneraciones. En la segunda sección se presenta la situación de las remuneraciones docentes en Guatemala, en cuanto a su nivel y su estructura. Finalmente se cierra el artículo con lecciones y recomendaciones de política a fin de motivar la reflexión.

---

<sup>1</sup> PREAL (2001) *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: PREAL

<sup>2</sup> Liang, Xiaoyan (2003) "Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones", en *Documentos de Trabajo*: PREAL.

<sup>3</sup> En el caso de Uruguay, por ejemplo, entre 1960 y 1986 el salario real de los maestros cayó a menos de las tres cuartas partes de su valor real, tendencia que, con oscilaciones, continuó a la baja durante la década y media siguiente (Mancebo y Torello, 2000).

<sup>4</sup> En un reciente estudio realizado en el marco del GTD-PREAL "Maestros en Latinoamérica: Radiografía de una profesión" se evidencia que hay casos como El Salvador en los cuales los salarios docentes han aumentado significativamente en los últimos años.

<sup>5</sup> Ver entre otros, Vegas, Emiliana (ed) (2005) "Incentives to Improve Teaching". Washington D.C.: The World Bank.

<sup>6</sup> Claudio de Moura Castro, Gustavo Ioschpe (2007) La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza? Documento N°37 PREAL.

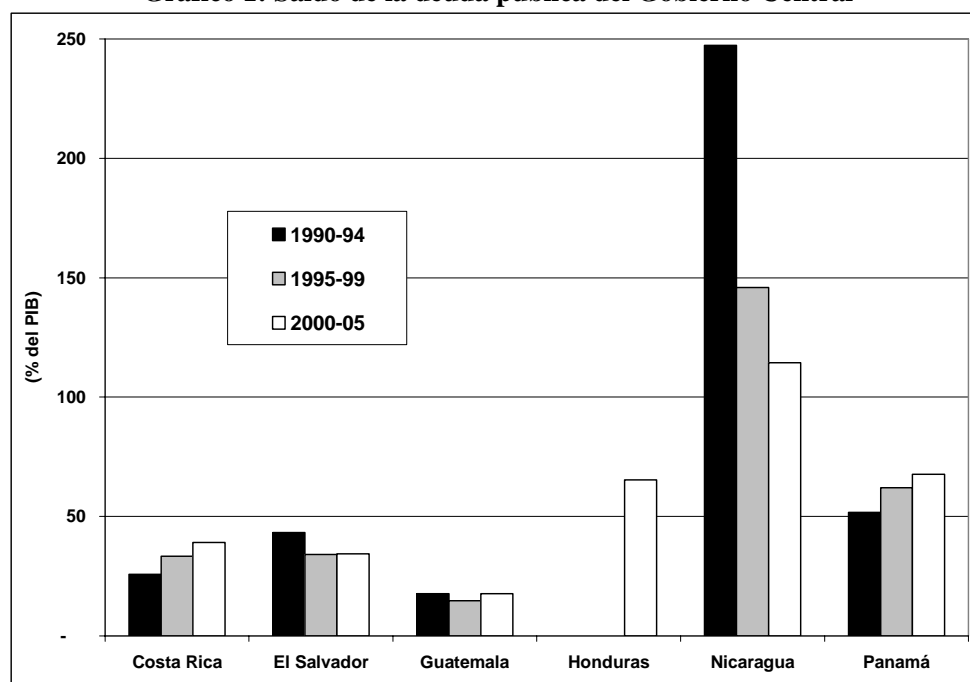
## Distribución del gasto público en educación en Guatemala

Se inicia con esta sección con el propósito de contextualizar el esfuerzo fiscal que las remuneraciones representan en relación a otros gastos en el sector educativo. Inicialmente presentamos una breve descripción de la situación fiscal de Guatemala para luego enfocarnos en el nivel y la distribución del gasto público en educación.

### Situación fiscal de Guatemala

Los gobiernos de Guatemala han sido tradicionalmente muy conservadores en su manejo macroeconómico por lo que la deuda total del sector público ha sido menos del 20 por ciento del Producto Interno Bruto<sup>7</sup> -PIB- desde inicios de los noventa (ver Gráfico 1). Según Vergara y Lavarreda (2005), la trayectoria de las finanzas públicas en Guatemala es consistente con la sostenibilidad fiscal<sup>8</sup>. Sin embargo, los autores consideran que una expansión de la deuda de mayor envergadura sería arriesgada si se lleva a cabo antes de que el país haya desarrollado antecedentes de crecimiento sostenido más alto.

**Gráfico 1: Saldo de la deuda pública del Gobierno Central**



Fuente: elaboración propia a partir de ICEFI (2007), Cuadro 12, pág. 37.

<sup>7</sup> La medición del Producto Interno Bruto en Guatemala se basaba en la metodología correspondiente a la segunda revisión del Manual de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas que data de 1953, y se utilizaba a 1958 como año base. Sin embargo, a partir del 2007 se utiliza el nuevo Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN93) emitido conjuntamente por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y se adoptó el 2001 como año base. El nuevo PIB representa entre el 85 y el 90% del estimado anteriormente. Por lo tanto, las razones respecto al PIB que se presentan para el período 1990-2006 están subestimadas.

<sup>8</sup> Luego de realizar un análisis de sostenibilidad de la deuda pública externa para el período 1990-2004, Armendáriz (2006) concluye que en el mediano plazo no se prevé un problema de sostenibilidad de la deuda pública externa en Guatemala.

Por otro lado, uno de los retos macroeconómicos más importantes que persiste para Guatemala es mejorar la recaudación fiscal, que sigue siendo baja de acuerdo con parámetros internacionales, tomando en cuenta que los ingresos tributarios superan el 90% de los ingresos totales, a pesar de los avances de los últimos quince años (ver Cuadro 1)<sup>9</sup>. Asimismo, con un nivel relativamente bajo de recaudación, la política fiscal tiene pocos grados de libertad para responder ante choques inesperados y proveer estímulos contra-cíclicos cuando fuera necesario.

**Cuadro 1: Ingresos tributarios del Gobierno Central (% del PIB)**

	1990	1995	2000	2005
Bolivia	7.0	10.6	12.3	20.9
Uruguay	14.6	14.6	15.2	19.7
Honduras	14.7	16.3	16.5	16.9
Nicaragua	8.1	12.2	14.5	16.8
Chile	13.8	15.5	16.3	16.8
Colombia	7.8	9.7	11.2	14.8
República Dominicana	8.2	10.7	12.5	14.1
Argentina	8.0	8.2	9.7	13.8
Perú	10.7	13.6	12.2	13.6
<b>Promedio AL</b>	<b>9.3</b>	<b>10.9</b>	<b>11.7</b>	<b>13.5</b>
Costa Rica	10.8	11.9	11.9	13.3
El Salvador	7.5	12.0	10.8	12.6
Paraguay	9.4	12.5	10.8	11.8
Venezuela	3.5	8.2	8.6	11.6
<b>Guatemala</b>	<b>7.6</b>	<b>8.9</b>	<b>10.6</b>	<b>11.2</b>
Ecuador	7.8	7.1	10.2	10.3
Brasil	9.8	9.7	9.8	10.1
México	10.7	9.3	10.6	9.7
Haití	7.3	5.5	7.9	9.7
Panamá	10.3	10.9	9.6	8.9

Nota: estas cifras no incluyen las contribuciones sociales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, <http://www.eclac.org/ilpes/>.

### El gasto público en Guatemala

El punto de partida del análisis consiste en identificar qué ha orientado la política de gasto público. A mediados de los años ochenta se promulgó la Constitución Política de la República que sigue vigente en la actualidad y que ha servido de marco para todas las políticas públicas<sup>10</sup>. Sin embargo, es a mediados de los noventa, con la firma de los Acuerdos de Paz, que se logra un nuevo “contrato social” sobre la agenda de desarrollo del país<sup>11</sup>. Una característica importante de

<sup>9</sup> Por su parte Agosin, M. y Machado, R. (2005) encuentran que, en Guatemala, la recaudación tributaria esperada supera a la observada aún controlando por características estructurales como el PIB per cápita y el coeficiente de Gini.

<sup>10</sup> Entre las obligaciones del Estado destacan las actividades dirigidas a garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de las personas.

<sup>11</sup> Como resultado de los Acuerdos de Paz, en marzo de 1999 se integró la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal que elaboró una propuesta titulada “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala” que sirvió de base para la discusión del documento titulado “Pacto Fiscal: para un futuro con paz y desarrollo” que fue suscrito por 131 organizaciones en mayo de 2000. En dicho documento se fijó como visión del Estado a uno que, “velará porque se consolide en el país

estos acuerdos es que incluyeron compromisos en cuanto al logro de metas tanto en términos de indicadores sociales como de gasto público. Sin embargo, el horizonte de las metas fue únicamente para el período 1997-2000 y, como señala Segovia (2004), en la recalendarización de los compromisos de los Acuerdos de Paz para el período 2000-2004, no se incluyó una reprogramación de metas cuantitativas y tampoco una estimación de los recursos adicionales que se requerirían para cumplir con los compromisos pendientes.

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala<sup>12</sup>, el clasificador institucional organiza al Sector Público en: 1) Gobierno General y 2) Empresas Públicas. El Gobierno General incluye a las instituciones de Gobierno central y Gobiernos locales; mientras que las Empresas Públicas se clasifican en financieras y no financieras. Sin embargo, la información disponible sólo corresponde al Gobierno central cuyo gasto representó entre 1994 y 1997, según información del Fondo Monetario Internacional, entre el 78 y el 82% del gasto del Gobierno general y las Empresas públicas no financieras.

El gasto público de Guatemala también se caracteriza por sus bajos montos cuando se lo comparara con el de otros países de la región latinoamericana (ver Gráfico 2) así como por su inflexibilidad presupuestaria. En los últimos diez y siete años (1990-2006) el gasto total fue, en promedio, 11.3% del PIB y el resultado presupuestario promedio, en ese mismo período, fue un déficit fiscal de 1.3% del PIB. La comparación del desempeño de Guatemala en lo que se refiere al gasto en comparación con los promedios latinoamericanos quizás no sea enteramente apropiada, considerando que el tamaño del total del gasto público tiende a estar positivamente asociado con los niveles de desarrollo económico. Puesto que el ingreso per cápita promedio en Latinoamérica es considerablemente más alto que el de Guatemala, deberíamos esperar a observar niveles más bajos en el total del gasto público. Aun así, un ejercicio de referenciamiento mundial sugiere que la proporción PIB del gasto público total de Guatemala es de únicamente alrededor del 53 por ciento de la proporción del gasto proyectado en base a su ingreso per cápita.

Cabe destacar que, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el gasto público total se incrementó como resultado de los compromisos adquiridos en cuanto a metas de gasto social. Para el caso específico del sector educativo el compromiso fue: *Aumentar significativamente los recursos destinados a la educación. Como mínimo el gobierno plantea haber incrementado, para el año 2000, el gasto público ejecutado en educación<sup>13</sup> en relación al PIB en 50% respecto al gasto ejecutado en 1995.* Durante el período 1997-2000 este compromiso se cumplió únicamente en 1999<sup>14</sup>, y entre 2001 y 2006 la meta no se alcanzó únicamente en 2004. En el período 1997-2006 el gasto público total promedió 12.4% del PIB y el déficit fiscal 1.8% del PIB.

---

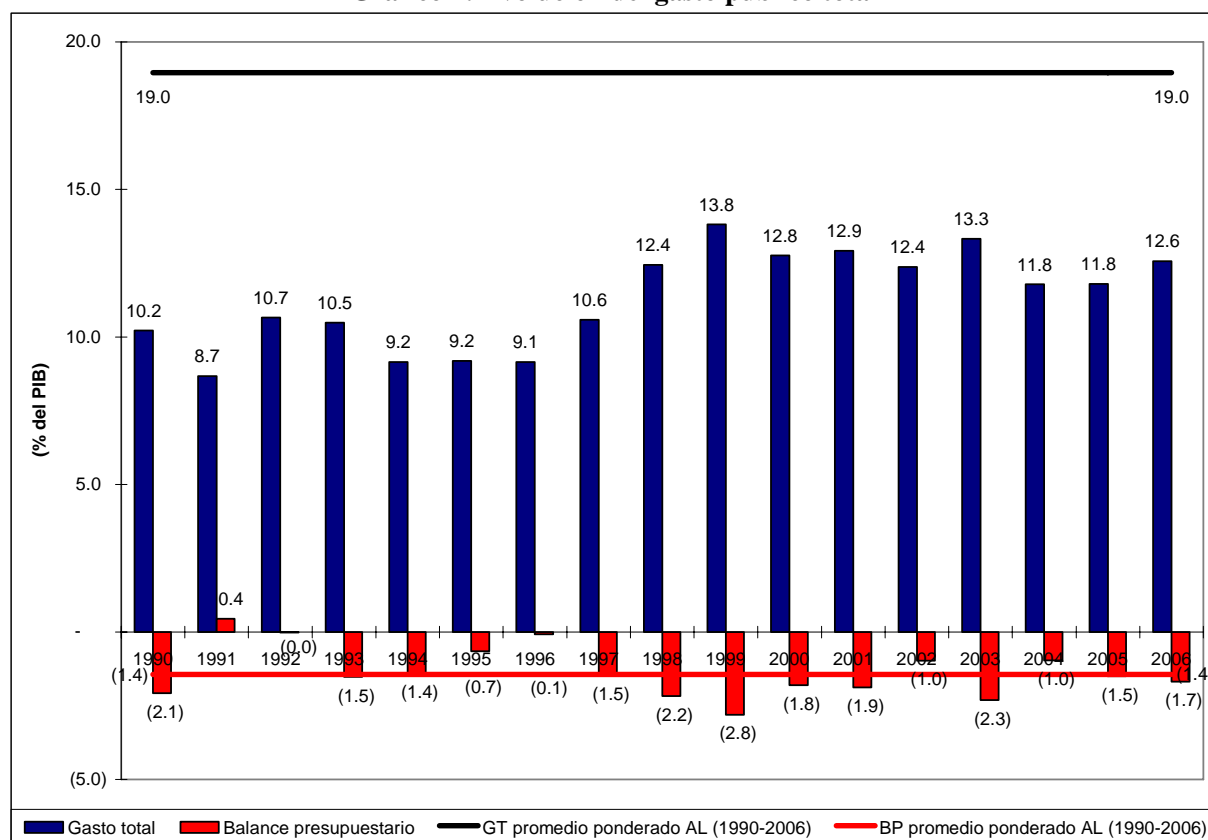
un régimen económico y social que se funde en principios de justicia social. Creará las condiciones para que la economía nacional logre el desarrollo económico y social así como la adecuada utilización de los recursos naturales y el potencial humano. Asimismo, fomentará el pleno empleo en forma integrada, de tal manera que promueva la eficiencia económica y una mejora sustancial de los satisfactores básicos y de las condiciones de vida de los guatemaltecos y guatemaltecas”.

<sup>12</sup> Cuarta edición de enero de 2008.

<sup>13</sup> En 1995 se clasificaba en el sector educación lo que en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala vigente se clasifica como función: educación (303), cultura y deportes (304), y ciencia y tecnología (305).

<sup>14</sup> La meta se estableció hasta el año 2000 y desde entonces se utiliza únicamente como una referencia pero en estricto rigor no hay metas vigentes desde entonces.

Gráfico 2: Evolución del gasto público total



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas, del banco de Guatemala, y de ILPES: Base de Datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, <http://www.eclac.org/ilpes/>.

Una proporción excesivamente alta de los ingresos tributarios recaudados por el gobierno central (41 por ciento) está destinada a un propósito u otro<sup>15</sup>. Aunque existe un proceso formal de formulación del presupuesto, que el Ministerio de Finanzas Públicas está fortaleciendo con claros planes para la adopción de un marco de gastos a mediano plazo basado en el desempeño, la elevada incidencia de fondos legalmente destinados con fines específicos y costos de tipo fijo limita el margen para la planificación presupuestaria. De igual manera, la información incompleta sobre los presupuestos municipales y los proyectos de inversión obstaculiza una planificación sectorial comprensiva. Por otra parte, la capacidad ilimitada del Congreso de introducir cambios al proyecto de presupuesto (particularmente al programa de inversión pública) y del Ejecutivo de modificar el presupuesto durante el año fiscal a través de transferencias puede afectar la credibilidad de la formulación presupuestaria.

<sup>15</sup> Este hecho también ha sido destacado en otros informes como el de Fuentes (2006) que identifica al menos tres fuentes de rigidez del presupuesto: 1) las disposiciones legales que establecen de antemano el destino del gasto, 2) los salarios de los empleados públicos, y 3) los pasivos contingentes; y el de ICEFI (2005) que señalaba que el presupuesto de Guatemala se caracterizaba por una seria rigidez que impide realizar cambios importantes del gasto público.

¿En qué se gasta en Guatemala? En el período analizado prácticamente la mitad del presupuesto de egresos se ejecutó en tres sectores: 1) educación, ciencia y cultura; 2) financiero; y 3) transporte. El incremento se llevó a cabo principalmente en los gastos de capital con el aumento de las transferencias a las municipalidades y a los fondos sociales, de tal forma que la participación del gasto corriente en el gasto total pasó de un 83% en 1990 a un 64% en el 2006. Además, como resultado de los Acuerdos de Paz se incrementó el gasto dedicado a los sectores sociales que pasaron de representar un 34% del gasto total, en 1990, a un 53% en el 2006 (ver Gráfico 3). En términos reales el gasto social más que se triplicó entre 1990 y 2006; y el gasto social anual per cápita (en quetzales de 2005) más que se duplicó, en el mismo período, al pasar de Q.552 a Q.1,269<sup>16</sup>.

Sin embargo, el gasto social en Guatemala sigue entre los más bajos en la región latinoamericana, en donde el gasto del sector social promedia alrededor del 13 por ciento del PIB (ver Cuadro 2). Estas insuficiencias en el gasto público social de Guatemala no se atribuyen principalmente a la ineficiencia en las asignaciones. Mientras que Guatemala se destaca por tener un gasto social per cápita y como proporción del PIB muy bajo, no se destaca por dedicar una pequeña proporción de los recursos públicos a los sectores sociales. El último panel del Cuadro 2 indica que la proporción del gasto público total dedicada a los sectores sociales en Guatemala se aproxima al promedio latinoamericano y se encuentra entre los más altos de Centro América. En otras palabras, la falta de gasto en servicios sociales no se debe a una desviación de los recursos públicos hacia otras actividades de menos prioridad sino al monto extremadamente bajo del gasto público en Guatemala.

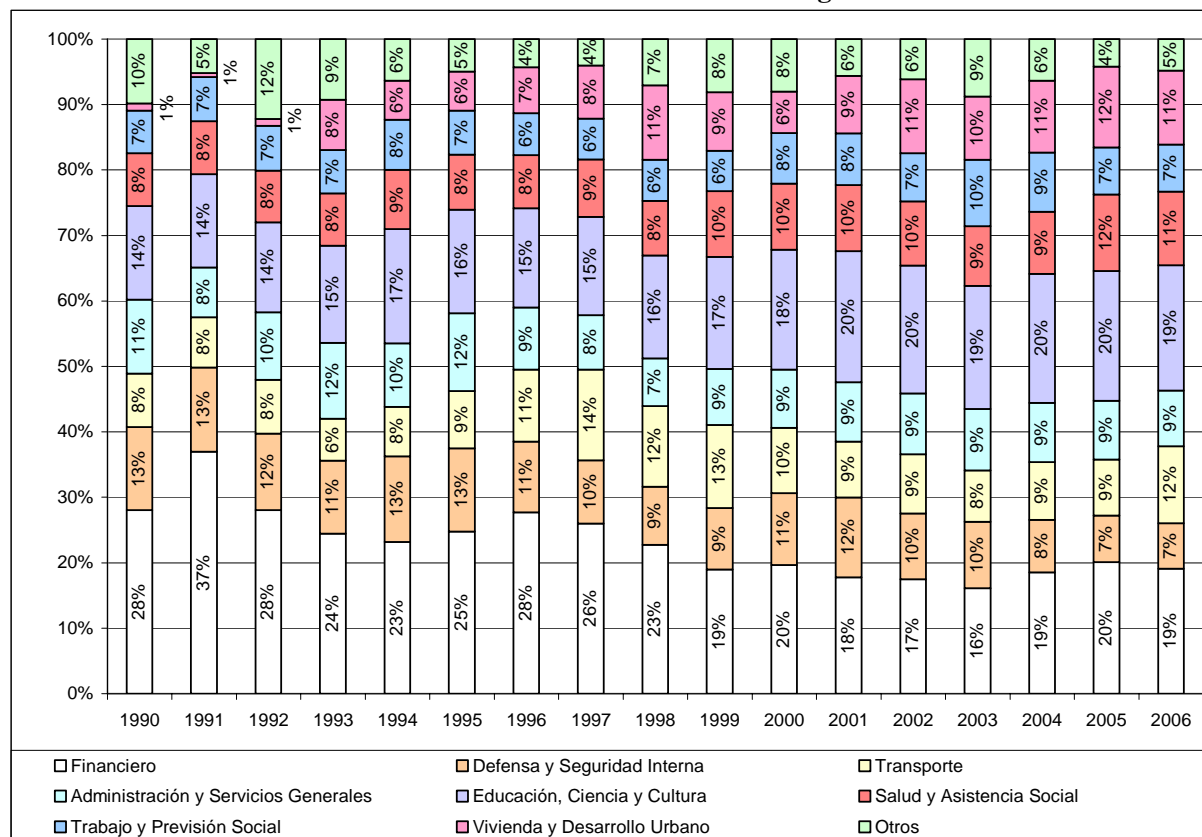
Además, el avance en incrementar los recursos dedicados a los sectores sociales no fue acompañado por un incremento de la misma magnitud por el lado de los ingresos. De hecho no se alcanzaron dos metas fundamentales de los Acuerdos de Paz para darle sostenibilidad al incremento del gasto público: 1) la tasa anual de crecimiento del PIB de 6% (en promedio el crecimiento fue 3.4% entre 1997 y 2006), y 2) la carga tributaria de 12% del PIB (en promedio fue 9.8% del PIB entre 1997 y 2006).

---

<sup>16</sup> Para conocer en más detalle en qué se gasta en Guatemala ver Segovia (2004).



Gráfico 3: Evolución de la distribución de los egresos totales



Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

Cuadro 2: Gasto Público del Sector Social

	1990-91	1994-95	1998-99	2002-03
Gasto Social (per cápita en US\$ 2000)				
Guatemala	50	64	99	109
Costa Rica	488	566	651	774
El Salvador	n.a.	n.a.	n.a.	149
Honduras	71	71	69	126
Nicaragua	49	49	58	68
Latinoamérica	333	393	461	440
Centro América	231	270	302	318
Otros LAC multiétnicos	69	91	107	127
Gasto Social (% del PIB)				
Guatemala	3.3	4.1	5.9	6.6***
Guatemala *	3.9	4.8	7.0	7.6***
Costa Rica **	15.6	15.8	16.4	18.6
El Salvador	n.a.	n.a.	n.a.	7.1
Honduras	7.9	7.8	7.4	13.1
Nicaragua	6.6	7.2	7.6	8.8
Latinoamérica	10.0	11.0	12.0	13.0
Centro América	10.0	10.0	11.0	12.0
Otros LAC multiétnicos	6.0	7.0	8.0	9.0
Gasto Social (% del Gasto Público)				
Guatemala	29.9	41.3	45.1	50.4

	1990-91	1994-95	1998-99	2002-03
Costa Rica	n.a.	n.a.	63.6	64.5
El Salvador	n.a.	n.a.	n.a.	35.9
Honduras	36.5	32.3	31.4	52.0
Nicaragua	34.0	39.9	37.1	40.0
Latinoamérica	40.0	43.0	46.0	46.0
Centro América	35.0	39.0	44.0	48.0
Otros LAC multiétnicos	37.0	34.0	33.0	29.0

\* Por el cambio de las cuentas nacionales se asume que el PIB (base 2001) es 15% más bajo que el PIB (base 1958).

\*\* Sector Público No Financiero.

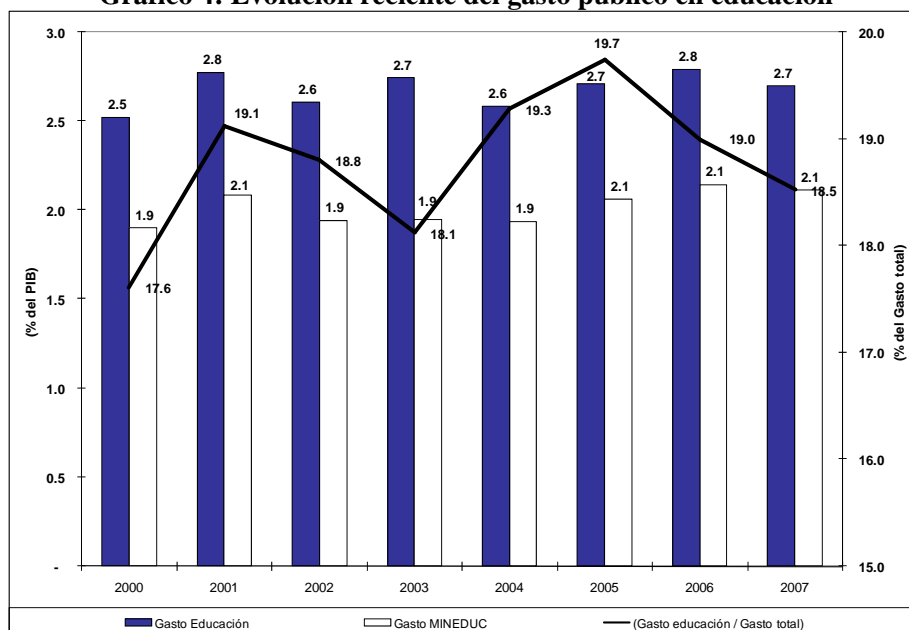
\*\*\* Las cifras corresponden al año 2006.

Fuente: World Bank (2007), Cuadro 2.1.

### Magnitud del gasto público en educación

En los últimos años (2000-2007) el gasto público en educación<sup>17</sup> ha sido, en promedio, equivalente al 2.7% del PIB; es decir, casi una quinta parte (18.8%) del gasto público total (ver Gráfico 4). El Ministerio de Educación -MINEDUC- ha ejecutado alrededor de tres cuartas partes del gasto público en educación, y el resto es gastado por otras entidades públicas, incluyendo la Universidad de San Carlos<sup>18</sup>. En general, existe una amplia fragmentación en la ejecución del gasto en educación, tanto dentro del Ministerio de Educación (dividido en una variedad de programas y proyectos), como fuera del MINEDUC (entre los fondos sociales y otras agencias gubernamentales), y a menudo con poca coordinación por parte del Ministerio de Educación (especialmente en cuanto a la infraestructura escolar).

**Gráfico 4: Evolución reciente del gasto público en educación**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala.

<sup>17</sup> Se utilizó la función 303 que corresponde al sector educación según el “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala” del Ministerio de Finanzas Públicas. Sin embargo, cabe destacar que, según un estudio reciente de Alvarez y Schiefelbein (2007), en 2006 se dejaron de contabilizar gastos que según la UNESCO debieran clasificarse en este sector por un equivalente al 14% de los identificados con el clasificador 303.

<sup>18</sup> Única universidad estatal del país.

Hasta aquí podemos concluir que el sector educativo ha sido el más prioritario en término de su participación en el gasto total pero su magnitud está muy por debajo de lo recomendado por el PREAL; es decir, al menos el 5% del PIB. Para ejemplificar por qué se hace el comentario anterior, incluimos una síntesis de Esquivel, F. (2002) quien presenta un análisis de los factores macroeconómicos de Chile y Guatemala como casos ilustrativos de la dinámica del financiamiento educativo. El autor señala que el gasto educativo promedio de Chile es más de seis veces superior al de Guatemala (ver Cuadro 3). En parte, la explicación de esto reside en las diferencias del PIB por habitante; es decir, en la desigualdad de la capacidad de generación de ingreso por habitante. Por lo tanto, en el informe se señala que tales discrepancias de ingreso deben traducirse en niveles diferentes de gasto educativo. Además, de las diferencias de ingreso por habitante influyen en las desigualdades del gasto promedio en educación el financiamiento tributario, el endeudamiento, y la participación de la población en edad escolar en el total de la población. Conforme sea mayor el valor de este último elemento, más reducido será el gasto educativo por habitante en edad escolar. En efecto, en Guatemala este indicador muestra un valor superior al chileno, lo que agrega otra causa de la diferencia entre los gastos promedio. Pero también deben considerarse los factores fiscales. Chile dispone de una mayor participación del gasto público en el PIB, lo que aumenta su capacidad de gasto educativo. En cuanto a la prioridad<sup>19</sup> las diferencias no son tan significativas.

**Cuadro 3: Gasto en educación por habitante en edad escolar y PIB por habitante, 1998 (En dólares)**

Países	Gasto en educación por habitante en el grupo de 5 a 24 años	PIB por habitante
Chile	510	4,870
Guatemala	80	1,785

Fuente: Esquivel, F. (2002), Cuadro 1, pág. 6.

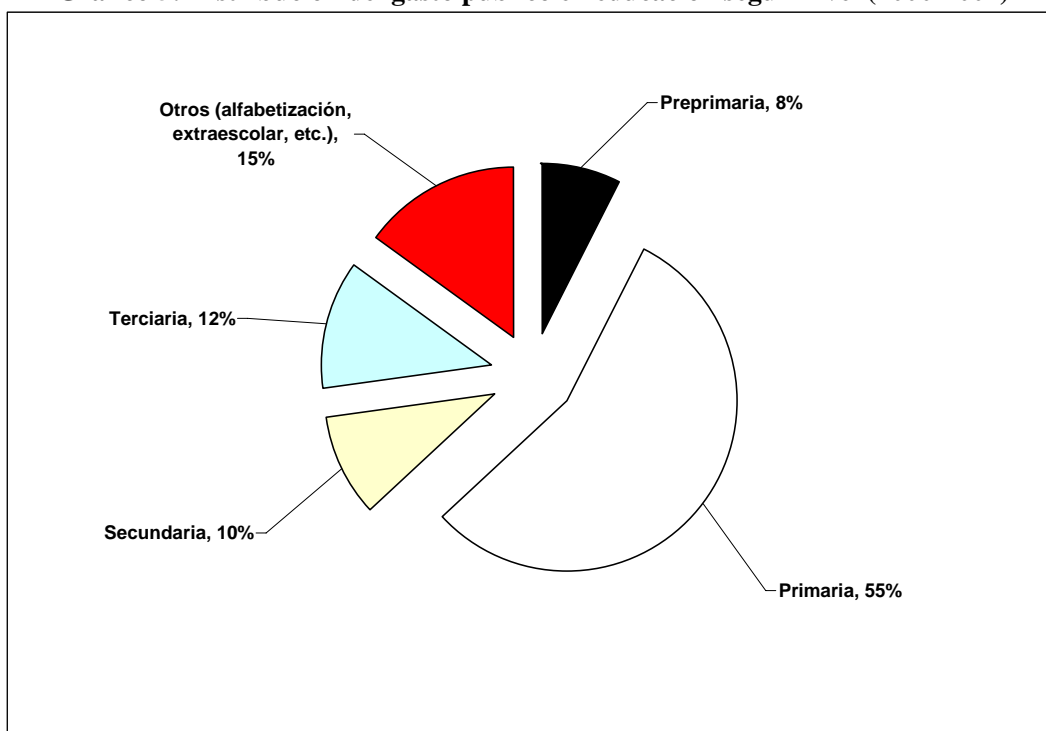
### Composición del gasto público en educación

Más de la mitad del gasto público en educación fue para el nivel primario, mientras que el nivel pre-primario recibió menos de una décima parte en el período 2000-2007 (ver Gráfico 5). Alrededor de tres cuartas partes del gasto público en educación correspondieron al Ministerio de Educación. Además, en el mismo período, en promedio, estimamos<sup>20</sup> que alrededor de tres cuartas partes del gasto de funcionamiento del Ministerio de Educación fue para compensar a los docentes en servicio de los niveles pre-primario, primario y secundario (ver Gráfico 6). Según información proporcionada por el MINEDUC en 2006 alrededor del 93% de los gastos en servicios personales correspondieron al pago de los docentes. Por lo tanto, es claro que la remuneración de los docentes es el principal gasto que afronta el MINEDUC generando el mayor costo fiscal del sector educativo. Además, al comparar esta proporción con la de otros países encontramos que Guatemala está en una situación cercana al promedio de los países que participan en el Programa de Indicadores Mundiales de la Educación de la OCDE/UNESCO (WEI) pero por encima al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, la proporción dedicada al pago de todo el personal es inferior al del promedio de los países WEI y OCDE (ver Cuadro 4).

<sup>19</sup> Medida como la porción del gasto del presupuesto nacional que es dedicado al sector educativo. Por ejemplo, en 1998 en Chile fue el 16.1% y en Guatemala el 15.7%.

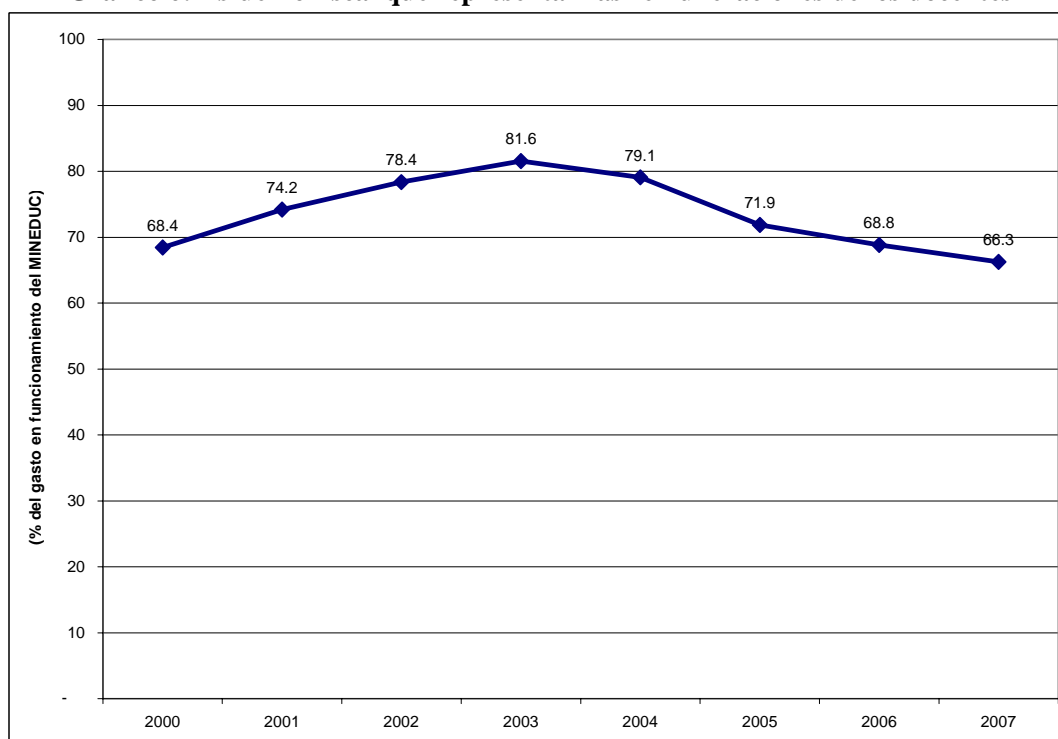
<sup>20</sup> Se aplicó la proporción del pago a los docentes correspondiente al 2006 a los demás años del período 2000-2007.

**Gráfico 5: Distribución del gasto público en educación según nivel (2000-2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

**Gráfico 6: Esfuerzo fiscal que representan las remuneraciones de los docentes**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del MINEDUC.

**Cuadro 4: Comparación internacional del costo fiscal de la compensación de los docentes**

País	Porcentaje de los gastos corrientes		
	Compensación de los docentes	Compensación de todo el personal	Otros gastos corrientes
Argentina <sup>1</sup>	68.9	88.0	12.0
Brasil <sup>1</sup>		70.5	29.5
Chile <sup>1</sup>	84.2	89.1	10.9
India	80.2	88.0	12.0
Indonesia <sup>1</sup>	78.0	85.8	14.2
Jamaica	83.2	95.4	4.6
Jordania	86.2	94.3	5.7
Malasia <sup>1</sup>	61.8	73.1	26.9
Paraguay <sup>1</sup>	74.1	87.1	12.9
Perú <sup>1</sup>	67.5	95.8	4.2
Filipinas <sup>1</sup>		91.1	8.9
Uruguay <sup>1</sup>	56.6	74.5	25.5
Promedio países WEI	74.1	86.1	13.9
Promedio países OCDE	63.5	80.1	19.9
<b>Guatemala<sup>2</sup></b>	<b>73.6</b>	<b>78.1</b>	<b>21.9</b>

1: Únicamente instituciones públicas; y 2: Promedio período 2000-2007 para instituciones públicas.

Fuente: UNESCO-UIS/WEI Education Counts, 2007, p.80, Table 3.d; y para Guatemala cálculos propios a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas y del MINEDUC.

Sin embargo, cabe destacar que los datos no son estrictamente comparables debido a que, además de las diferencias metodológicas y de fuentes, la información para los países WEI y OCDE es para la educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria mientras que para el caso de Guatemala corresponde a la enseñanza pre-primaria, primaria y secundaria.

En síntesis, un aumento salarial tiene altos costos de oportunidad en términos de otros usos alternativos de estos recursos dentro del mismo sector educativo como por ejemplo mejores instalaciones, más servicios de apoyo ó una menor cantidad de alumnos por aula. Lamentablemente no existe suficiente evidencia empírica para el caso de Guatemala del impacto de las distintas intervenciones en variables de resultados como el aprendizaje de los estudiantes que nos permitan concluir sobre cuál sería la combinación óptima para alcanzar los resultados deseados. En todo caso nos parece que hay una incompatibilidad entre las metas educativas y nuestra restricción presupuestaria. Por ejemplo, si se toma la decisión de profesionalizar a los maestros de primaria que actualmente se gradúan del nivel medio entonces subirá el costo fiscal.

## Remuneración de los maestros en Guatemala

Para el análisis de esta sección se utilizará el enfoque metodológico sugerido por Mingat y Sosale (2003) que consiste en aplicar una aproximación comparativa y positiva (es decir, se busca responder a la pregunta: ¿cómo se compara la remuneración de los maestros la de otras profesiones?); en lugar de una absoluta y normativa (que buscaría contestar a: ¿qué remuneración merecen los maestros dada la importante labor social que desempeñan?). En la primera parte nos centraremos en el nivel de la remuneración de los maestros mientras que en la segunda parte lo haremos en torno a su estructura.

Es importante destacar que todos los análisis realizados se hicieron a partir de información secundaria que fue posible recopilar. Por esta razón el énfasis fue fundamentalmente sobre los maestros del sector público. Por lo tanto, este estudio debe tomarse como un punto de partida para que, en la medida en que se cuente con más y mejor información, se profundice sobre los hallazgos o los aspectos que no fue posible analizar en esta ocasión.

### *Nivel de la remuneración*

Ahora vamos a aplicar dos perspectivas complementarias: 1) internacional, comparando el salario de los maestros de Guatemala con el de maestros de otros países; y 2) nacional, comparando el pago que reciben los maestros en Guatemala respecto a otros trabajadores, y analizando la evolución del salario de los maestros a lo largo del tiempo.

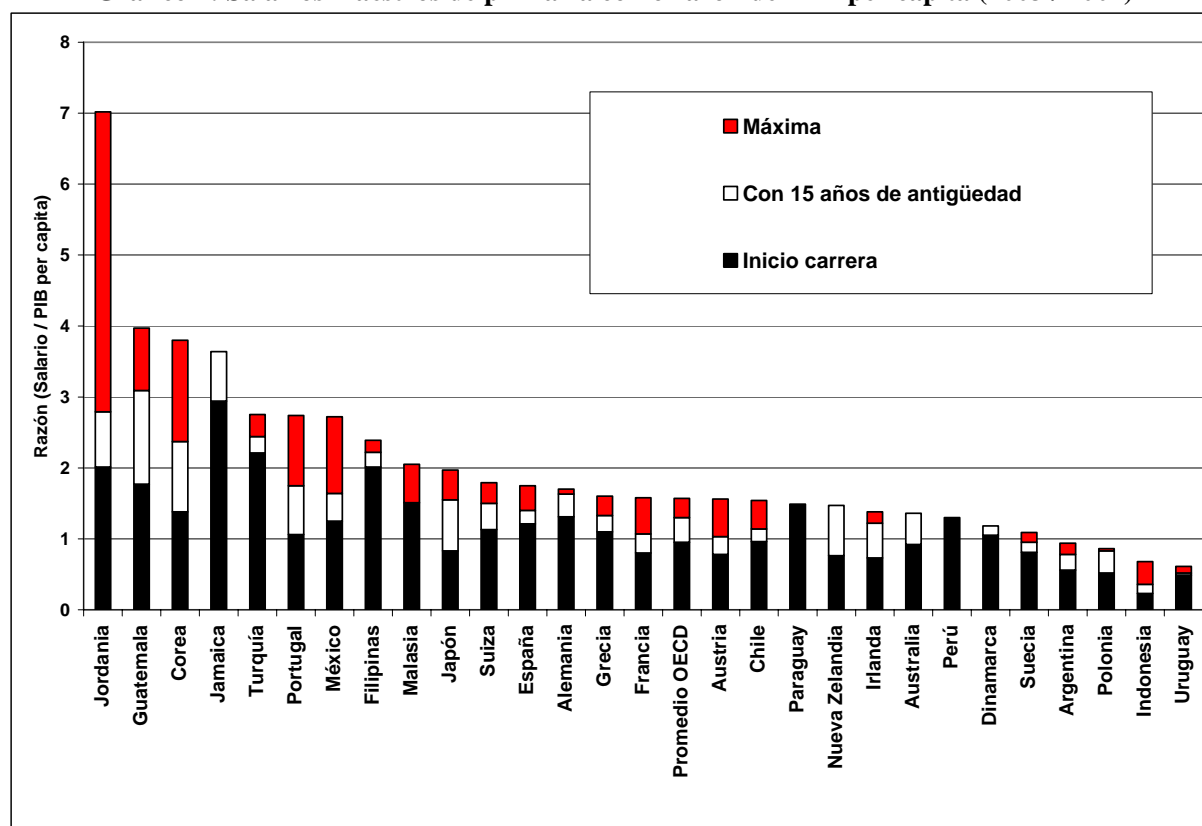
Iniciamos buscando la respuesta a la siguiente pregunta: ¿son los niveles de los salarios de los maestros de enseñanza primaria<sup>21</sup> en Guatemala altos o bajos según estándares internacionales? Para hacer la comparación de los datos sobre los salarios de los docentes primero fue necesario estandarizarlos en una misma unidad de medida consistente con el contexto de cada país. Específicamente se calculó la razón entre el salario de los maestros y el producto interno bruto per cápita, para tres momentos de la carrera de los docentes: 1) al inicio, 2) con 15 años de antigüedad, y 3) al conseguir el máximo escalafón<sup>22</sup>. En el Grafico 7 se presenta la razón alcanzada por este indicador según la experiencia de los maestros para un grupo de países seleccionados.

---

<sup>21</sup> Nos limitamos a los del sector público debido a limitaciones de información.

<sup>22</sup> En el Cuadro A1 del Anexo se presenta esta información para los países disponibles.

Gráfico 7: Salarios maestros de primaria como razón del PIB per cápita (2003 / 2004)

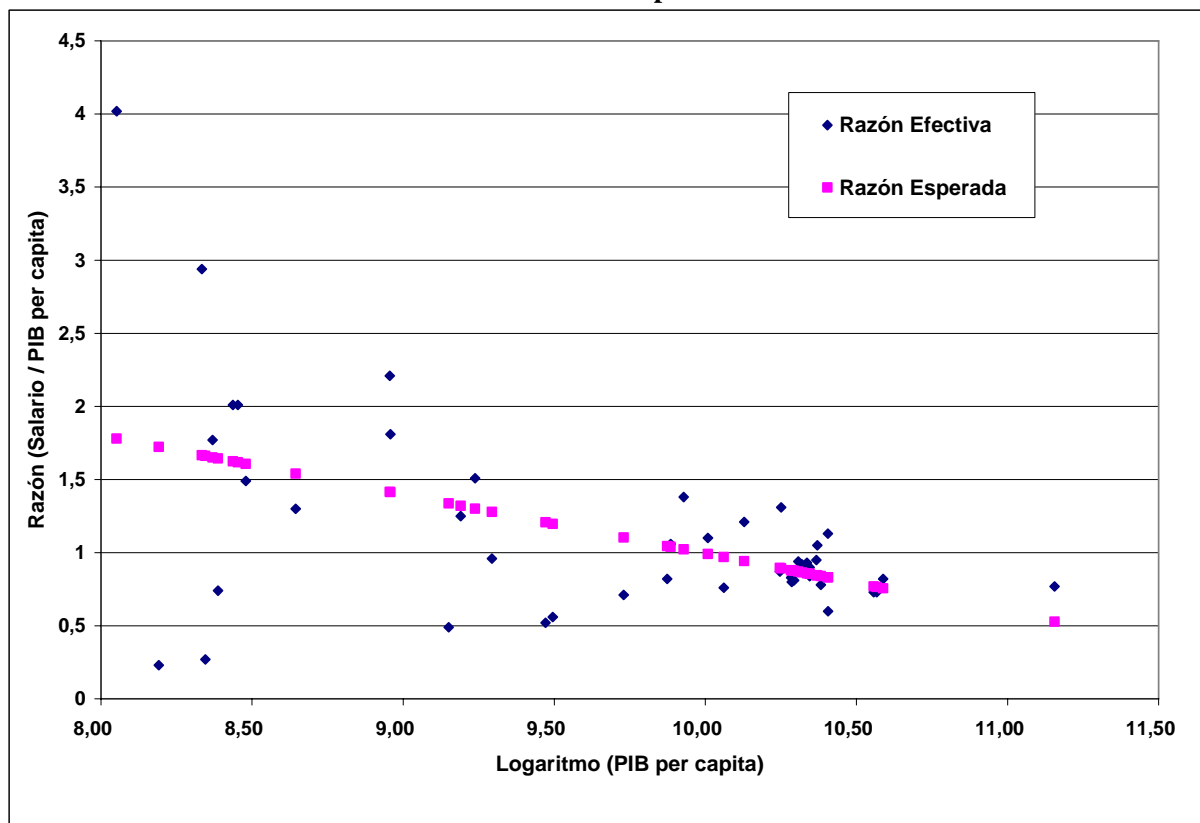


Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2006), UNESCO-UIS (2006).

Se puede observar que el salario legal percibido por los maestros de primaria de Guatemala como porcentaje del PIB per cápita resulta ser entre 86% y 156% superior al salario del docente promedio de la OCDE dependiendo de los años de experiencia. Sin embargo, en la literatura justamente se establece que es de esperarse observar mayores proporciones de salarios respecto a la riqueza por habitante en los países más pobres<sup>23</sup>; porque los maestros en estos países tienen un nivel educativo compartido con una menor proporción de la población. A fin de identificar un patrón internacional se exploró la relación entre los salarios percibidos por los maestros de primaria y el PIB per cápita, utilizando una escala logarítmica para el PIB per cápita (ver Gráfico 8).

<sup>23</sup> Ver Cox Edwards (1993).

Gráfico 8: Salarios de los maestros de primaria al inicio de su carrera



Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2006), UNESCO-UIS (2006), PNUD (2006).

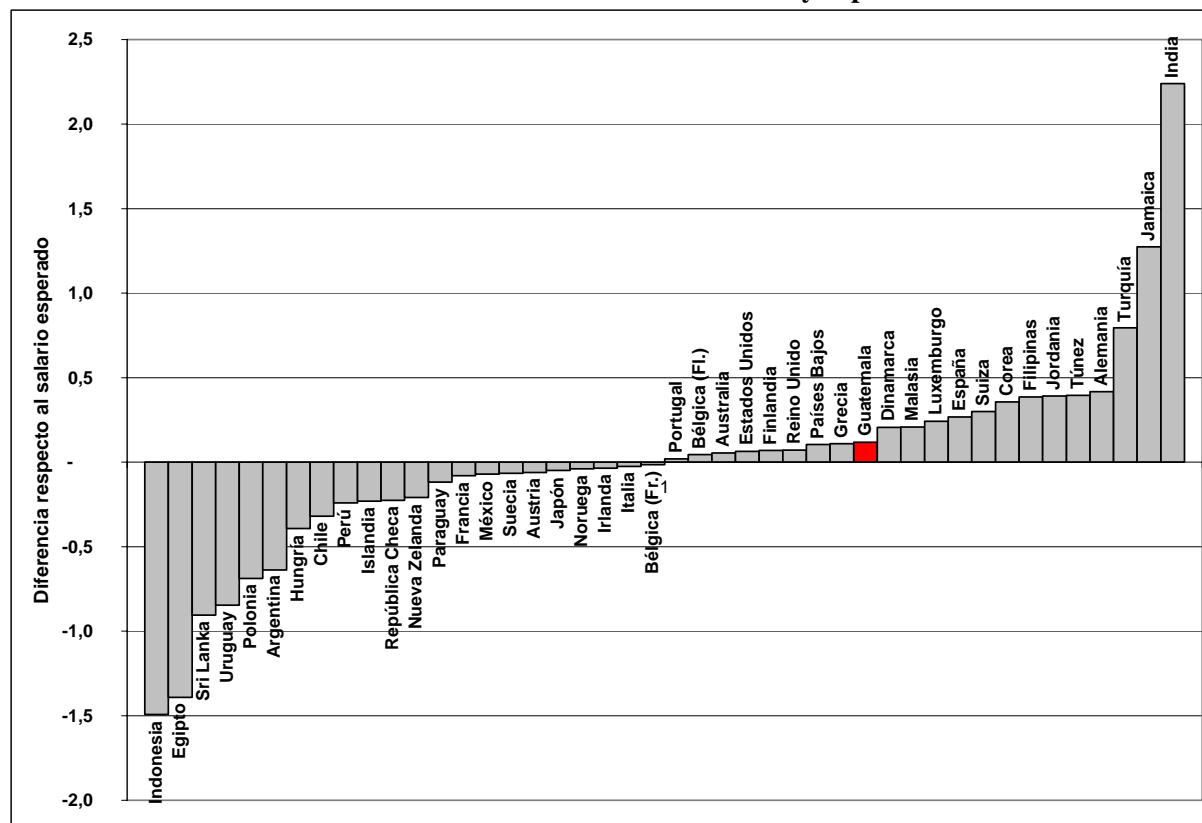
El gráfico muestra la razón esperada del salario de los maestros respecto al PIB per capita dada la riqueza por habitante de cada uno de los países analizados; es decir, el patrón internacional que consiste en una menor razón en la medida en que el país tiene una mayor riqueza<sup>24</sup>. Por otro lado, en color azul se muestra los salarios relativos legales de los maestros al inicio de sus carreras. De esta manera se encontró que los maestros de primaria de Guatemala reciben un salario que supera el patrón internacional en alrededor de un 7%. Para el caso de los maestros con 15 años de antigüedad y de máxima escala también se encontró que superan el valor esperado en 41% y 56%, respectivamente. Por lo tanto, estarían sobrepagados en relación al estándar internacional<sup>25</sup> como se muestra en el Gráfico 9 para el caso de los maestros de primaria que inician su carrera profesional.

<sup>24</sup> Se estimaron tres regresiones ( $\text{Razón} = a + b * \ln(\text{PIB per capita})$ ) a fin de estimar el valor de la razón de los salarios tomando en consideración el PIB per capita de cada país.

<sup>25</sup> Por supuesto hay que tener presente que las mediciones relativas de los salarios en los países de menores ingresos implican menores salarios en términos absolutos.



Gráfico 9: Diferencia entre la razón del salario relativo y el patrón internacional



Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2006), UNESCO-UIS (2006), y PNUD (2006).

En todo caso el análisis comparativo de salarios más relevante se hace en el contexto de cada país. De hecho corresponde a la comparación del salario horario de maestros respecto al de otros individuos con características similares en cuanto a educación y experiencia, pero que no se desempeñan en la misma profesión. Para hacer este análisis se utilizó información de la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2004 (ENEI 2004), donde se identificaron 728 individuos que se desempeñaban como maestros de preprimaria, primaria y nivel medio en el sector público (utilizando información sobre ocupación, rama de actividad, título obtenido y condición de trabajo). El grupo de comparación está constituido por 8,732 individuos mayores de 15 años que declararon percibir ingresos positivos en su trabajo, excluyendo a los trabajadores de la rama de actividad agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Este grupo representa la situación del mercado de trabajo relevante para los maestros; es decir, el costo de oportunidad de ejercer la profesión docente.

Antes de mostrar los hallazgos de nuestro análisis se presentan los resultados que encontraron Morduchowicz y Duro (2007) sobre salarios y horas trabajadas, para el caso de Guatemala, a partir de la información disponible en la ENEI2004<sup>26</sup>. Al igual que en la mayor parte de los países de América Latina<sup>27</sup> analizados encontraron que los salarios de los maestros eran

<sup>26</sup> Para una caracterización de los maestros de educación primaria del sector público guatemalteco se recomienda revisar Álvarez. (2004) que aplicó una encuesta a 2,652 docentes distribuidos en los 22 departamentos del país.

<sup>27</sup> Las excepciones fueron Argentina y República Dominicana.

inferiores, en términos absolutos, a los de los profesionales y técnicos, tanto asalariados como no asalariados, aunque superiores a los percibidos por el ocupado promedio (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5: Ingresos y salarios mensuales medios**

País	En dólares PPA de 2000				Índice base remuneraciones docentes = 100			
	Total ocupados	Profesionales y técnicos	Profesionales y técnicos asalariados	Docentes	Total ocupados	Profesionales y técnicos	Profesionales y técnicos asalariados	Docentes
Argentina	1,299	2,283	1,531	934	139	244	164	100
Bolivia	324	706	697	495	65	143	141	100
Brasil	608	1,697	1,536	892	68	190	172	100
Chile	1,012	2,270	1,719	1,196	85	190	144	100
Colombia	719	1,523	1,547	1,284	56	119	121	100
Costa Rica	861	1,463	1,489	1,268	68	115	117	100
Ecuador	365	669	629	484	75	138	130	100
El Salvador	486	956	961	885	55	108	109	100
<b>Guatemala</b>	<b>548</b>	<b>1,027</b>	<b>937</b>	<b>752</b>	<b>73</b>	<b>137</b>	<b>125</b>	<b>100</b>
Honduras	345	1,144	1,163	936	37	122	124	100
México	788	1,832	1,328	975	81	188	136	100
Nicaragua	652	1,215	936	865	75	140	108	100
Paraguay	627	1,085	1,038	706	89	154	147	100
Perú	411	954	922	476	86	201	194	100
Rep. Dominicana	955	1,473	1,054	698	137	211	151	100
Uruguay	616	1,081	1,059	872	71	124	121	100
Venezuela	747	1,120	931	866	86	129	108	100

Nota: Los datos de Argentina y Uruguay corresponden al ámbito urbano. Los datos de Bolivia, El Salvador y Guatemala corresponden a 2004, los de Chile, Honduras y Paraguay a 2003, los de Nicaragua a 2001 y los de los restantes países a 2005. Fuente: Morduchowicz y Duro (2007), pág. 21.

Sin embargo, los autores encontraron que en todos los países de la muestra los docentes trabajan una menor cantidad de tiempo en comparación con otros trabajadores. En Guatemala el 58.1% de los maestros trabajan menos de 30 horas semanales en comparación con un 17.3% del resto de ocupados. Los autores concluyen que si bien es cierto que los docentes cobran menos, en términos de la cantidad de horas de clase estarían mejor remunerados, al menos en un grupo de países (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela). Además, encuentran que aunque las probabilidades de permanecer en el empleo seguramente son mayores para los docentes, en comparación con otros trabajadores, las perspectivas en la mejora de ingresos son más modestas (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6: Límites de las remuneraciones mensuales medias**

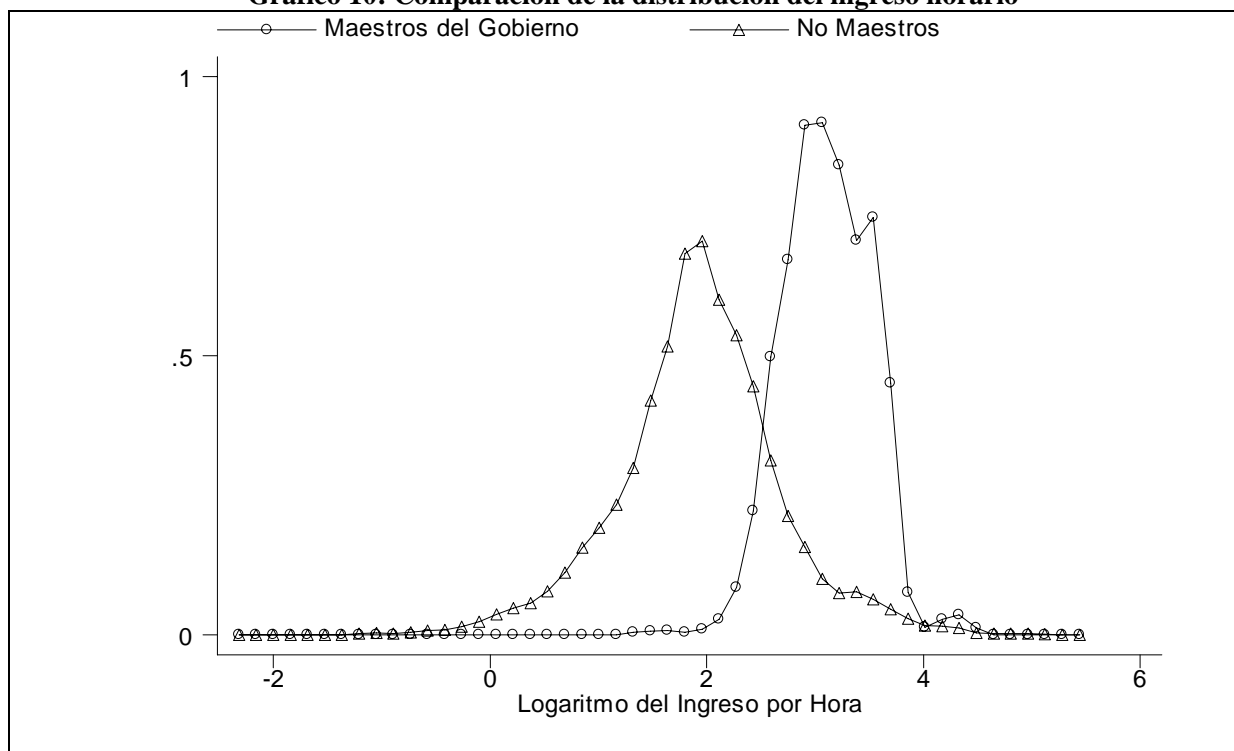
País	Total docentes			Profesionales y técnicos asalariados			Profesionales y técnicos no asalariados			Ocupados no profesionales ni técnicos		
	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)
Argentina	504	1,320	2.6	767	2,400	3.1	1,248	5,139	4.1	299	1,440	4.8
Bolivia	311	627	2.0	196	1,132	5.8	119	1,208	10.1	60	392	6.5
Brasil	375	1,351	3.6	450	3,002	6.7	450	3,002	6.7	150	615	4.1
Chile	731	1,595	2.2	572	2,766	4.8	628	5,462	8.7	280	826	3.0
Colombia	605	1,823	3.0	674	2,734	4.1	440	2,198	5.0	182	834	4.6

País	Total docentes			Profesionales y técnicos asalariados			Profesionales y técnicos no asalariados			Ocupados no profesionales ni técnicos		
	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)	Li US\$PPA	Ls US\$PPA	(Li / Ls)
Costa Rica	800	1,707	2.1	706	2,211	3.1	443	2,045	4.6	244	941	3.8
Ecuador	235	661	2.8	265	1,029	3.9	220	1,183	5.4	94	441	4.7
El Salvador	333	1,270	3.8	401	1,350	3.4	191	1,558	8.2	152	608	4.0
<b>Guatemala</b>	<b>436</b>	<b>1,111</b>	<b>2.5</b>	<b>350</b>	<b>1,517</b>	<b>4.3</b>	<b>306</b>	<b>2,629</b>	<b>8.6</b>	<b>65</b>	<b>749</b>	<b>11.5</b>
Honduras	458	1,263	2.8	421	1,965	4.7	205	1,822	8.9	60	421	7.1
México	465	1,341	2.9	482	2,170	4.5	635	5,730	9.0	159	877	5.5
Nicaragua	253	775	3.1	303	1,430	4.7	272	3,146	11.6	182	743	4.1
Paraguay	379	931	2.5	477	1,908	4.0	268	2,474	9.2	118	765	6.5
Perú	274	576	2.1	289	1,784	6.2	117	1,587	13.6	64	483	7.5
Rep. Dominicana	345	1,035	3.0	414	1,587	3.8	774	6,194	8.0	232	1,380	5.9
Uruguay	474	1,228	2.6	417	1,610	3.9	231	1,933	8.4	149	775	5.2
Venezuela	311	1,137	3.7	420	1,197	2.8	461	2,531	5.5	249	922	3.7

Nota: Los datos de Argentina y Uruguay corresponden al ámbito urbano. Los datos de Bolivia, El Salvador y Guatemala corresponden a 2004, los de Chile, Honduras y Paraguay a 2003, los de Nicaragua a 2001 y los de los restantes países a 2005. Fuente: Morduchowicz y Duro (2007), pág. 24.

En el Gráfico 10 mostramos para el caso de Guatemala la distribución del ingreso horario de los maestros del gobierno en comparación con el del resto de trabajadores, y se confirma que el ingreso por hora en la ocupación principal es mayor para los maestros que en el resto de trabajadores y que además tienen una menor varianza.

**Gráfico 10: Comparación de la distribución del ingreso horario**



Fuente: elaboración propia a partir de información de la base de datos de la ENEI 2004.

Finalmente presentamos, en el Cuadro 7, los resultados de nuestras estimaciones de la ecuación de ingresos diferenciando entre maestros del gobierno y el resto de trabajadores así como trabajadores con título de maestro que se dedican a otras actividades laborales distintas de la enseñanza. Específicamente utilizamos como variable dependiente el logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal. Las variables explicativas utilizadas son los años de educación, la experiencia potencial y su cuadrado, y las variables *dummies* que controlan por diferencias que pueden ser atribuidas al sexo, la etnia, la ubicación geográfica, el estado civil, y afiliación sindical. Debido a que la mayor parte de los docentes son mujeres en el anexo se presentan también los resultados separados por sexo aunque las conclusiones principales se mantienen (ver Cuadros A2 y A3).

**Cuadro 7: Comparación de retornos a los factores que determinan los ingresos de la ocupación principal de los maestros del gobierno y los no maestros**

VARIABLES	Maestro del Gobierno	No Maestro	Maestros en otras actividades
Constante	1.90**	0.528**	0.706**
Años de educación	0.05**	0.099**	0.089**
Experiencia potencial	0.03162**	0.034**	0.025*
Experiencia potencial al cuadrado	-0.00020*	-0.00045**	-0.0003
Hombre	-0.00372	0.298**	0.162*
Indígena	-0.04	-0.172**	-0.107
Urbano	0.05	0.157**	0.113
Casado	0.08*	0.046**	0.034
Afiliado a sindicato	0.09**	0.181**	0.306**
Número de observaciones	728	8,732	339
R cuadrado	0.53	0.42	0.22

\* Variable significativamente distinta de cero con una probabilidad de 95%.

\*\* Variable significativamente distinta de cero con una probabilidad de 99%.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENEI 2004.

Tal como en otros países de la región concluimos que los maestros gubernamentales tienen un perfil más alto de ingresos pero más plano que el resto de los trabajadores. La constante es mayor para los maestros lo que significa que su perfil de ingresos inicia en un monto mayor que el de los individuos con características similares pero el retorno a la educación es menor para los docentes que para el resto de los trabajadores por lo que es más plano. Por otro lado, se encontró que el sexo, la etnia y la ubicación geográfica tienen impactos estadísticamente significativos en los ingresos de los individuos que no son maestros, mientras que estos factores no afectan los ingresos de los maestros del gobierno.

Otra forma de visualizar si los maestros del sector público están sub o sobrepagados en un país es estimando una ecuación de Mincer con la siguiente especificación:

$$(1) \ln(\text{Ingresos}) = a_0 + a_1 * Yeduc + a_2 * Yexp + a_3 * Yexp^2 + a_4 * PrivM + a_5 * PubM + a_6 * Pub$$

Donde  $Y_{educ}$  corresponde al número de años de educación formal,  $Y_{exp}$  a los años de experiencia laboral,  $PrivM$  a una variable dummy para los maestros del sector privado,  $PubM$  a una variable dummy para los maestros del sector público, y  $Pub$  es una variable dummy de los servidores públicos. Las variables de interés para el análisis son  $PrivM$ ,  $PubM$ , y  $Pub$  mientras que la escolaridad y la experiencia laboral se consideran variables de control. El signo, la magnitud y el nivel de confianza de los coeficientes  $a_4$ ,  $a_5$  y  $a_6$  son importantes para responder a la pregunta de nuestro interés. Si el coeficiente  $a_5$  es estadísticamente significativo debe interpretarse que los maestros del sector público reciben un nivel de pago distinto que el de trabajadores con características similares en el sector privado de la economía. El signo y la magnitud del coeficiente nos permiten determinar si los maestros del sector público están sub o sobrepagados y en qué porcentaje. El resultado empírico de la función de ingresos fue<sup>28</sup>:

$$(2) \text{Ln}(\text{ingresos}) = 0.56 + 0.12 * Y_{educ} + 0.04 * Y_{exp} - 0.0005 * Y_{exp}^2 + 0.136 \text{PrivM} + 0.613 \text{PubM} + 0.197 \text{Pub}$$

Por lo tanto, a partir de la información de la ENEI 2004 se puede concluir que los maestros del sector público en Guatemala estaban sobrepagados en un 47.7% respecto a maestros ejerciendo la enseñanza en el sector privado y en un 41.6% respecto al resto de trabajadores del sector público<sup>29</sup>. Lo anterior significa que los maestros del sector público perciben, en promedio, una remuneración mayor que una persona dotada de características equivalentes pero que se desempeña en un campo laboral distinto<sup>30</sup>. Además, realizamos las estimaciones de manera separada entre hombres y mujeres (ver ecuaciones 3 y 4 respectivamente).

$$(3) \text{Ln}(\text{ingresos}) = 0.67 + 0.11 * Y_{educ} + 0.04 * Y_{exp} - 0.0005 * Y_{exp}^2 + 0.424 \text{PrivM} + 0.582 \text{PubM} + 0.194 \text{Pub}$$

$$(4) \text{Ln}(\text{ingresos}) = 0.25 + 0.13 * Y_{educ} + 0.04 * Y_{exp} - 0.0005 * Y_{exp}^2 + 0.119 \text{PrivM} + 0.674 \text{PubM} + 0.207 \text{Pub}$$

Volvemos a encontrar que tanto los maestros como las maestras están sobrepagados aunque de manera más marcada para el sexo femenino (reciben 55.5% más que las maestras que ejercen la enseñanza en el sector privado y 46.7% más que el resto de trabajadoras del sector público).

En síntesis, el nivel de las remuneraciones de los maestros del sector público en Guatemala es mayor al esperado tanto desde una perspectiva internacional como nacional. Sin embargo, cabe destacar que los análisis anteriores no controlan por las condiciones de trabajo en que se desempeñan los trabajadores. Esto significa que a pesar de que el salario de un maestro del sector público sea mayor que el que pueda percibir en otras actividades productivas, esta diferencia salarial no necesariamente compensa las desventajas de su ambiente de trabajo.

<sup>28</sup> Todos los coeficientes reportados son significativamente distintos que cero con una probabilidad de 99%.

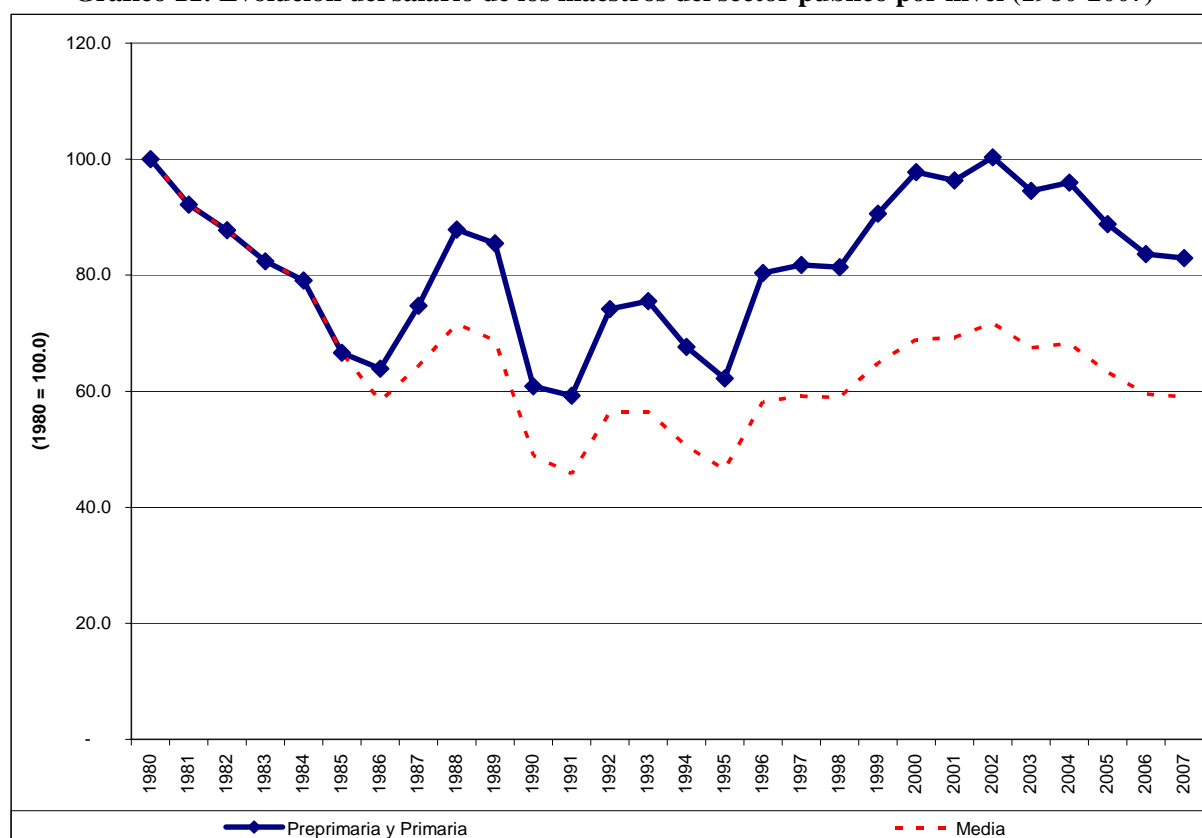
<sup>29</sup> Se recomienda replicar este tipo de análisis con encuestas de empleo más recientes a fin de corroborar o no este hallazgo. Cabe destacar que Hernán-Limarino (2005) argumentó que su estudio excluyó de su análisis a Guatemala porque la muestra de maestros era muy pequeña en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000 y porque no había información sobre el número de horas trabajadas en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998/1999.

<sup>30</sup> De hecho se encontró que, en promedio, el ingreso laboral mensual de las personas con título de maestro que se desempeñaban en actividades ocupacionales distintas a la enseñanza era menor que el de los maestros del sector público (Q.2,131.91 vrs. Q.2,453.33).

También es importante resaltar que los maestros trabajan, en promedio, menos horas que otras ocupaciones (y gozan de mayores períodos de vacaciones) y por lo tanto sus ingresos laborales anuales tienden a ser menores respecto a otros trabajadores.

En cuanto a la evolución en el tiempo de los salarios de los maestros en Psacharopoulos, Valenzuela y Arends (1996) se presentan los resultados de un estudio realizado por Ana María Corvalan en cinco países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica y Guatemala. Específicamente presenta una serie de datos sobre el salario de los maestros para el período 1980-1987. La conclusión del estudio fue que en todos los países, con la excepción de Colombia, los salarios de los maestros se redujeron en todos los niveles en el período examinado. En nuestro caso construimos, a partir de información del marco legal, una serie del salario promedio de los maestros del sector público en Guatemala, para los niveles preprimaria y primaria, y media, durante los últimos 25 años. La conclusión es que la remuneración promedio de los maestros exhibió un deterioro respecto a su nivel alcanzado en 1980 en todos los niveles. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década de los noventa se produjo una recuperación que en el caso de los maestros de preprimaria y primaria llegó a alcanzar el nivel de 1980. En el Gráfico 11 se puede apreciar la evolución en términos reales del salario promedio de los maestros en el período 1980-2007<sup>31</sup>.

**Gráfico 11: Evolución del salario de los maestros del sector público por nivel (1980-2007)**



Fuente. Elaboración propia a partir de información de la ONSEC y disposiciones legales.

<sup>31</sup> Lamentablemente no se cuenta con una serie del salario promedio en el resto de la economía para determinar cómo se compara con la evolución del salario de los maestros.

## ***Estructura de la remuneración***<sup>32</sup>

La educación es impartida por los sectores público y privado. El primero lo hace a través de escuelas oficiales, escuelas del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), los institutos por cooperativa, y las escuelas municipales (en 2005 atendió 2,783,775 estudiantes; es decir, el 78.1% de la matrícula). El segundo lo hace a través de centros educativos particulares (en 2005 atendió 781,654 estudiantes; es decir, el 21.9% de la matrícula).

Las relaciones laborales del magisterio se encuentran reguladas por normas generales como las registradas en la Constitución Política de la República y las de servicio civil, y por otras propias del sector educativo como son las normas contenidas en el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, específicamente las correspondientes al capítulo titulado *De la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional*. Las relaciones laborales de los maestros del sector privado se rigen por el contrato de trabajo, los pactos de condiciones de trabajo, y las normas contenidas en la Constitución Política de la República y el Código de Trabajo. También es aplicable a ambos sectores lo que para el caso establece la Ley de Educación Nacional y demás normas que dicte el Ministerio de Educación.

En su artículo N° 78, la Constitución Política de la República señala que “El Estado promoverá superación económica, social y cultural del magisterio, incluyendo el derecho a la jubilación que haga posible su dignificación efectiva. Los derechos adquiridos por el magisterio nacional tienen carácter de mínimos e irrenunciables”. De acuerdo con la Ley de Educación Nacional, el Estado tiene la obligación de promover la dignificación y superación efectiva del magisterio nacional<sup>33</sup>.

El capítulo atinente a la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto Número 1485, establece una clasificación valorativa de las personas que se dedican a la enseñanza, y de aquellas que, con título docente, presten servicios en cargos dependientes del Ministerio de Educación y llenen los requisitos especificados en el mismo capítulo. Específicamente se establecen seis clases de catalogación que para efectos prácticos corresponden al tiempo de servicio<sup>34</sup>. Mediante el Decretos Número 87-2000 se modificó la catalogación original (Cuadro 8) al incrementar el porcentaje de aumento sobre el sueldo base, y reducir de cinco a cuatro años el tiempo para ascender de clase de catalogación<sup>35</sup>.

**Cuadro 8: Escalafón magisterial**

Clase	1961-2000		2001-2007	
	A	Sueldo básico	0-5 años	Sueldo básico
B	Aumento de 20% sobre sueldo básico	6-10 años	Aumento de 25% sobre sueldo básico	5-8 años

<sup>32</sup> Esta sección se basa fuertemente en Lavarreda (2002).

<sup>33</sup> Artículo 33, inciso (g).

<sup>34</sup> En cuanto a los maestros que laboran en el sector privado, pueden gozar de los beneficios del escalafón magisterial en la medida en que mantengan actualizados sus datos, cumplan con los requisitos que exige la ley ante la Junta Calificadora de Personal, y presten en algún momento sus servicios en el sector público en los renglones presupuestarios 011 o 022.

<sup>35</sup> Mediante el Decreto Número 95-2000 se redujo el número de puntos máximos que se califican para optar a la siguiente clase de catalogación.

Clase	1961-2000		2001-2007	
	C	Aumento de 40% sobre sueldo básico	11-15 años	Aumento de 50% sobre sueldo básico
D	Aumento de 60% sobre sueldo básico	16-20 años	Aumento de 75% sobre sueldo básico	13-16 años
E	Aumento de 80% sobre sueldo básico	21-25 años	Aumento de 100% sobre sueldo básico	17-20 años
F	Aumento de 100% sobre sueldo básico	26-30 años	Aumento de 125% sobre sueldo básico	21-24 años

Fuente: Decreto 1485 y Decreto 87-2000.

Los sueldos básicos y la partida global para nivelaciones y aumentos que contempla el Decreto Número 1485 deben ser fijados anualmente por el Organismo Ejecutivo, una vez que el Congreso de la República haya aprobado el presupuesto de egresos del Ministerio de Educación. El mismo decreto señala que los sueldos básicos deben aumentar en proporción al costo de vida con el fin de conseguir la dignificación económica del magisterio. En la práctica, a partir de 1986 se empezaron a otorgar incrementos salariales que han variado según el nivel educativo en el que laboran los maestros y no se otorgan todos los años (ver Cuadro N° 7).

En febrero de 1986 se incrementaron en Q.50.00 todos los niveles a excepción de los maestros de educación física y estética que se incrementaron en Q.8.00<sup>36</sup>. En enero de 1987 se incrementó en Q.50.00 el salario básico de los maestros de educación preprimaria, primaria y post-primaria; en Q.49.00 para los maestros especializados en educación rural, en Q.47.00 a los maestros empíricos, y en Q.11.66 a los de educación física y estética<sup>37</sup>. En febrero, julio y octubre de 1988 se incrementó Q.25.00 en cada uno de los meses citados; y Q.4.14, Q.4.20 y Q.4.15 en los mismos meses para el caso de los maestros de educación física y estética<sup>38</sup>. En enero de 1989 se incrementó en Q.25.00 excepto para los maestros de educación física y estética que recibieron Q.4.15<sup>39</sup>. En agosto de 1991 se incrementó en Q.100.00 a excepción de los maestros de educación física y estética que recibieron Q.16.70<sup>40</sup>. En julio de 1992 se incrementó en Q.160.00 los puestos de maestros de preprimaria, primaria, especializado en educación rural, y empíricos; los de educación post-primaria en Q.174.00, y los maestros de educación física y estética en Q.29.00<sup>41</sup>.

**Cuadro 9: Evolución del salario básico de los maestros del sector público 1976-2007 (Quetzales corrientes)**

Año	Preprimaria	Primaria	Especializado educación rural	Empírico	Educación física y estética	Post-primaria tiempo completo
1976	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1977	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1978	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1979	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1980	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1991	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1982	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1983	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00

<sup>36</sup> Acuerdo Gubernativo 130-86 publicado en el Diario oficial el 11 de marzo de 1986.

<sup>37</sup> Acuerdo Gubernativo 952-86 publicado el 21 de enero de 1987.

<sup>38</sup> Acuerdo Gubernativo 1247-87 publicado el 21 de febrero de 1988, Acuerdo Gubernativo 475-88 publicado el 1 de julio de 1988, y el Acuerdo Gubernativo 758-88 publicado el 30 de septiembre de 1988.

<sup>39</sup> Acuerdo Gubernativo 1178-88 publicado el 30 de diciembre de 1988 y Acuerdo Gubernativo 1407-90.

<sup>40</sup> Acuerdo Gubernativo 551-91 publicado el 28 de agosto de 1991.

<sup>41</sup> Acuerdo Gubernativo 599-92 publicado el 29 de julio de 1992.



Año	Preprimaria	Primaria	Especializado educación rural	Empírico	Educación física y estética	Post-primaria tiempo completo
1984	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1985	140.00	140.00	116.00	103.00	32.00	210.00
1986	190.00	190.00	166.00	153.00	40.00	260.00
1987	240.00	240.00	215.00	200.00	51.66	310.00
1988	315.00	315.00	290.00	275.00	64.10	385.00
1989	340.00	340.00	315.00	300.00	68.30	410.00
1990	340.00	340.00	315.00	300.00	68.30	410.00
1991	440.00	440.00	415.00	400.00	85.00	510.00
1992	600.00	600.00	575.00	560.00	114.00	684.00
1993	700.00	700.00	675.00	660.00	130.65	784.00
1994	700.00	700.00	675.00	660.00	130.65	784.00
1995	700.00	700.00	675.00	660.00	130.65	784.00
1996	985.00	985.00	960.00	945.00	178.15	1,069.00
1997	1,084.00	1,084.00	1,056.00	1,040.00	196.00	1,176.00
1998	1,182.00	1,182.00	1,152.00	1,135.00	213.75	1,283.00
1999	1,382.00	1,382.00	1,352.00	1,335.00	247.15	1,483.00
2000	1,582.00	1,582.00	1,552.00	1,535.00	280.50	1,683.00
2001	1,582.00	1,582.00	1,552.00	1,535.00	280.50	1,683.00
2002	1,782.00	1,782.00	1,752.00	1,735.00	313.80	1,883.00
2003	1,782.00	1,782.00	1,752.00	1,735.00	313.80	1,883.00
2004	1,932.00	1,932.00	1,902.00	1,885.00	338.00	2,033.00
2005	1,932.00	1,932.00	1,902.00	1,885.00	338.00	2,033.00
2006	1,932.00	1,932.00	1,902.00	1,885.00	338.00	2,033.00
2007	2,087.00	2,087.00	2,055.00	2,036.00	366.00	2,196.00

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONSEC y disposiciones legales.

Entre 1993 y 1995 se trasladaron Q.100.00 de la bonificación de emergencia al sueldo básico, y se incrementó el monto de la bonificación de emergencia<sup>42</sup>. En enero de 1996 se trasladó al sueldo básico el resto de la bonificación de emergencia<sup>43</sup>. En abril de 1997 se incrementaron los salarios en un 10%<sup>44</sup>. En abril de 1998 se incrementaron los salarios nuevamente en un 10%<sup>45</sup>. En enero de 1999 se otorgó un incremento de Q.200.00 a todos los puestos<sup>46</sup>.

Al sueldo básico del maestro se le suma un cierto porcentaje, dependiendo del escalafón al que pertenezca. En cuanto a los suplementos y beneficios monetarios o licencias a que tiene derecho los maestros del sector público, existe el reglamento de Licencias para Funcionarios y Empleados del Ramo de Educación. Los maestros del sector público ( renglones presupuestarios 011 y 022) reciben 14 sueldos<sup>47</sup> y un bono vacacional anual de Q.200.00. Los maestros del sector público contratados en el renglón presupuestario 021<sup>48</sup> reciben un sueldo básico mensual (Q.1,837.00) junto con un bono mensual (Q.250.00) por diez meses, un aguinaldo y un bono 14 de Q.1,430.00 cada uno, y el bono vacacional anual de Q.200.00. En el caso de los maestros del PRONADE a

<sup>42</sup> Acuerdo Gubernativo 719-93, Acuerdo Gubernativo 11-93, y Acuerdo Gubernativo 789-89.

<sup>43</sup> Acuerdo Gubernativo 769-95 publicado el 18 de enero de 1996.

<sup>44</sup> Acuerdo Gubernativo 412-97.

<sup>45</sup> Acuerdo Gubernativo 911-97.

<sup>46</sup> Acuerdo Gubernativo 952-98.

<sup>47</sup> Incluye aguinaldo y bono 14.

<sup>48</sup> No reciben pagos diferenciados según clase escalafonaria.

partir de abril de 2007 reciben doce salarios de Q.2,087.00 y un bono final anual de Q.4,174.00. Tampoco gozan de un escalafón docente pero cuentan con un seguro médico<sup>49</sup> y de vida<sup>50</sup>.

Cabe destacar que la Ley de Educación Nacional establece como uno de los derechos de los maestros gozar de inamovilidad en su cargo. El Decreto Número 1485 señala que ningún docente podrá ser destituido sin causa plenamente justificada y comprobada legalmente; y cuando el despido sea probadamente injusto deberán ser restituidos los perjudicados a su puesto.

La relación laboral en los centros educativos privados es una actividad protegida con salarios mínimos. Cada establecimiento escolar norma lo relativo a los niveles salariales los criterios para su determinación. El salario puede ser negociado entre las partes. Por lo tanto, no se cuenta con información sobre la estructura de los salarios de los maestros que se desempeñan en colegios particulares.

En síntesis, la estructura salarial depende del tipo de establecimiento y sector en el que se desempeñan los maestros pero la gran mayoría que se rigen por el Decreto Número 1485 son remunerados fundamentalmente por su antigüedad y sus credenciales. El régimen de compensaciones no tiene ningún componente que reconozca lo que los maestros saben y hacen en las aulas; es decir, está desvinculado de las actividades desarrolladas en los centros escolares. Por lo tanto, la escala salarial para los que gozan de la misma paga un mismo monto por diferentes desempeños. Finalmente cabe destacar la estabilidad asegurada de los maestros acogidos al Decreto Número 1485.

Finalmente, los maestros pueden percibir una pensión que corresponde al régimen de las clases pasivas civiles del Estado. Actualmente no existe normada alguna(s) edad(es) máximas de jubilación de los maestros<sup>51</sup> debido a que prima la Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad (Decreto Número 80-96) que establece que toda persona de la tercera edad<sup>52</sup> tiene derecho a tener un ingreso económico seguro mediante el acceso sin discriminación al trabajo. Según la Ley de Clases Pasivas del Estado los maestros adquieren el derecho a una pensión por jubilación cuando haya cumplido 50 años de edad y acredite como mínimo diez años de servicios, o cuando acredite 20 años de servicios cualquiera sea su edad. La cuota laboral que aportan los maestros puede variar entre un 9% y un 12% de su salario base ordinario y derecho escalafonario<sup>53</sup>. El procedimiento de cálculo de una pensión es el siguiente: 1) se obtiene el promedio de los últimos 60 sueldos, 2) al promedio se le aplica el porcentaje que corresponde al tiempo laborado<sup>54</sup>, 3) dependiendo del valor resultante se le adiciona entre Q.448 y Q.468<sup>55</sup>, 4) al valor resultante del paso anterior se le debe sumar un 10%, 5) al valor resultante del paso anterior

<sup>49</sup> Sin servicio de maternidad ni de dentista hasta por Q.100,000.00.

<sup>50</sup> No cubre casos de suicidio pero otorga Q.10,000.00.

<sup>51</sup> Mediante el Acuerdo Ministerial 565A del MINEDUC, del 24 de agosto de 1998, se estableció que la edad de jubilación era 50 años; sin embargo, mediante el Acuerdo Ministerial 533 del MINEDUC, del 19 de agosto de 1999, se dejó sin efecto la disposición anterior.

<sup>52</sup> La misma Ley define como de la tercera edad o anciano a toda persona que tenga 60 años o más de edad.

<sup>53</sup> De Q.1 a Q.400 deben contribuir con el 9%, de Q.400.01 a Q.2,000 con el 10%, de Q.2,000.01 a Q.4,000 con el 11%, y de Q.4,000.01 a Q.6,000 con el 12%.

<sup>54</sup> Con 10 años de servicios el porcentaje que se aplica es el 36.9% y con 30 años de servicios se aplica el 100%.

<sup>55</sup> Para un valor resultante en el paso anterior entre Q.75 y Q.100 se adicionan Q.468, entre Q.101 y Q.300 se adicionan Q.458, y entre Q.301 y Q.2,000 se adicionan Q.448.

se le deben sumar Q.425 que corresponden a incrementos autorizados<sup>56</sup>, y 6) si al elaborar la suma total se obtuvo una cantidad que incluye fracciones de quetzal, entonces debe elevarse a la unidad inmediata superior. La pensión mínima es de Q.1,024 mensuales y la máxima de Q.5,250 mensuales. Además, los beneficios a los que tienen derecho los pensionados son: atención médica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) a través del CAMIP<sup>57</sup>, bono catorce, aguinaldo, bono navideño, disfrutar de los centros recreativos y vacacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y gastos funerarios que otorga el Ministerio de Finanzas Públicas.

Entre 1995 y 2006 en número de pensionados se incrementó en 33,745 personas e implicando un costo de poco más de Q.2,000 millones. No se logró obtener información de cuánto del stock de pensionados corresponden a maestros. Sin embargo, la ONSEC nos informó que entre 2002 y 2006 se pensionaron 8,281 maestros. Estos pensionados estimamos que han significado un costo cercano a Q.194 millones en el mismo período. Además, dado que estos pensionados han sido poco más de la mitad de todos los que se pensionan anualmente podemos suponer que el costo de los maestros pensionados debe ser cercano a los Q.1,000 millones. A futuro podemos esperar que se incremente el costo anual en montos que oscilen entre Q.60 y Q80 millones.

## **Lecciones y recomendaciones de política**

En primer lugar encontramos que la remuneración de los docentes representa, al igual que en otros países, la mayor proporción de los gastos de funcionamiento del sector educativo. Por lo tanto, cualquier cambio en el nivel de las remuneraciones de los docentes implicaría costos fiscales significativos en relación a otros gastos en educación y obviamente dificulta que se concrete una modernización de la estructura salarial. Esta situación es particularmente relevante en Guatemala dada la limitada carga tributaria e inflexibilidad presupuestaria.

Además, al comparar los resultados del caso de Guatemala con los de otros estudios sobre las remuneraciones de los docentes de América Latina encontramos algunas coincidencias que podemos resumir en cuatro afirmaciones: 1) los docentes tienen una mayor remuneración horaria que la de otros trabajadores con características similares; 2) su perfil de ingresos empieza siendo mayor que el de otras ocupaciones pero con una menor pendiente (su estructura salarial es más uniforme); 3) los docentes avanzan en su carrera básicamente por su antigüedad y sus credenciales, y 4) los maestros no se responsabilizan por sus resultados al no ser evaluados sistemáticamente.

Con respecto al nivel de las remuneraciones de los maestros del sector público en Guatemala se concluye que es mayor al esperado tanto desde una perspectiva internacional como nacional. Específicamente se encontró que los maestros de primaria de Guatemala reciben un salario que supera el patrón internacional en alrededor de un 7%. Para el caso de los maestros con 15 años de antigüedad y de máxima escala también se encontró que superan el valor esperado, desde una perspectiva internacional, en 41% y 56%, respectivamente. Tal como en otros países de la región concluimos que los maestros del sector público tienen un perfil más alto de ingresos pero más

<sup>56</sup> Incrementos autorizados, según Acuerdos Gubernativos, 907-97, 954-98 y Decretos 03-2000, 36-2000 y 37-2001.

<sup>57</sup> Centro de Atención Médica Integral para Pensionados.

plano que el resto de los trabajadores, y con una distribución más concentrada. Por otro lado, se encontró que el sexo, la etnia y la ubicación geográfica tienen impactos estadísticamente significativos en los ingresos de los individuos que no son maestros, mientras que estos factores no afectan los ingresos de los maestros del gobierno. En síntesis, a partir de la información de la ENEI 2004 se puede concluir que los maestros del sector público en Guatemala estaban sobrepagados en un 47.7% respecto a maestros ejerciendo la enseñanza en el sector privado y en un 41.6% respecto al resto de trabajadores del sector público. Además, al hacer las estimaciones separando según el sexo encontramos que tanto los maestros como las maestras están sobrepagados aunque de manera más marcada para el sexo femenino (reciben 55.5% más que las maestras que ejercen la enseñanza en el sector privado y 46.7% más que el resto de trabajadoras del sector público). Sin embargo, cabe destacar que nuestros análisis no controlan por las condiciones de trabajo en que se desempeñan los trabajadores. También es importante resaltar que los maestros trabajan, en promedio, menos horas que otras ocupaciones (y gozan de mayores períodos de vacaciones) y por lo tanto sus ingresos laborales anuales tienden a ser menores respecto a otros trabajadores.

En cuanto a la estructura de las remuneraciones concluimos que los salarios se establecen a nivel nacional aunque los niveles varían dependiendo del tipo de escuela en la que se desempeñan y del renglón presupuestario del cargo que ocupan. La gran mayoría que se rigen por el Decreto Número 1485 son remunerados fundamentalmente por su antigüedad y sus credenciales. El régimen de compensaciones no tiene ningún componente que reconozca lo que los maestros saben y hacen en las aulas; es decir, está desvinculado de las actividades desarrolladas en los centros escolares. Por lo tanto, no existen incentivos que promuevan algún tipo de mejora de su desempeño. Cabe destacar que las negociaciones entre los sindicatos de los maestros y los gobiernos de turno se han centrado en determinar el porcentaje de los aumentos generalizados que se han otorgado a los docentes sin entrar a discutir la posibilidad de modificar la estructura salarial. Recientemente se suscribió<sup>58</sup> un pacto colectivo entre el Ministerio de Educación y los sindicatos de sus trabajadores, por un plazo de tres años, que implicará mayores plazos para asuntos como permisos, licencias y descansos de maternidad con goce de salario y potencialmente podría implicar un nuevo aumento salarial generalizado para algunos trabajadores<sup>59</sup>. Se puede concluir que no se han establecido políticas salariales de largo plazo que impacten en la calidad de vida y el desempeño de los docentes, y más bien se ha optado por soluciones de corto plazo que han respondido a situaciones coyunturales<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Está pendiente de ser homologado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

<sup>59</sup> Los artículos 50 y 51 pretenden seguir con la práctica de los aumentos generalizados. El artículo 50 “Transformación de Bonos en Salario” dice: el MINEDUC consultará con la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, la factibilidad y el procedimiento adecuado para transferir los bonos de que actualmente gozan sus trabajadores (as) al salario de los mismos, incluido específicamente el bono otorgado a los trabajadores administrativos y de servicios a partir del primero de abril del 2007; y el artículo 51 “Bono Compensatorio” dice: el MINEDUC estudiará, la posibilidad de otorgar durante la vigencia de este pacto un bono a quienes no fueron favorecidos con el incremento o bono del 8%, según el caso, otorgados en 2007 y por la parte de dicho año en que no gozaron de dicha prestación.

<sup>60</sup> En futuras investigaciones habría que realizar un análisis completo de la influencia política de los sindicatos de docentes.

Por otro lado, existe una brecha importante entre las percepciones<sup>61</sup> y la evidencia empírica. Específicamente no se encuentra evidencia empírica de que los maestros guatemaltecos estén tan “mal remunerados” como se percibe. Aunque en términos absolutos pueden recibir menores remuneraciones, esta situación se compensa por el hecho de que trabajan menos horas y por lo tanto su salario horario es mayor<sup>62</sup>. Cuando se analiza la evolución histórica de las remuneraciones se encuentran períodos en los que aumentan y otros en los que disminuyen. Los salarios de los maestros del nivel medio se han reducido en términos absolutos hasta cerca del 60% de su nivel de 1980. En el caso de los maestros de preprimaria y primaria sus salarios han estado más cerca del nivel de 1980 aunque en el último quinquenio también disminuyeron en términos reales. A partir de 1986 se empezaron a otorgar incrementos salariales que han variado según el nivel educativo en el que laboran los maestros pero no se otorgan todos los años. Además, el monto y la modalidad de estos incrementos han variado a lo largo del tiempo pero siempre han sido aumentos generalizados. Esto podría explicar en parte la percepción de “baja” remuneración cuando los niveles actuales son menores a los de algún momento histórico como 1980 en el caso de Guatemala. Sin embargo, los docentes tienen otros beneficios no salariales muy particulares como mayores períodos de vacaciones, y mayor estabilidad laboral. En todo caso nos parece que una posible explicación de la brecha entre la evidencia empírica sobre los salarios relativos y la percepción de una baja remuneración es que los maestros del sector público de Guatemala realizan su labor en ambientes de trabajo muy precarios (particularmente los del PRONADE). En todo caso este debe ser un aspecto que debe ser investigado en mayor profundidad ya que es fundamental para contar con maestros adecuadamente motivados, y puede ser más costo efectivo mejorar las condiciones de trabajo que otorgar nuevos aumentos salariales. Finalmente, es importante destacar que los maestros del sector público no desempeñan un trabajo de tiempo completo por lo que una manera para mejorar sus ingresos podría ser mediante la opción a modalidades de trabajo que impliquen mayor tiempo de dedicación a la enseñanza. Esto podría ayudar a que los maestros no tengan que buscar segundos trabajos.

Nuestras recomendaciones de política tienen como punto de partida la búsqueda del aprendizaje de los estudiantes mediante un mejor desempeño de los docentes. Específicamente formulamos recomendaciones con las que pretendemos atraer candidatos calificados a la profesión docente, dotarles de una formación adecuada, retener a los maestros mejor calificados, y motivarlos a dar lo mejor de sí mismos en la sala de clases. En pocas palabras buscamos contar con maestros que hacen la diferencia en el aprendizaje de sus estudiantes (“maestros efectivos”). Obviamente somos conscientes que es necesario introducir cambios sistémicos que abarquen distintos factores de manera simultánea y de forma coherente a fin de maximizar la probabilidad de mejorar los aprendizajes de los educandos que van más allá de conseguir maestros efectivos. Sin embargo,

---

<sup>61</sup> Según Álvarez, V. (2004) “cada vez menos los y las maestras consideran su labor docente como una actividad que les permita sobrevivir y sostener a sus familias con los ingresos que ella les reditúa” ... “en términos del magisterio en general puede decirse que constituye un grupo profesional en el que se ha producido un claro ascenso social” ... “los docentes han logrado, a nivel individual y grupal, avanzar en lo que se refiere a la realización de tareas más especializadas y complejas, ganando en estatus y, posiblemente, también en un ascenso significativo en términos monetarios” ... “la docencia en la educación primaria pública es un ingreso complementario para las maestras con pareja y estructura familiar, pero también ingreso indispensable para las madres solteras” ... “en el caso del magisterio guatemalteco es necesario recordar que durante todo el siglo XX su formación ha exigido apenas estudios de nivel medio, con remuneraciones y prestigio social asociado a ese nivel”.

<sup>62</sup> De hecho encontramos que los maestros del gobierno trabajaban en promedio 26 horas a la semana mientras que los maestros que no ejercen la enseñanza dedicaban en promedio 46 horas semanales a su actividad productiva.

nuestras recomendaciones se limitarán a este ámbito que ya es mucho más amplio que lo tratado en el análisis de las remuneraciones docentes.

Como punto de partida recomendamos celebrar un diálogo nacional para definir lo que se espera de nuestros estudiantes y maestros, así como las políticas que se deben impulsar para lograr los objetivos propuestos. Nos parece que un buen punto de partida puede ser retomar el Plan Visión de País correspondiente al tema educativo<sup>63</sup>. Definitivamente consideramos que en esta ocasión debe ser parte de este diálogo el magisterio nacional<sup>64</sup> pero junto con la participación de otros actores relevantes como los padres de familia y fijando como punto central de la discusión el aprendizaje de los educandos en una perspectiva de mediano y largo plazo. Por lo tanto, en este foro se pretende llegar a un acuerdo generalizado sobre las prioridades y las orientaciones del sistema educativo que serán implementadas en los próximos cuatro períodos gubernamentales, y que incluyan las políticas para atraer candidatos bien calificados y que promuevan su mejor desempeño en el aula. A continuación presentamos un conjunto de estrategias que forman parte del Plan Visión de País y que, a nuestro juicio, contribuirían a generar incentivos para contar con maestros efectivos<sup>65</sup>. No pretendemos hacer recomendaciones exhaustivas sino más bien destacar aquellas estrategias que consideramos como un punto de partida mínimo.

Con el fin de atraer mejores candidatos consideramos fundamental reformar y mantener permanentemente actualizado el sistema de formación inicial de los maestros. Según Álvarez, H. y Schiefelbein, E. (2007) en un sondeo la mitad de los docentes no se sentía preparado para enseñar al salir de la escuela normal. Es fundamental desarrollar, validar e implementar estándares educativos que orienten claramente lo que los docentes deben saber y ser capaces de hacer en el aula<sup>66</sup>. También es muy importante asegurarse mediante procesos de reclutamiento, selección y contratación, así como del monitoreo constante, de contar con formadores de maestros adecuadamente preparados para lograr que sus alumnos sean capaces de aprender a enseñar (ej.: contratar especialistas de otros países, docentes experimentados en los contextos nacionales, etc.). Debido a que actualmente no existen procesos para lograr una efectiva conexión entre lo que se estudia en la escuela normal y lo que verdaderamente afrontan en las aulas de clase vale la pena incluir un periodo de prácticas como parte de la formación inicial. Junto con lo anterior se sugiere introducir programas de inducción para los nuevos docentes (por ejemplo, acompañar de manera estructurada con maestros expertos a los maestros recién graduados durante los primeros años de su carrera docente). En todo caso nos parece que las reformas a la formación inicial de los docentes deben trascender la discusión “estrecha” sobre si la misma debe ser a nivel universitario o no, y más bien centrarse en asegurar que las instancias,

---

<sup>63</sup> El objetivo estratégico de esa propuesta es lograr, en cuatro períodos gubernamentales de cuatro años cada uno, la ampliación de las oportunidades de un aprendizaje de calidad y con equidad a través de una transformación gradual pero ambiciosa del sistema educativo desde su base. La propuesta cuenta fue suscrita por todos los partidos políticos que contaban representación en el Congreso de la República en el período 2004-2007, y afecta paulatina y en forma global todos los aspectos clave del sistema: las formas de enseñar y de aprender, los contenidos de la educación, la gestión de los servicios educativos, los insumos tanto de materiales educativos como de infraestructura escolar, el financiamiento del sector, y las condiciones de trabajo de los maestros.

<sup>64</sup> Deben participar los líderes sindicales de los trabajadores del MINEDUC pero sin cerrar las puertas a consultas directas con los docentes del MINEDUC.

<sup>65</sup> En la medida en que se aprueben estas estrategias definitivamente será necesario llevar a cabo alguna reforma tributaria a fin de que las mismas cuenten con un financiamiento sostenible.

<sup>66</sup> En 2007 el MINEDUC inició una reforma en las escuelas normales a través de un nuevo currículo. Sin embargo, aún no hay claridad en torno a lo que se podría considerar un maestro efectivo.

públicas y privadas, que brindan esta formación alcancen los estándares docentes (por ejemplo, mediante evaluaciones periódicas de acreditación).

Con el fin de retener a los mejores maestros en el aula, mejorar la motivación de los docentes en ejercicio, atraer mejores candidatos, y expulsar a los que no den la talla se debe implementar un entorno profesional facilitador. Como condición necesaria aunque no suficiente se debe establecer la carrera docente con una escala salarial que comprenda aspectos adicionales al tiempo de servicio, tales como: el nuevo perfil del docente profesional y criterios de desempeño, basados en los estándares educativos, y en una compensación por condiciones especiales (i.e. áreas remotas, insalubres y en extrema pobreza, educación bilingüe, escuela multigrado, primeros grados de enseñanza, y reconocimiento a la excelencia docente). Lo importante es que los docentes logren una movilidad dentro del sistema educativo de acuerdo con su formación, experiencia y desempeño. Además, se deben brindar opciones de profesionalización a los maestros en servicio que contribuyan a la consecución de las metas educativas y al desarrollo de técnicas de investigación, trabajo en equipo, evaluación, disciplina y proyectos escolares, entre otros. Como parte de las condiciones laborales se debe garantizar que todos los centros educativos cuenten con la infraestructura y el mantenimiento necesarios, planificados bajo la rectoría del MINEDUC, para que la inversión responda a los estándares de oportunidad y a las necesidades de la población. Debido a la diversidad cultural guatemalteca consideramos que es necesario preparar a los maestros que atienden a población cuyo idioma materno no es el español, en la metodología de enseñanza del español como segunda lengua. También puede ser de mucha utilidad sistematizar, difundir e implementar en el sistema educativo las mejores prácticas pedagógicas que hayan sido desarrolladas a nivel nacional o internacional, que respondan a las características y necesidades de nuestros centros educativos.

En el campo institucional se debe asegurar que el trabajo en el aula cuente con apoyo y respaldo pedagógico constante, mediante modalidades de trabajo colaborativo del equipo de los maestros y el director del centro educativo y la asistencia técnica provista por un sistema efectivo de supervisión. También es importante formular e implementar una adecuada política de asignación de recursos humanos a las plazas disponibles por ciclos y niveles educativos. Siempre en el ámbito de cambios institucionales consideramos fundamental redefinir, fortalecer e implementar las competencias de cada ámbito del sistema educativo: central, regional, departamental y local, en un marco de subsidiariedad, descentralización y desconcentración, bajo el principio que el ámbito central prioritariamente es normativo, coordinador, facilitador, contralor, y evaluador, y los ámbitos regional, departamental y local son prioritariamente responsables de la ejecución y de facilitar los procesos de auditoría social<sup>67</sup>. A fin de contar con una cultura de la evaluación se recomienda institucionalizar un sistema nacional de monitoreo, evaluación e investigación educativa sustentado en los estándares y bajo la coordinación del MINEDUC, pero cuyos procesos de desarrollo de instrumentos, colección de información, y generación de informes gocen de independencia de acción respecto al Ministerio de Educación.

En síntesis, los cambios deben trascender hacer cambios exclusivamente en el nivel de las remuneraciones y más bien se requiere introducir nuevos incentivos (ej.: mejores ambientes de

---

<sup>67</sup> Un elemento fundamental para lograr aprendizajes es contar con suficiente tiempo de enseñanza. La evidencia empírica muestra que en las escuelas de autogestión del Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE) se logra un mayor tiempo efectivo de clases.

trabajo) para contar con maestros efectivos que logren que sus estudiantes aprendan según su máximo potencial.



## Referencias bibliográficas

Álvarez, H. y Schiefelbein, E. (2007). “Informe Integrado del Sector Educación: Informe Final”, Diciembre de 2007, Guatemala.

Álvarez, V. (2004). “Ilusiones y desencantos. Situación de los docentes en Guatemala”, FLACSO, Guatemala.

CEPAL (1999). “Panorama social de América Latina 1998”, LS/G. 2050-P/E, Abril de 1999.

Cox Edwards, A. (1993). “Teacher Compensation in Developing Countries”, en J. Farell y J. Oliveira (ed.): *Teachers in Developing Countries. Improving Effectiveness and Managing Costs*, Economic Development Institute of The World Bank, Washington, D.C.

De Moura, C. y Ioschpe, G. (2007). “La remuneración de los maestros en América latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?”, PREAL.

Hernani-Limarino, W. (2005). “Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers”, en E. Vegas (ed.): *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington, D.C.

Herrero, V., M. De Santis y H. Gertel (2003). “El ingreso de los docentes en la Argentina: es alto o bajo?”, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Lavarreda, J. (2002). “Guatemala: una carrera todavía prestigiosa”, en J. C. Navarro (ed.): *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Liang, X. (1999). “Teacher Pay in 12 Latin American Countries: how Does Teacher Pay Compare to Other Professions, What Determines Teacher Pay, and Who Are the Teachers?”, Latin America and the Caribbean Region Human Development Department Paper N° 49, The World Bank, Washington, D.C.

López-Acevedo, G. y Salinas, A. (2001). “Teacher Salaries and Professional Profile in Mexico”, Human Development Department LCSHD Paper Series No. 63, The World Bank, Washington, D.C.

Mingat, A. y Sosale, S. (2003). “Assesing Policy Options for Teacher Training and Pay. A Two-Part Module”, en A. Mingat, J. Tan y S. Sosale (ed.): *Tools for Education Policy Analysis*, The World Bank, Washington, D.C.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2000). “Remuneraciones al pizarrón”, Revista Perspectivas, Departamento de Ingeniería industrial, universidad de Vhile, vol. 4, N° 1, Santiago de Chile.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2003). “Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile”, en C. Cox (ed.): *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Capítulo 10, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2005). “Teacher’s Salary Structure and Incentives in Chile”, en E. Vegas (ed.): *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington, D.C.

Morduchowicz, A. (2002). “Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes”, PREAL.

Morduchowicz, A. y Duro, L. (2007). “La inversión educativa e América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos”, IPE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina.

OECD (2006). “Panorama de la Educación: Indicadores de la OCDE – Edición 2006”.

Piras, C. y Savedoff W. (1998). “How Much Do Teachers Earn?”, IDB Working Paper # 375, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

PNUD (2006). “Informe Mundial de Desarrollo Humano 2006”.

Psacharopoulos, P., J. Valenzuela y M. Arends. (1996). “Teacher Salaries in Latin America: A Review”, *Economics of education review*, Vol. 15, No. 4, pp. 401-406.

Rojas, P. (1998). “Remuneraciones de los Profesores en Chile”, *Estudios Públicos*, 71 (invierno 1998), Santiago de Chile.

Santibáñez, L. (2002). “¿Están Mal Pagados los Maestros en México? Estimado de los Salarios Relativos del Magisterio”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 2º trimestre, año/vol. XXXII, número 002, Centro de Estudios Educativos, México, D.F.

UNESCO-UIS (2006). “La Educación cuenta. Comparando el progreso en 19 países WEI”.

Urquiola, M. y Vegas, E. (2005). “Arbitrary Variation in Teacher Salaries: An Analysis of Teacher Pay in Bolivia”, en E. Vegas (ed.): *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington, D.C.

Vegas, E. (2006). “Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica”, *Revista de educación*, 340, Mayo-agosto 2006, pp. 213-241.

Vegas, E., L. Pritchett, y W. Experton (1999). “Cómo Atraer y retener Docentes Calificados en la Argentina: impacto del Nivel y la Estructura de la Remuneración”, *Human Development Department LCSHD Paper Series No. 38S*, The World Bank, Washington, D.C.

# Anexo

**Cuadro A1: Salarios de los maestros de primaria como proporción del PIB per cápita (2003 / 2004)**

País	Inicio de carrera	15 años de antigüedad	Máxima escala
Alemania	1,31	1,63	1,70
Argentina	0,56	0,78	0,94
Australia	0,92	1,36	1,36
Austria	0,78	1,03	1,56
Bélgica (Fl.)	0,90	1,24	1,51
Bélgica (Fr.)	0,84	1,17	1,42
Chile	0,96	1,14	1,54
Corea	1,38	2,37	3,80
Dinamarca	1,05	1,18	1,18
Egipto	0,27	0,57	n.d.
España	1,21	1,40	1,75
Estados Unidos	0,82	1,00	n.d.
Filipinas	2,01	2,22	2,39
Finlandia	0,94	1,09	1,09
Francia	0,80	1,07	1,58
Grecia	1,10	1,33	1,60
Guatemala	1,77	3,09	3,97
Hungría	0,71	0,91	1,21
India	4,02	6,58	n.d.
Indonesia	0,23	0,36	0,68
Irlanda	0,73	1,22	1,38
Islandia	0,60	0,69	0,77
Italia	0,87	1,05	1,28
Jamaica	2,94	3,64	3,64
Japón	0,83	1,55	1,97
Jordania	2,01	2,79	7,02
Luxemburgo	0,77	1,06	1,57
Malasia	1,51	1,51	2,05
México	1,25	1,64	2,72
Noruega	0,73	0,87	0,90
Nueva Zelanda	0,76	1,47	1,47
Países Bajos	0,95	1,23	1,37
Paraguay	1,49	1,49	1,49
Perú	1,30	1,30	1,30
Polonia	0,52	0,83	0,86
Portugal	1,06	1,75	2,74
Promedio OECD	0,95	1,30	1,57
Reino Unido	0,93	1,36	1,36
República Checa	0,82	1,07	1,36
Sri Lanka	0,74	0,94	0,94
Suecia	0,81	0,95	1,09
Suiza	1,13	1,50	1,79
Túnez	1,81	1,83	2,08

Fuente: elaboración propia a partir de OECD (2006), UNESCO-UIS (2006).

**Cuadro A2: Comparación de retornos a los factores que determinan los ingresos de la ocupación principal de los maestros del gobierno y los no maestros (Sexo Femenino)**

<b>Variables</b>	<b>Maestro del Gobierno</b>	<b>No Maestro</b>
Constante	1.780**	0.157**
Años de educación	0.064**	0.117**
Experiencia potencial	0.034**	0.042**
Experiencia potencial al cuadrado	-0.0003*	-0.001**
Indígena	-0.049	-0.211**
Urbano	0.068	0.350**
Casado	0.002	0.149**
Afiliado a sindicato	0.061*	0.282**
Número de observaciones	457	2,877
R cuadrado	0.48	0.54

\* Variable significativamente distinta de cero con una probabilidad de 95%.

\*\* Variable significativamente distinta de cero con una probabilidad de 99%.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENEI 2004.

**Cuadro A3: Comparación de retornos a los factores que determinan los ingresos de la ocupación principal de los maestros del gobierno y los no maestros (Sexo Masculino)**

<b>Variables</b>	<b>Maestro del Gobierno</b>	<b>No Maestro</b>
Constante	1.963**	1.010**
Años de educación	0.048**	0.087**
Experiencia potencial	0.030**	0.030**
Experiencia potencial al cuadrado	-0.00008	-0.0004**
Indígena	-0.024	-0.135**
Urbano	-0.006	0.081**
Casado	0.174**	0.003
Afiliado a sindicato	0.129**	0.098**
Número de observaciones	271	5,855
R cuadrado	0.62	0.33

\* Variable significativamente distinta de cero con una probabilidad de 95%.

\*\* Variable significativamente distinta de cero con una probabilidad de 99%.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENEI 2004.