

Remuneraciones de los Profesores en Chile(*)

PATRICIO ROJAS R.

- La revisión de los distintos regímenes de empleo a los que han estado afectos los docentes en Chile y la trayectoria particular que han mostrado sus remuneraciones durante los últimos 27 años, permiten entender en mejor medida el porqué las negociaciones laborales entre el profesorado y el gobierno se han visto, desde algún tiempo, acompañadas de un grado de conflicto importante.
- Durante los sesenta y los primeros años de los setenta la tendencia seguida por las remuneraciones de los docentes no fue muy distinta de la exhibida por el promedio de la economía. Sin embargo, a partir de 1974 y hasta 1990, las remuneraciones reales del magisterio exhibieron un significativo deterioro, situación que no se habría reflejado en igual magnitud para el promedio de las remuneraciones de la economía. Esta situación habría ubicado el nivel de remuneraciones del profesorado en 1990 a niveles no sólo por debajo de las exhibidas durante los primeros años de los setenta y ochenta sino que inferiores a las observadas durante 1960.
- La actual política de remuneraciones del magisterio ha conducido a que las remuneraciones promedio de los docentes se hayan incrementado sostenidamente desde 1990. Este incremento real se ubica muy encima del exhibido por el promedio de los sueldos de la economía chilena. Las remuneraciones reales promedio de la economía se han incrementado en alrededor de 35% en el período 1990-97 mientras que las de los docentes lo han hecho en 99% en igual período. En 1997, un docente con 20 años en el servicio, con un nivel de capacitación promedio, habría recibido una remuneración bruta total en torno a los \$440.000 para una jornada de 44 horas semanales.
- La remuneración real promedio de un docente en 1997 se ubicaría algo por debajo de la observada en 1960 para una misma jornada. Es decir, el incremento real de 100% que han exhibido las remuneraciones de los docentes durante los noventa ha permitido que los profesores recuperen sólo los niveles observados a principios de los sesenta.
- La remuneración promedio de un docente con 20 años de servicio es casi la mitad de la remuneración de un instructor de deportes en el sector privado y algo menos de lo que gana un maestro carpintero o un gásfiter.
- En este contexto, las recomendaciones de política pueden ser agrupadas en las siguientes: i) lograr que las mejoras salariales se realicen cada vez más sobre la base de la habilidad y el desempeño de los docentes; ii) asignar un porcentaje adicional del presupuesto a cada establecimiento (por ejemplo un 5% de la planilla) para ser usado en el pago de remuneraciones; iii) la creación de una carrera docente y que se remunere de acuerdo a ella, ya sea mediante implementar distintos grados de profesor o de pagos diferenciados dependiendo de la asignatura enseñada; y iv) evaluar la posibilidad de reducir el número de años de estudio de la carrera de profesor de educación general básica.

Patricio Rojas R. Ph. D. en Economía, MIT. Profesor, Universidad Católica de Chile. Investigador, Centro de Estudios Públicos.

(*) Estos resultados forman parte de una investigación más amplia: "Remuneraciones de los profesores en Chile", realizada por el autor que aparecerá en *Estudios Públicos*, 71 (invierno 1998).

I. Introducción

En general, tanto en Chile como en otros países, se argumenta que las remuneraciones de los profesores son relativamente bajas, que el límite superior a las que ellas están afectas es igualmente bajo, y que además éstas son pagadas sin considerar criterios de desempeño, eficiencia o de la asignatura impartida. Por otra parte, se sostiene, además, que el mejoramiento relativo de las rentas de los profesores podría constituir un canal importante para aumentar la calidad de la educación impartida, por cuanto la calidad de los colegios estaría directamente relacionada con la calidad del profesorado de dichos colegios.

Específicamente, se postula que un mejoramiento de las remuneraciones de los profesores permitiría, por una parte, reclutar a buenos estudiantes para que ingresen a la carrera de pedagogía y, por otra, retener a los mejores profesores, lo cual, en definitiva, debería llevar a que la calidad de los colegios y de la educación impartida en ellos se incremente. Ciertamente, la relevancia de estos argumentos para la economía chilena dependen fuertemente de la posición absoluta y relativa que exhiben las actuales remuneraciones de los docentes respecto tanto de otras profesiones como de las recibidas por los docentes en décadas anteriores.

En general, el régimen de remuneraciones de profesores que se utiliza en Chile, y también por un número importante de países, es el de una escala salarial uniforme, la cual establece que el sueldo de un profesor depende de sus credenciales educacionales y los años de experiencia, y no depende de la calidad del rendimiento del profesor, ni de la asignatura enseñada. Aun cuando, las escalas salariales uniformes son utilizadas en muchos países, éstas han sido criticadas en forma significativa en la literatura, por cuanto contribuyen, al menos, a dos problemas que van en desmedro de la calidad de los educadores: i) la motivación de los profesores puede verse afectada negativamente con una escala de remuneraciones uniforme, y ii) la escala salarial uniforme iría en desmedro tanto de formar como

de conseguir profesores calificados en asignaturas consideradas de mayor dificultad académica.

Si a estos problemas del régimen de escala salarial uniforme le sumamos el hecho que los salarios son en promedio bajos y con un escaso nivel de dispersión, situación esta última que tiende a desalentar el ingreso y la permanencia de estudiantes habilidosos en las carreras de pedagogía, entonces no resulta difícil postular la hipótesis que ciertos problemas en la calidad de la educación escolar podrían estar asociados a este tipo particular de estructura de remuneraciones que rige en el sector docente¹.

II. Régimen de empleo y salarial de los profesores en Chile

Hasta 1973 la gran mayoría de los profesores de enseñanza básica y media eran funcionarios estatales. En tal condición, estaban sujetos al Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos. Sin embargo, el régimen salarial del profesorado estaba reforzado por las Normas Especiales para el Magisterio, lo cual hacía que los niveles de sus remuneraciones se ubicaran un tanto por encima del régimen general público.

El programa de estabilización de mediados de los setenta demandó un importante esfuerzo fiscal, situación que llevó a que la situación de privilegio que gozaban los profesores, respecto de los demás funcionarios públicos, se revirtiera. En efecto, en enero de 1974 se incorporó al profesorado a la Escala Única de Remuneraciones (EUR) del sector público; sin

¹ La literatura ha propuesto ciertas soluciones para estos problemas: i) pago por mérito, o sea, pagar de acuerdo al desempeño; ii) remunerar de acuerdo a una clasificación del cuerpo docente, a través ya sea de implementar distintos grados de profesor, o de pagos diferenciados dependiendo de la asignatura enseñada; y iii) mejorar las condiciones no pecuniarias del trabajo, tales como disminuir el trabajo administrativo y asegurar la permanencia del trabajo.

embargo, la incorporación de estos fue a los grados más bajos de la EUR, asimilándolos a niveles salariales equivalentes a administrativos básicos. Con todo, los ingresos reales de los docentes experimentaron una disminución importante respecto a los niveles exhibidos durante los primeros años de la década. Con el objeto de mejorar esta situación, en 1976 se dictó un Decreto Ley que encasillaba a los docentes en niveles más altos de dicha escala y por lo tanto mejoraba sus sueldos, pero, simultáneamente se disminuyó el porcentaje de aumento por trienios², lo que en la práctica anuló el mejoramiento anterior, especialmente para los profesores de mayor antigüedad.

A partir de 1980 se da inicio al proceso de descentralización de la educación³; a través del traspaso de las escuelas básicas y liceos estatales a las municipalidades y con ello, un cambio de empleador de una importante proporción de docentes. En lo principal, este traspaso a las municipalidades significó la pérdida de la inamovilidad que tenían los docentes, como también del sistema de ascensos y de calificaciones que existía desde 1978. Adicionalmente, los docentes municipalizados perdieron la asignación de título, la seguridad del pago de sus remuneraciones durante los períodos vacacionales y la estructura de escalafones con sus correspondientes grados en la EUR. En definitiva, cada municipalidad debía decidir, en cuanto a su realidad financiera, las condiciones en que dejaría a su cuerpo docente.

A partir de 1991 el régimen de empleo y remuneraciones del profesorado pasó a ser normado por el Estatuto Docente. Este estableció los requisitos, deberes y derechos de carác-

ter profesional, comunes a todos los profesionales de la educación, regulando, además, la carrera de los profesionales del sector municipal y el contrato de los que se desempeñan en el sector particular. Entre los derechos de los profesionales de la educación establecidos en el Estatuto se destacan la estabilidad en el cargo y la existencia de una remuneración básica mínima nacional. Adicionalmente, con esta Ley se reinstauró la asignación por experiencia que se había eliminado en la década anterior y se creó la asignación por desempeño difícil.

En materia salarial, el Estatuto estableció un sistema de remuneraciones para el personal docente del sector municipal sobre la base de la determinación de una remuneración básica mínima nacional por hora de clase para cada nivel del sistema educativo. Además de ser un piso para los profesores del país, aplicable también al sector particular, ésta sirve de medida para fijar el monto de diversas asignaciones dirigidas a estimular la experiencia, el perfeccionamiento, el desempeño en lugares de más difícil cumplimiento de la función magisterial y el ejercicio de determinados cargos directivos en los establecimientos.

III. Resultados y conclusiones

La revisión de los distintos regímenes de empleo a los que han estado afectos los docentes en Chile y la trayectoria particular que han mostrado sus remuneraciones durante los últimos 27 años, permiten entender en mejor medida el porqué las negociaciones laborales entre el profesorado y el gobierno se han visto, desde algún tiempo, acompañadas de un grado de conflicto importante. Específicamente, los principales resultados encontrados de la revisión y análisis del régimen de remuneraciones de los docentes en el período 1960-97 son los siguientes:

Primero, durante los sesenta y los primeros años de los setenta la tendencia seguida por las remuneraciones de los docentes no fue muy distinta de la exhibida por el promedio de

² Se reducen los aumentos por trienios a un máximo de 100% del sueldo base, el máximo anterior era 140%.

³ Esta consistió en el traspaso de la administración de los establecimientos públicos del nivel preescolar, primario y secundario a los municipios. Así, éstos se responsabilizaron de la contratación y despido de personal, fijación de salarios, compra de insumos, etc. El gobierno central se reservó el diseño de la normativa general, las tareas de supervisión administrativa y técnica, y la provisión de financiamiento básico para el sector.

CUADRO 1 REMUNERACIÓN PROMEDIO MENSUAL DE DOCENTES (*)
(EN PESOS DE JULIO DE 1997)

Año	Jornada 30 hrs.	Jornada 44 hrs.	Índice real rem. profes.	Índice real de remun. totales (**)
1960	316.009	463.480	100,0	100,0
1971	652.593	957.136	206,5	214,7
1972	543.114	796.567	171,9	156,8
1975	201.929	296.163	63,9	100,2
1981	281.204	412.433	89,0	174,6
1990	150.500	220.733	47,6	168,0
1997	299.990	439.985	94,9	227,3

(*) Remuneración promedio correspondiente a un docente con 20 años de servicio.

(**) Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

la economía. Sin embargo, a partir de 1974 y hasta 1990, las remuneraciones reales del magisterio exhibieron un significativo deterioro, situación que no se habría reflejado en igual magnitud para el promedio de las remuneraciones de la economía. Esta situación habría ubicado el nivel de remuneraciones del profesorado en 1990 a niveles no sólo por debajo de las exhibidas durante los primeros años de los setenta y ochenta sino que inferiores a las observadas durante 1960. Esta situación contrasta con el incremento real de las remuneraciones totales de la economía, las cuales en 1990, si bien un 21% inferior a las observadas en 1971, eran un 68% superior a las de 1960.

Segundo, la actual política de remuneraciones del magisterio ha conducido a que las remuneraciones promedio de los docentes se hayan incrementado sostenidamente desde 1990 a una tasa real promedio anual del 10,4%, permitiendo que en un período de siete años los salarios reales se hayan doblado respecto de los exhibidos en 1990. Este incremento real se ubica muy encima del exhibido por el promedio de los sueldos de la economía chilena. En efecto, de acuerdo al índice de remuneraciones calculado por el INE, las remuneraciones reales promedio de la economía se han incrementado en alrededor de 35% en el período 1990-97 mientras que las de los docentes lo han hecho en 99,4% en igual período. En 1997, un docente con 20 años en el servicio, con un nivel de capacitación promedio, habría

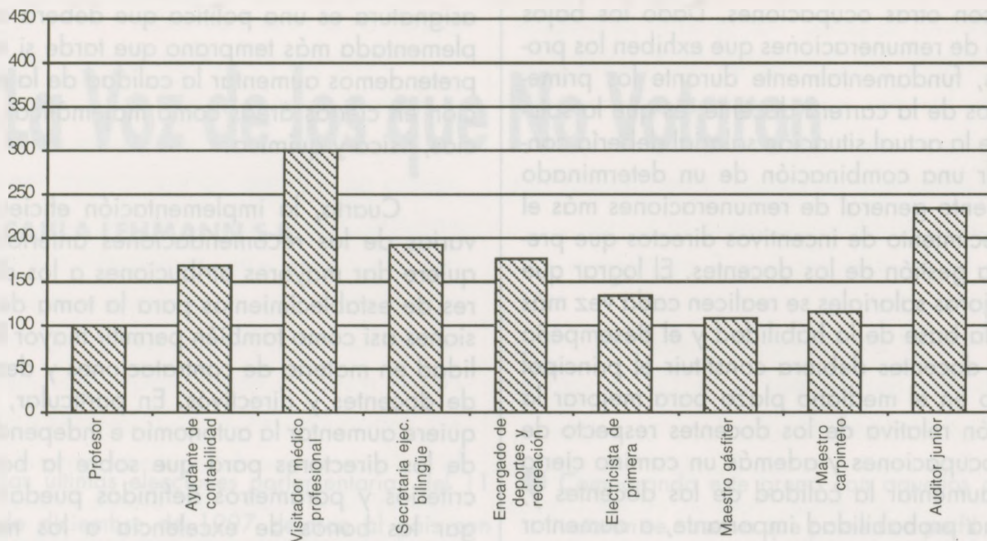
recibido una remuneración bruta total en torno a los \$440.000 para una jornada de 44 horas semanales.

Tercero, la remuneración real promedio de un docente en 1997 se ubicaría algo por debajo de la observada en 1960 para una misma jornada. Es decir, el incremento real de 100% que han exhibido las remuneraciones de los docentes durante los noventa ha permitido que los profesores recuperen sólo los niveles observados a principios de los sesenta. Esta situación contrasta con lo sucedido con las remuneraciones promedio de la economía, las cuales en términos reales se han más que duplicado respecto de las observadas en 1960.

Cuarto, las disminuciones en las brechas salariales existentes entre los profesores que inician y terminan la carrera así como también aquella existente entre los profesores de enseñanza media y básica, denota que el espacio para aspirar a mayores salarios en esta actividad por estas vías se fue reduciendo sistemáticamente durante el período analizado.

Quinto, la remuneración promedio de un docente con 20 años de servicio representa entre un 25% y un 30% de la recibida por otras profesiones, tales como abogados e ingenieros, que igualmente requieren de cinco años de estudios universitarios. Adicionalmente, la evidencia muestra que oficios o especialidades técnicas que requieren un número menor de

GRÁFICO 1 ÍNDICE REAL DE REMUNERACIONES BRUTA PROMEDIO PARA ENERO DE 1994
 BASE: REMUNERACIÓN DE UN PROFESOR CON 10 BIENIOS EN UNA JORNADA DE 44 HORAS, AÑO 1994=100



años de estudio recibirían un retorno pecuniario igual o mayor que el de un docente. Esto último sería el caso particular de mecánicos, electricistas y carpinteros.

Sexto, la solución a los problemas de la calidad de los docentes no pasaría solamente por igualar o aumentar las remuneraciones a sus niveles históricos. El actual escenario en que se desenvuelven los docentes sería muy diferente al que existía en décadas pasadas, situación que habría hecho cambiar los incentivos y los costos de estudiar y posteriormente permanecer trabajando como docente. Hechos como el mayor retorno monetario que se observa en otras profesiones respecto de la de profesor, las mayores posibilidades existentes hoy en día, tanto de financiamiento como de vacantes, para ingresar a estas carreras mejor remuneradas, y el hecho de que estas últimas requieran de igual número de años de estudio que las pedagogías, hacen que el costo alternativo de estudiar carreras de docencia se haya incrementado significativamente respecto de otras profesiones. En tanto, las menores perspectivas de los docentes de incrementar en forma significativa sus remuneraciones durante su carrera

laboral, que iría desde alrededor de \$200.000 para un profesor con cero antigüedad hasta \$440.000 luego de 20 años de servicio, sumado a las mejores perspectivas de rentas en los demás sectores económicos, hacen poco probable que los buenos educadores tiendan a permanecer, en promedio, en el servicio.

En consideración de estos resultados y conclusiones obtenidas respecto de la situación salarial de los docentes en Chile, es posible postular ciertos desafíos o recomendaciones de política que vayan dirigidas tanto a complementar y mejorar el actual régimen de remuneraciones del magisterio como a modificar favorablemente la escala de incentivos y costos de estudiar pedagogías respecto de otras carreras profesionales. En este contexto, las recomendaciones de política pueden ser agrupadas en las siguientes:

Primero, es importante entender que la solución de fondo del problema no pasa exclusivamente por realizar incrementos masivos en las remuneraciones de los profesores. Si bien esta idea puede ser atractiva para solucionar rápidamente los problemas salariales del magisterio, resulta difícil pensar que sea factible,

por los montos involucrados, el incrementar las remuneraciones promedio de los profesores tanto como para que la profesión compita con éxito con otras ocupaciones. Dado los bajos niveles de remuneraciones que exhiben los profesores, fundamentalmente durante los primeros años de la carrera docente, es que la solución de la actual situación salarial debería contemplar una combinación de un determinado incremento general de remuneraciones más el establecimiento de incentivos directos que premien la gestión de los docentes. El lograr que las mejoras salariales se realicen cada vez más sobre la base de la habilidad y el desempeño de los docentes debiera constituir el principal camino en el mediano plazo para mejorar la situación relativa de los docentes respecto de otras ocupaciones y además un camino cierto para aumentar la calidad de los docentes y, con una probabilidad importante, a aumentar la calidad de la educación en el mediano plazo.

Segundo, en conjunto con establecer una política de remuneraciones que priorice el desempeño docente, es fundamental que las autoridades y el gremio de profesores definan un esquema o criterios comúnmente aceptados por todos para seleccionar a los establecimientos o profesores más eficientes. Dada la dificultad para que un ente centralizado defina quienes son los profesores más eficientes en cada comuna, una alternativa posible es asignar un porcentaje adicional del presupuesto a cada establecimiento (por ejemplo un 5% de la planilla) para ser usado en el pago de remuneraciones. Éste operaría a través del pago de un bono de excelencia a ser repartido entre los docentes y de acuerdo a parámetros de eficiencia y desempeño determinados por la dirección del establecimiento.

Tercero, es recomendable la creación de una carrera docente y que se remunere de acuerdo a ella, ya sea mediante implementar

distintos grados de profesor o de pagos diferenciados dependiendo de la asignatura enseñada. En particular, el pago diferenciado por asignatura es una política que deberá ser implementada más temprano que tarde si es que pretendemos aumentar la calidad de la educación en ciertas áreas como matemáticas, ciencias, física y química.

Cuarto, la implementación eficiente de varias de las recomendaciones anteriores requiere dar mayores atribuciones a los directores de establecimientos para la toma de decisiones así como también permitir mayor flexibilidad en materia de contrataciones y despidos de docentes y directivos. En particular, se requiere aumentar la autonomía e independencia de los directores para que sobre la base de criterios y parámetros definidos puedan otorgar los bonos de excelencia a los mejores docentes. De igual forma, se requiere que la administración de los establecimientos cuenten con la flexibilidad necesaria para contratar y despedir docentes de acuerdo a su desempeño y necesidad educacional. En complemento de esto último, es importante revisar la calidad de inamovible que goza el cargo de director de establecimiento por el período de nombramiento de cinco años.

Finalmente, es necesario que se avance en disminuir los costos de estudiar pedagogía en comparación a los existentes para otras carreras, de modo de permitir un ajuste en las expectativas de los retornos monetarios de la docencia respecto de otras profesiones y, con esto, ayudar a aumentar el interés de buenos alumnos por ingresar a la carrera docente. En particular, resulta recomendable evaluar la posibilidad de reducir el número de años de estudio de la carrera de profesor de educación general básica, posiblemente a través de una alternativa como un bachiller en educación, que luego de dos o tres años otorgue el título de profesor.