

## REMUNERACIONES DE LOS PROFESORES EN CHILE\*

**Patricio Rojas**

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. De esta forma, los bajos salarios tenderían a desalentar a los buenos estudiantes a ingresar a carreras universitarias de pedagogía, mientras que el bajo límite superior al que pueden llegar las remuneraciones tenderían a desalentar a algunos a entrar a la profesión y a otros a permanecer en ella. En este contexto, el presente trabajo revisa el régimen de remuneraciones del profesorado en Chile durante los últimos 25 años. Las principales conclusiones que emanan del estudio son las siguientes. En primer lugar, a partir de 1974 y hasta 1990 las remuneraciones del magisterio exhibieron un significativo y continuo deterioro respecto de los niveles observados durante la década de los sesenta y los primeros años de los setenta. En segundo lugar, el incremento real de 100% que han exhibido las remuneraciones de los docentes

---

PATRICIO ROJAS RAMOS. Ph. D. en Economía, MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

\* Agradezco los valiosos comentarios del Dr. Ernesto Schiefelbein, así como también la eficiente colaboración de investigación de Sergio Quintana. Cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad. Una versión anterior de este trabajo fue publicada en la serie *Documentos de Trabajo* N° 278, Centro de Estudios Públicos.

durante los noventa ha permitido que los profesores recuperen 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. En tercer lugar, la evidencia indicaría que el *costo de oportunidad* de estudiar y posteriormente ejercer la carrera docente ha tendido a incrementarse en el tiempo y en relación a otras profesiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los argumentos que ha venido tomando mayor fuerza en la ciencia económica es el importante aporte que tendría la educación en el proceso de crecimiento económico. En particular, se sostiene que incrementar los niveles de calidad de la educación constituye una de las tareas prioritarias para una economía que desea pasar a una etapa superior de desarrollo. En este contexto, se han planteado diversas hipótesis que permitirían elevar la calidad de la educación, tales como, mejorar el acceso y la calidad de los textos escolares, aumentar la capacitación de los profesores, e incrementar la infraestructura educacional. Adicionalmente, se ha sostenido que el mejoramiento relativo de las rentas de los profesores también podría constituir un canal importante para aumentar la calidad de la educación impartida<sup>1</sup>. En efecto, un supuesto que ha estado presente en la sociedad es que la calidad de los colegios estaría directamente relacionada con la calidad del profesorado de dichos colegios. Por tal motivo, se postula que elevar 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 traducirse en un incremento de la calidad de los colegios y de la educación impartida en ellos.

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, son pagadas sin considerar criterios de desempeño, eficiencia o de la asignatura impartida. En este contexto, los bajos salarios tenderían a desalentar a los buenos estudiantes a ingresar a carreras universitarias de pedagogía, mientras que el bajo límite superior al que pueden llegar las remuneraciones tenderían a desalentar a algunos a entrar a la profesión y a otros a permanecer en ella. A su vez, las bajas remuneraciones y sus acotadas perspectivas

---

<sup>1</sup> Véase Becker y Baumol (1996), capítulos 7 y 8 para una discusión respecto de estas hipótesis.

llevarían a algunos profesores a ocupar otras posiciones en los establecimientos educacionales (cargos administrativos), o, en su defecto, a abandonar la carrera docente traspasándose a otras ocupaciones en el sector público o privado. Por otra parte, las remuneraciones, al no estar relacionadas con el grado de desempeño docente, tenderían a desalentar altas productividades y la permanencia en la profesión, mientras que el no tomar en cuenta la especialización docente en la determinación de las remuneraciones es probable que conduzca a una carencia en ciertas áreas, por ejemplo, matemáticas, física, química e idiomas.

Adicionalmente, se ha señalado que otro hecho importante que ha contribuido a que el interés en la profesión de educador se vea disminuido respecto de otras profesiones, es la mayor aceptación que hoy tiene la mujer en el mercado laboral. Esta situación ha llevado a que las mujeres tiendan cada vez más a moverse desde el área educativa hacia otros campos laborales, especialmente a aquellos relacionados al área de negocios<sup>2</sup>. Así, las mayores oportunidades que se han abierto a las mujeres en campos como derecho, medicina, economía y administración, necesariamente deberían llevar a que las mejores candidatas tiendan a elegir ocupaciones mucho mejor remuneradas que las ofrecidas dentro de la carrera docente de enseñanza básica y media.

Ciertamente, la magnitud de estos argumentos en la economía chilena, así como también la necesidad de revertir esta probable tendencia de declinación en la calidad del profesorado, debiera sugerir una revisión substancial tanto del régimen de remuneraciones del profesorado como de la estructura de incentivos para la carrera docente respecto de otras profesiones. En este contexto, el presente trabajo revisa el régimen de remuneraciones del profesorado en Chile durante los últimos 25 años, con el objetivo de entregar antecedentes y obtener ciertas conclusiones y recomendaciones de política que ayuden a la discusión pública. Las principales conclusiones y proposiciones de política que emanan del estudio son las siguientes.

En primer lugar, la revisión y análisis del régimen de remuneraciones del profesorado en Chile confirma que, en el período 1960-1997, éste se ha basado en un esquema salarial uniforme, según el cual, en términos generales, el sueldo de un profesor depende de sus credenciales educacionales, los años de experiencia, más otras asignaciones y bonos. En general, los regímenes de remuneraciones no han considerado parámetros que recompensen la habilidad y el talento docente. En este esquema salarial, la

---

<sup>2</sup> Este sería un problema global. Véase E. Anderson (1998).

evidencia indicaría que 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 sufrieron un significativo y continuo deterioro, situación que no se habría reflejado en igual magnitud para el promedio de las remuneraciones de la economía. Esta situación habría ubicado las remuneraciones del profesorado en 1990 a niveles no sólo inferiores de los exhibidos durante los primeros años de los setenta y ochenta, sino que un 38% por debajo de los observados durante 1960.

En segundo lugar, la política de remuneraciones del magisterio implementada a partir de 1990 ha conducido a que las remuneraciones promedio de los docentes se hayan incrementado en forma sostenida, permitiendo que en un período de siete años los salarios reales se hayan doblado respecto de los observados en 1990. En 1997, un docente con 20 años en el servicio, con un nivel de capacitación promedio, recibiría una remuneración bruta total en torno a los \$440.000 para una jornada de 44 horas semanales. Sin embargo, a pesar del fuerte incremento que han tenido las remuneraciones reales del magisterio durante los noventa, la actual remuneración promedio se ubicaría sólo un 23% por encima de la observada en 1960 para igual jornada. Esta situación contrasta con lo sucedido con las remuneraciones promedio de la economía, las cuales en términos reales se habrían más que duplicado respecto de las observadas en 1960.

En tercer lugar, la evidencia indicaría que los mayores niveles de remuneraciones del profesorado se alcanzaron durante los primeros años de los setenta. Sin embargo, estos máximos históricos se habrían logrado en un entorno macroeconómico no sostenible, y por ende no resultan necesariamente representativos ni comparables con los actuales niveles de remuneraciones. Posiblemente, un máximo histórico más representativo sea aquel que se habría alcanzado hacia fines de los sesenta, en torno a los \$570.000 para un docente con 20 años en el servicio en una jornada de 44 horas semanales. Es decir, alrededor de un 30% superior al existente actualmente.

En cuarto lugar, los antecedentes señalarían que han tendido a disminuir las brechas salariales entre los profesores que inician y terminan la carrera, así como también aquella existente entre los profesores de enseñanza media y básica, lo cual denota que el espacio para aspirar a mayores salarios en esta actividad, por estas vías, se fue reduciendo sistemáticamente durante el período analizado. A su vez, la remuneración actual de un docente con 20 años de servicio representaría entre un 25% y un 30% de la

recibida por otras profesiones, tales como abogados e ingenieros, mientras que oficios o especialidades técnicas son factibles de recibir un retorno monetario igual o mayor que el de un docente.

En general, la evidencia permite concluir que los costos de oportunidad de estudiar y, posteriormente, de ejercer la carrera docente han tendido ha incrementarse en el tiempo y con relación a otras profesiones. Hechos como el mayor retorno monetario que se observaría en otras profesiones respecto de la de profesor, las mayores posibilidades que ahora hay para ingresar a otras carreras mejor remuneradas, hacen que el costo alternativo de estudiar carreras de docencia se haya elevado significativamente respecto de otras profesiones. En tanto, las menores perspectivas que tienen los docentes de aumentar en forma significativa sus remuneraciones durante su carrera laboral, sumado a las mejores perspectivas de rentas en los demás sectores económicos, hacen poco probable que, en promedio, los buenos educadores tiendan a permanecer en el servicio.

De acuerdo con estos resultados, las principales proposiciones de política que pueden derivarse del estudio son las siguientes. En primer lugar, es importante tener presente que aun cuando las actuales remuneraciones de los docentes son relativamente bajas respecto de sus máximos históricos y las recibidas por otras profesiones, la solución de fondo del problema no depende exclusivamente de realizar incrementos masivos en las remuneraciones de los profesores. En particular, la solución a los problemas de la calidad de los docentes no consistiría solamente en igualar las remuneraciones a sus niveles máximos históricos, por cuanto el actual escenario en que se desenvuelven los docentes es muy diferente al que existía en décadas pasadas. En efecto, han cambiado los incentivos y los costos de estudiar y, posteriormente, de permanecer en la profesión docente.

En este contexto, por consiguiente, la solución no pasaría sólo por plantear un determinado incremento de las remuneraciones sino que, fundamentalmente, por el establecimiento de incentivos directos que premien la gestión de los profesores. Es decir, es necesario modificar el actual régimen de remuneraciones del sector, de manera que las mejoras salariales se efectúen cada vez más sobre la base de la habilidad y el desempeño de los profesores. Mejoras salariales asociadas al desempeño debieran constituir el principal camino en el mediano plazo para mejorar la situación relativa de los docentes respecto de otras ocupaciones y, además, representarían un camino cierto para aumentar la calidad del profesorado y, por consiguiente, para mejorar la calidad de la educación en el mediano plazo.

En segundo lugar, se debe reconocer que la implementación de una política de remuneraciones que priorice el desempeño de los docentes requerirá de mayores fondos. Sin embargo, es importante que éstos vayan

dirigidos directamente a los establecimientos, fundamentalmente a través de una mayor subvención por alumno, para que sean los mismos establecimientos quienes determinen como destinarán estos fondos en base a parámetros de eficiencia y desempeño<sup>3</sup>. En este contexto, la implementación de una política de remuneraciones que priorice el desempeño docente requerirá dar mayores atribuciones a la dirección de los establecimientos en la toma de decisiones, así como también permitir mayor flexibilidad en materia de contrataciones y despidos de docentes y directivos, de acuerdo con criterios de desempeño y necesidades educacionales. En particular, habrá que aumentar la autonomía e independencia de la dirección para que ésta, sobre la base de criterios y parámetros definidos, pueda otorgar incrementos de remuneraciones a los mejores docentes.

Para efectos de entregar el marco en que se obtienen estas conclusiones y recomendaciones de política, el estudio se organiza de la siguiente forma. La sección dos presenta una revisión de los principales sistemas utilizados para determinar las remuneraciones de los docentes. La sección tres, en tanto, detalla los regímenes laborales en que han estado insertos los profesores chilenos durante los últimos 25 años. La sección cuatro presenta cómo se han determinado las remuneraciones docentes y los niveles de éstas para el período 1960-1997. La sección cinco analiza la situación salarial de los docentes respecto de la de otras profesiones u oficios en la economía nacional, como también respecto de las remuneraciones recibidas por profesores en los países desarrollados. Finalmente, la sección seis presenta las conclusiones y recomendaciones de política.

## II. DETERMINACIÓN DE LOS SALARIOS EN EDUCACIÓN

El régimen de remuneraciones de profesores que predomina en un número importante de países se basa en 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 de la calidad del profesor, ni de la asignatura enseñada, ni de las condiciones de trabajo en la escuela, ni de las condiciones de vida en la zona geográfica donde se encuentra la escuela. En general, suele haber escalas salariales distintas para los profesores de enseñanza básica y media, y para estos últimos se contemplan compensaciones más altas. Adicionalmente, estas escalas consideran ciertos suplementos por trabajos adicionales al docente, como son los cargos de director de establecimiento y jefe curricular.

---

<sup>3</sup> Al respecto, véase el comentario de Gonzalo Vial Correa en esta edición de *Estudios Públicos*.

Las escalas salariales uniformes fueron adoptadas en muchos países para hacer de la enseñanza una profesión y para eliminar los favoritismos y desigualdades que solían influir en el sueldo de los profesores. Sin embargo, las escalas uniformes de determinación de salarios han sido objeto de fuertes críticas por cuanto generan, al menos, dos problemas que van en desmedro de la calidad de los educadores. En primer lugar, la motivación de los profesores puede verse afectada negativamente con una escala de remuneraciones uniforme, ya que ellos no son premiados financieramente por rendimiento superior, ni castigados financieramente por rendimiento inadecuado. En segundo lugar, la escala salarial uniforme iría en desmedro tanto de formar como de conseguir profesores calificados en asignaturas consideradas de mayor dificultad académica. En general, esta situación ha derivado en una carencia de profesores en ciertas áreas, tales como matemáticas, ciencias e idiomas, lo que sumado a las mejores opciones y perspectivas salariales en sectores como comercio e industria, incentivan el éxodo de estos docentes a labores administrativas o técnicas en estos sectores.

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 docente. En este contexto, la literatura ha propuesto numerosas soluciones para estos problemas. Entre éstas se incluyen: i) incrementos generales de las remuneraciones de los profesores; ii) pago por mérito, o sea una parte importante del sueldo del profesor se basaría en su rendimiento; iii) remunerar de acuerdo a una clasificación del cuerpo docente, ya sea mediante el establecimiento de distintos grados de profesor, o de pagos diferenciados dependiendo de la asignatura enseñada; iv) utilizar métodos de salarios de eficiencia, es decir, motivar la entrada y la permanencia de los profesores en el sector mediante el pago de salarios que se ubiquen por arriba de los salarios que equilibrarían el mercado; y v) mejorar las condiciones no pecuniarias del trabajo, tales como disminuir el trabajo administrativo y asegurar la permanencia del trabajo. Aun cuando el objetivo de este trabajo no es presentar una discusión detallada de estas soluciones, a continuación se entregan los principales argumentos en pro y en contra que la literatura ha planteado respecto de algunas de éstas.

En primer lugar, la idea de realizar incrementos masivos en las remuneraciones de los profesores puede resultar atractiva para solucionar rápidamente los problemas mencionados anteriormente. Sin embargo, el *principal problema* que tienen los incrementos masivos de remuneraciones es que ellos benefician no sólo a los buenos profesores sino que también a los malos educadores. Esto último, sin considerar las dificultades presupuestarias que tendrían los gobiernos para implementar esta solución. En efecto, dado el monto importante de recursos involucrados en una solución de este tipo, resulta difícil pensar que sea factible aumentar de tal manera las remuneraciones promedio de los profesores como para que la profesión pueda competir con éxito con otras ocupaciones tales como contadores, químicos, abogados e ingenieros, y atraer así a los mejores estudiantes a la carrera docente e incentivar la permanencia en la profesión.

En segundo lugar, la solución planteada de pago por mérito o de remunerar de acuerdo al desempeño consiste comúnmente en que las bonificaciones salariales se basen en las evaluaciones, hechas por supervisores, de los rendimientos individuales de cada profesor. Su objetivo es que el premio por mérito aliente a los profesores a trabajar en forma más productiva y eficiente. Sin embargo, también es posible que se manifiesten otras respuestas entre los profesores, las cuales irían en contra del objetivo de mejorar la calidad de la educación de los alumnos. Estas últimas incluyen el intento de ganar el premio ejerciendo presión por conseguir a los mejores alumnos, una menor cooperación entre los profesores, la difusión de rumores sobre las deficiencias de otros profesores y, en general, la generación de un clima laboral que atenta contra el mejoramiento de la educación. Si bien este régimen se ha planteado en diferentes países como una probable solución al problema de determinación de las remuneraciones docentes, la evidencia señala que éste, o no ha sido aplicado, o ha sido abandonado posteriormente. La principal razón invocada para abandonar este régimen ha sido la ausencia de un esquema o de criterios comúnmente aceptados por todos para seleccionar a los profesores más eficientes, lo cual haría que el régimen se preste para favoritismos y arbitrariedades de diversa índole<sup>4</sup>.

Otra de las críticas al régimen de remunerar de acuerdo al desempeño es que éste olvida la interacción y cooperación entre profesores. Este

---

<sup>4</sup> Un análisis de los sistemas de incentivos utilizados para mejorar la calidad de la educación y la docencia, así como también una revisión de la experiencia internacional en esta área, se encuentra en Mizala y Romaguera (1996 y 1997).



régimen, se señala, podría alentar un comportamiento oportunista del profesor, quien buscará un beneficio individual a expensas de sus pares. Esta falta de cooperación entre profesores podría llegar a afectar seriamente la calidad de la educación impartida, por cuanto la educación es un proceso interdependiente, donde se requiere que los profesores de los diferentes niveles hagan su trabajo lo mejor posible para así lograr que el fruto final de este proceso sea un estudiante bien educado.

Finalmente, el régimen de remunerar de acuerdo a una clasificación del cuerpo docente, ya sea mediante el establecimiento de distintos grados de profesor o de pagos diferenciados dependiendo de la asignatura enseñada, se ha constituido en una alternativa muy popular en años recientes para solucionar los problemas asociados al régimen de escala salarial uniforme. La principal contribución de este régimen es reconocer que los profesores, al igual que cualquier otro grupo de trabajadores, no son homogéneos y, por ende, puede haber diferencias entre sus remuneraciones por razones distintas a los años de experiencia. La estructura básica de este sistema es similar a la utilizada en la educación universitaria. Un profesor comienza su carrera a un nivel base y posteriormente puede ir avanzando en la escala de cargos (por ejemplo, a posiciones como profesor instructor, profesor asistente y, finalmente, profesor titular) en respuesta a actividades específicas que aumentan su capacidad profesional y a la evaluación de su desempeño. En general, se postula que los incrementos salariales que acompañan a cada promoción deben ser relativamente sustanciales. No obstante lo anterior, el principal problema con este sistema de carrera docente es que la mayoría de los regímenes propuestos en esta área contienen elementos de los ya mencionados bajo el pago por desempeño, puesto que los criterios de promoción dentro de la carrera docente son con frecuencia determinados en términos muy similares a aquellos utilizados para asignar bonos u otros premios financieros asociados al mérito.

En general es posible postular que si bien el régimen de escala salarial uniforme elimina los aspectos de arbitrariedad y de juicio personal que podrían estar presentes bajo el régimen de pago por mérito, éste crea una situación intolerable en la cual el talento y la habilidad no se ven recompensados, traducándose finalmente en la pérdida de los profesores más capaces y efectivos para la tarea de elevar la calidad de la educación. En este contexto, la revisión de la literatura permitiría concluir que los beneficios de remunerar en base al desempeño docente deberían ser muy superiores a los posibles costos que se podrían generar por la falta de indicadores específicos respecto de cómo evaluar ese desempeño.

### III. RÉGIMEN DE EMPLEO DE LOS PROFESORES EN CHILE

Es conocido el alto grado de conflicto que han exhibido las negociaciones laborales entre el profesorado y el gobierno durante los últimos años. Esto último ha ocurrido a pesar de que en la presente década ha habido cambios importantes en el régimen laboral de los docentes y un significativo aumento de sus remuneraciones a partir de 1991. En general, ambos efectos no han logrado dejar satisfechos a los profesores. En particular, se sostiene que esta insatisfacción de los docentes respondería, en parte importante, al continuo deterioro que experimentaron sus remuneraciones entre 1974 y 1990. En este contexto, en las próximas secciones se presenta la evolución de las condiciones de empleo y de remuneraciones de los docentes en Chile durante los últimos 25 años, con el objeto de entregar antecedentes para la discusión y permitirnos entregar ciertas recomendaciones de política en esta área.

#### **a) Situación laboral previa a 1973**

Antes de 1973, la gran mayoría de los profesores de enseñanza básica y media eran funcionarios estatales. En tal condición, estaban sujetos al Estatuto Administrativo, el cual normaba las relaciones jurídicas entre el Estado y los funcionarios públicos. Sólo una minoría de profesores de enseñanza primaria y media, los pertenecientes a los colegios particulares, estaban afectos a las regulaciones del Código del Trabajo, o sea, estaban afectos a las normas comunes de todos los trabajadores del sector privado. En este contexto, el empleo magisterial se caracterizaba por exhibir escasas posibilidades de ascenso y por la ausencia de normas sobre premios por mérito o desempeño.

No obstante lo anterior, el régimen salarial del profesorado era particular, por cuanto, además de regirse por las normas generales del Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos, éste estaba reforzado por las normas especiales para el magisterio. En efecto, la remuneración, además de incluir las asignaciones de antigüedad (trienios) que prescribía el régimen salarial público, contemplaba asignaciones de zona y una compensación por trabajo desarrollado en zonas aisladas o lejanas. Además, los profesores habían obtenido salarios autónomos del régimen general, con asignaciones independientes de una evaluación de resultados y protegidos por sistemas tradicionales de reajuste por inflación pasada.

Además, el Estatuto Administrativo contemplaba explícitamente un incentivo para el perfeccionamiento docente, permitiendo que los profesores que salían becados a estudiar al extranjero siguieran gozando de un sueldo y los correspondientes aumentos trienales. Asimismo, el Estatuto estipulaba que la Superintendencia de Educación, en conjunto con las Direcciones de Educación, era la encargada de promover medidas regulares y permanentes de perfeccionamiento, en términos de cursos o actividades extraordinarias. Sin embargo, el no contar con un conjunto más específico de normas y requisitos para postular a dicho perfeccionamiento y de un sistema adecuado de financiamiento llevó a que este sistema no se desarrollara lo suficiente y de acuerdo a los objetivos buscados para el perfeccionamiento de los docentes.

En el caso de los docentes que trabajaban en la educación privada, éstos estaban sujetos a las normas comunes de todos los empleados del sector privado y a algunas disposiciones especiales acerca de sus remuneraciones. En particular, al compararlos con los profesores del sector público, los pertenecientes al sector privado gozaban de menos derechos especiales respecto a estabilidad en el empleo. Además, en el rubro remuneraciones había una reglamentación acerca del sueldo mínimo y reajustes por antigüedad, aunque el contrato era estipulado de común acuerdo entre empleadores y profesores. En efecto, los profesores de colegios gratuitos subvencionados por el Estado debían percibir como mínimo el 75% del monto base de remuneraciones del correspondiente profesor fiscal y los docentes con título universitario que trabajaban en colegios pagados, un sueldo no inferior a su correspondiente estatal<sup>5</sup>.

### **b) Situación laboral en el período 1974-1990**

Con algunas reformas, el Estatuto Administrativo se mantuvo vigente hasta 1981 para los profesores del sector estatal. En particular, en enero de 1974 se incorporó al profesorado a la Escala Única de Remuneraciones (EUR) del sector público, en un esfuerzo por homogeneizar el tratamiento otorgado a las distintas categorías de empleados públicos. Sin embargo, esta incorporación de los profesores a la EUR no contempló varias de las asignaciones que disfrutaban otros profesionales en el sector público, situación que habría obedecido, por una parte, al hecho que una proporción

---

<sup>5</sup> Sin perjuicio que los docentes de colegios pagados pudieran ganar más que su correspondiente estatal.

significativa de los docentes no eran profesionales universitarios y, por otra, al esfuerzo fiscal que se emprendió durante esos años con la finalidad de estabilizar la economía y reducir la inflación.

En 1976, y debido a las fuertes críticas y reclamos que originó la situación relativamente desmejorada de los docentes producto de su incorporación a la EUR, se dictó un nuevo decreto que encasillaba a los docentes en niveles más altos de dicha escala. Sin embargo, al mismo tiempo se disminuyó el porcentaje de asignación por antigüedad.

En 1978 se dictó el Decreto Ley N° 2.327 que contemplaba la Carrera Docente. Éste respondía a una antigua demanda de las organizaciones del profesorado y vino a reemplazar al Estatuto Administrativo como norma reguladora del empleo del personal docente, constituyéndose de esta forma en el nuevo ordenamiento legal básico para las relaciones de empleo y remuneraciones. En lo fundamental, este decreto ley reproducía las normas generales contempladas en el Estatuto Administrativo, e incorporaba cambios importantes en la jerarquización en los colegios, de modo de mejorar la gestión. Así, se hizo una clara diferenciación entre directivos y docentes, tanto en términos de funciones como de remuneraciones<sup>6</sup>.

En este nuevo decreto ley, la ubicación de los profesores en la EUR permaneció desmejorada respecto a otros profesionales del sector público, ya que se continuó diferenciando la asignación profesional que se le otorgaba a los docentes respecto de la recibida por otros profesionales de la administración pública. Por otra parte, la asignación por antigüedad varió de trienal a bienal, con un tope de nueve años en el caso de la enseñanza media y de 12 años en el caso de la enseñanza básica.

En general, el Decreto Ley N° 2.327 del año 1978 habría carecido de las medidas e incentivos correctos para generar realmente una verdadera carrera docente. En efecto, el decreto ley no proveía medidas para premiar por desempeño, ni explicitaba un régimen satisfactorio de promociones que incluyera el desempeño en tareas de gestión superior. Asimismo, y aunque la normativa pretendía estimular la mayor experiencia y profesionalización, la suspensión de la asignación por antigüedad a partir de los 9 y 12 años para la enseñanza media y básica, respectivamente, fue interpretada en la dirección contraria, por cuanto ésta no fue acompañada por fórmulas alternativas o paralelas para estimular la adquisición y mantención de capacida-

---

<sup>6</sup> A pesar de que el mejoramiento de la gestión educativa requería el establecimiento de una jerarquía funcionaria, ésta fue resistida por el gremio. De acuerdo a Cerda *et al.* (1993), esta diferenciación de funciones y de remuneraciones desconocía y desvalorizaba la condición tradicional del docente en términos de no contemplar de manera central la tarea que el profesor realizaba.

des. Esto último se amplificó con la existencia de un muy limitado sistema de progreso por escalafón o carrera propiamente tal, siendo la principal perspectiva la de ascenso a cargos del escalafón de Docentes Superiores<sup>7</sup>.

En 1979 se da a conocer la “Directiva presidencial sobre educación”, documento que incorporó las nuevas orientaciones modernizadoras del sistema que venían desarrollándose desde 1977. En lo fundamental, el documento destacó los siguientes principios: i) la reorganización de la educación superior; ii) la universalización de la educación básica; iii) la selectividad en la educación media y superior; y iv) la transferencia al sector privado del crecimiento del sistema educacional.

A partir de estos principios institucionales empieza a dictarse toda una nueva normativa a través de decretos leyes, los cuales preparan el marco para la futura descentralización de la educación<sup>8</sup>. Es así como se comienza a aplicar a los educadores el Decreto Ley N° 2.345, de octubre de 1978, que faculta al Ministerio del Interior para remover funcionarios públicos por necesidades de racionalización; y el Decreto Ley N° 3.357 de mayo de 1980 que modifica la Ley de Carrera Docente, facultando al Ministerio de Educación para rebajar la jornada de trabajo y trasladar profesores. Por otra parte, las medidas también contemplaron una ampliación y mejoramiento del régimen de subvenciones para las escuelas gratuitas y semigratuitas.

El gran impulso a la descentralización se da 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. Se estableció que el personal traspasado se regiría por las disposiciones del Código del Trabajo. En cuanto al régimen previsional y al sistema de sueldos y salarios, se estableció que los docentes también se regirán por las normas aplicables al sector privado, aunque éstos fueran funcionarios dependientes del Ministerio del Interior.

En lo principal, este traspaso a las municipalidades significó la pérdida de la inamovilidad que tenían los docentes, como también del sistema

---

<sup>7</sup> Las transformaciones en la estructura del sistema educativo y la introducción de sistema de control de gestión se establecieron mediante la dictación de un reglamento orgánico para todos los establecimientos educacionales de más de 800 alumnos. En éste se definió al director como jefe superior del establecimiento, los docentes directivos fueron reemplazados por el término docente superior, mientras los docentes, propiamente tales, constituyeron el tercer nivel de la estructura jerárquica. Estos últimos eran los encargados de la ejecución de los procesos de enseñanza; sin embargo, tenían escasa participación en la gestión del mismo.

<sup>8</sup> Ésta 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.

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; la estructura de escalafones con sus correspondientes grados en la EUR, y la norma horaria de 30 horas cronológicas semanales. Cada municipalidad debía decidir en cuanto a su realidad financiera, las condiciones en que dejaría a su cuerpo docente. Sin embargo, desde sus inicios surgieron problemas entre las municipalidades y el gremio de profesores. En particular, el traspaso a las municipalidades ocasionó que se rompiera una tradición, que estipulaba que los profesores eran remunerados en forma similar independientemente de su lugar de desempeño, situación que generó una gran cantidad de conflictos. Adicionalmente, otra crítica del gremio fue que, junto con perder las prerrogativas de los empleados públicos, los docentes traspasados a las municipalidades no ganaron aquellas propias del sector privado, en particular la opción de negociar en forma colectiva sus condiciones de trabajo y de remuneraciones<sup>9</sup>.

En el nuevo marco legal, los profesores de escuelas particulares también perdieron diversas conquistas como la Ley N° 1.058, que establecía un sueldo mínimo, un sistema de reajustes anuales y aumentos por antigüedad para los profesores de establecimientos pagados. También perdieron lo prescrito en el artículo 73 del Estatuto de la Carrera Docente, que estipulaba que “las remuneraciones de profesores de las escuelas particulares pagadas o subvencionadas no podrán ser inferiores al 75% del sueldo base del último grado del escalafón fiscal”.

Dado los problemas que se suscitaron con el traspaso de escuelas y liceos estatales a las municipalidades, y en un intento por mejorar la calidad de la educación y de ciertos tópicos en la relación laboral entre empleador y docentes, en agosto de 1983 se emitió, conjuntamente entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación, la Circular N° 1.284 que impartía instrucciones a los alcaldes del país para la administración del servicio educacional en las comunas. La circular especificaba que el contrato de trabajo para los docentes de aula sería de una jornada semanal de 30 horas cronológicas, sin perjuicio que se puedan hacer contratos por horas parciales de trabajo y ampliar la jornada a 44 horas cronológicas. Además, la circular normó las vacaciones de los docentes, especificando el

---

<sup>9</sup> Esto por cuanto el Decreto Ley N° 2.758 de 1979 plantea que en las empresas públicas o privadas que sean financiadas en más del 50% de sus gastos por el Estado, sus trabajadores no pueden negociar colectivamente ni declararse en huelga. Esto se aplica a los docentes municipalizados ya que sus sueldos son financiados con la subvención estatal.

derecho al goce íntegro de sus remuneraciones durante los períodos de suspensión y de interrupción de sus actividades.

En 1987 se promulgó la Ley N° 18.602. Ésta, si bien mantenía la adscripción de los docentes a la legislación laboral común, tenía el valor de reconocer y abordar ciertas especificidades y problemas propios de la función docente que ésta no resolvía. El nuevo cuerpo legal mantuvo un *status* jurídico de derecho privado para los profesores del sector municipal; sin embargo, el personal docente quedaba regido por diferentes normativas de acuerdo al *status* del empleador correspondiente. Además, la nueva ley incluyó ciertas disposiciones dirigidas a incrementar el grado de estabilidad laboral de los docentes del sector municipal<sup>10</sup>. Otro aspecto de la ley interesante de destacar es la obligatoriedad de que cada municipalidad tenga un sistema de escalafón, ingresos y promoción donde se reconozcan méritos académicos, antigüedad y desempeño funcionario, como también que los cargos sean provistos por concurso público. Si bien esta ley significó avances importantes respecto de la situación de los docentes durante la primera mitad de los ochenta, particularmente porque les otorgó un mayor grado de estabilidad en el empleo a los profesores del sector municipal, la demanda por una legislación más protectora y que reconociese con más fuerza la especificidad del trabajo docente continuó durante los últimos años de la década de los ochenta.

### **c) Estatuto Docente, situación post 1990**

En 1991 se promulgó la Ley N° 19.070, conocida como el Estatuto Docente. Esta ley rige para los profesionales de la educación que prestan servicios en establecimientos de educación básica y media, de administración municipal o particular, como asimismo en los de educación prebásica subvencionados. En lo fundamental, el nuevo Estatuto Docente establece los requisitos, deberes y derechos de carácter 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. Respecto de los derechos de los profesionales de la educación, se destacan: el derecho a perfeccionamiento profesional; el de-

---

<sup>10</sup> En particular, en caso que los docentes fueran despedidos por el Artículo 155-F del Código del Trabajo, que dice relación con necesidades de la empresa, además del desahucio estipulado para cualquier trabajador, se le deberá pagar una indemnización adicional equivalente al total de remuneraciones que hubiese recibido hasta el término del año laboral. De esta forma, se protege al docente en términos económicos ya que a mediados de año es más difícil encontrar trabajo.

recho a participar con carácter consultivo en ciertas materias; el derecho a estabilidad en el cargo, tratándose de profesionales que tengan la calidad de titulares; y el derecho a 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 concreto, el Estatuto Docente crea una “carrera” para los profesores del sector municipal, la cual establece la titularidad en el cargo del docente. La contratación de nuevos docentes así como el ascenso de los ya contratados deberá sujetarse a concursos en los cuales participarán los Consejos de Profesores, también creados en el entorno del Estatuto Docente. El Estatuto introduce también el concepto de plantas o dotaciones docentes, las cuales serán determinadas por las respectivas municipalidades de acuerdo con las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación.

En definitiva, el Estatuto introduce una serie de rigideces en materia laboral y salarial, las cuales restringen fuertemente la autonomía de gestión por parte de los municipios para ajustar las plantas docentes, modificar salarios y utilizar incentivos monetarios. En particular, Larrañaga (1995) sostiene que las actuales disposiciones del Estatuto Docente fueron demasiado lejos, por cuanto otorgaron a los profesores garantías laborales que han tendido a dificultar la fluidez en la asignación de recursos del sector. Así, por ejemplo, la fijación de plantas docentes ha derivado en excesos de profesores en algunas escuelas, los cuales no pueden ser reasignados a otros establecimientos de la comuna que presenten déficit de profesores. Además, el Estatuto Docente recentraliza aspectos importantes del sistema educacional, puesto que las decisiones sobre contrato y remuneraciones vuelven a ser determinadas por un esquema central, restando autonomía a la gestión local.

De acuerdo a Marcel (1993), otro aspecto negativo del Estatuto Docente es que focaliza la presión gremial sobre el gobierno central. En particular, la experiencia indicaría que el gremio de profesores ha preferido presionar directamente al gobierno central antes que dispersar sus esfuerzos a través de negociaciones a nivel comunal. En este contexto, la concesión de demandas a nivel central (como es el caso del Estatuto Docente) reforzaría el incentivo del gremio para centrar sus demandas en puntos focales como el nivel de la remuneración básica, la inamovilidad laboral, etc.

El Estatuto Docente también ha sido criticado porque atentaría contra uno de los principios básicos que más consenso reúne entre los expertos respecto al mejoramiento de la educación, a saber, que la calidad de la educación depende en buena medida del liderazgo académico efectivo que puedan ejercer los docentes directivos dentro de cada establecimiento. De



acuerdo al Estatuto, las facultades resolutivas en materias técnico-pedagógicas serán de responsabilidad del Consejo de Profesores de cada colegio y no de los docentes directivos. Esto último, sostiene Libertad y Desarrollo<sup>11</sup>, constituye una situación que asesta un golpe definitivo a la posibilidad que este estamento —o el sostenedor del establecimiento— pueda ejercer un liderazgo académico efectivo.

#### IV. RÉGIMEN DE REMUNERACIONES DEL PROFESORADO

##### a) Período 1970-1990

Como se mencionó, 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. Así, la remuneración docente, además de incluir las asignaciones de antigüedad (trienios) que prescribía el régimen salarial público, contemplaba asignaciones de zona y una compensación por trabajo desarrollado en zonas aisladas o lejanas. Además, las remuneraciones del magisterio gozaban de sistemas de reajustabilidad, sobre la base de la inflación pasada.

Hasta 1972 la asignación por antigüedad fue de un 20% sobre el sueldo base al cumplir los primeros 3 años de servicio, estímulo que se repetía sucesivamente, en diversos porcentajes, cada tres años hasta alcanzarse un equivalente al doble de la remuneración al enterar el funcionario los 27 años de servicio. Adicionalmente, los profesores gozaban de un 25% de sobresueldo por la posesión de título de profesor<sup>12</sup>. Posteriormente, a finales de 1972 la asignación por antigüedad se cambió por un equivalente a 40% del sueldo base por el primer trienio, para terminar con un 140% del sueldo base al enterar los 27 años de servicio.

El programa de estabilización de mediados de los setenta demandó un importante esfuerzo fiscal, lo que llevó a que la situación de privilegio que gozaban los profesores, respecto de los demás funcionarios públicos, se

---

<sup>11</sup> Véase Larraín (1997).

<sup>12</sup> Es importante destacar que para ser nombrado con propiedad en el cargo docente se necesitaba el título de profesor, pero por el hecho que no había suficientes profesores titulados, especialmente en las regiones rurales o en las ciudades más alejadas de la capital, se aceptaban en calidad de interinos, a egresados de institutos de formación de maestros, profesores titulados de otras especialidades e incluso personas con licencia secundaria.

revirtiera. En efecto, en enero de 1974 se incorporó al profesorado a la Escala Única de Remuneraciones (EUR) del sector público; sin embargo, éstos fueron incorporados a los grados más bajos de la EUR, quedando asimilados a niveles salariales equivalentes a administrativos básicos. Con todo, los ingresos reales de los docentes experimentaron una disminución importante en relación con los niveles exhibidos durante los primeros años de la década. Con el objeto de mejorar esta situación, en 1976 se dictó el Decreto Ley N° 1.285 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 trienios<sup>13</sup>, lo que en la práctica anuló el mejoramiento anterior, especialmente para los profesores de mayor antigüedad.

En 1978 se dictó la Ley N° 2.327 que estableció la carrera docente a través de un conjunto de escalafones adscritos a la EUR, los cuales se diferenciaron dependiendo de si el personal era docente directivo o docente de aula, para cada una de las ramas de la enseñanza (básica, media y diferencial). Se agregaron, además, escalafones para los no titulados. Los escalafones consistían en grados de la EUR dentro de los cuales los docentes podían progresar. En particular, para la enseñanza básica, prebásica y diferencial, el escalafón docente-directivo se ubicó entre los grados 14 al 9, mientras que los docentes de aula quedaron entre los grados 20 al 15. En el caso de la enseñanza media, los docentes directivos se movieron entre los grados 12 y 8 y los docentes de aula entre los grados 18 y 13. Ciertamente, los rangos establecidos con estos escalafones resultaron demasiado estrechos y contrarios al objetivo de establecer una verdadera carrera docente que contuviera estímulos salariales y de jerarquía apropiados.

En este contexto, a partir de 1978 las remuneraciones quedaron compuestas por el sueldo del grado respectivo más una asignación bial por antigüedad<sup>14</sup> y una asignación por título equivalente al 100% de la de otros profesionales para jornadas de 44 horas y de 50% para jornadas de 30 horas. Para jornadas de menos de 30 horas, no se consideró ninguna asignación de título. En cuanto al horario semanal de trabajo, éste se fijó en 44 horas cronológicas para los docentes directivos y 30 horas cronológicas para los docentes de aula, a diferencia de las 30 horas pedagógicas que

---

<sup>13</sup> Se reducen los aumentos por trienios a un máximo de 100% del sueldo base; el máximo anterior era 140%.

<sup>14</sup> El Decreto Ley N° 2.327 de 1978 estableció que la asignación por antigüedad varió de trienal a bial, con un tope de nueve años en el caso de la enseñanza media y de 12 años en el caso de la enseñanza básica.

debían cumplir los docentes básicos antes de 1978 y las 36 horas cronológicas del docente medio, incluidas las horas de cátedra. Este aumento de la jornada de trabajo, en definitiva, también implicó una reducción real en las remuneraciones de los docentes.

En resumen, la ley que reguló la carrera docente hasta finales de los setenta condujo a una reestructuración de los salarios relativos del profesorado, favoreciendo a los docentes directivos en relación con los de aula y favoreciendo también a los profesores recién ingresados al servicio respecto a aquellos más antiguos.

A partir de 1981, con el traspaso de las escuelas básicas y liceos estatales a las municipalidades, el profesor pasa a ser un trabajador privado que se regiría por las disposiciones del Código del Trabajo y del D.L. N° 2.200. Para hacer efectivo el traspaso, se derogó el régimen especial que cobijaba a los profesores y se ofreció la alternativa de trabajar como funcionario público o como empleado privado. En particular, esto último se indujo a través del pago de una indemnización por término de la condición de funcionario público. Acto seguido, el municipio contrataba al docente como empleado particular, sujeto a las condiciones laborales del sector privado. Ello implicaba que el salario sería fijado de acuerdo a condiciones de mercado y que el profesor quedaba sujeto a la posibilidad de despido por motivo de disminución de la matrícula u otra causa contemplada en la legislación.

En lo referente a las remuneraciones, este traspaso a las municipalidades significó la pérdida 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. El traspaso de los docentes estatales a las municipalidades se inició en 1981 y finalizó en 1987. En este último año se completó el traspaso de todos los docentes del sistema estatal al municipal.

Al mismo tiempo que se terminaron los derechos especiales para el profesorado estatal, se dictó la Ley N° 18.018 que terminó con las regulaciones de salarios mínimos para los docentes del sistema privado. Además, la normativa también terminó con el sistema de reajustes anuales y de aumentos por antigüedad que gozaban los profesores de establecimientos pagados.

Los efectos de las distintas normativas sobre las remuneraciones de los docentes durante el período 1970-1990 quedan de manifiesto en la información presentada en los cuadros 1, 2 y 3. Los primeros dos cuadros permiten visualizar la caída de ingresos que experimentó el magisterio durante los setenta, mientras la información del Cuadro N° 3 muestra el nivel que exhibían las remuneraciones docentes a finales de la década de los ochenta.

En particular, el Cuadro N° 1 indica que durante los setenta no sólo se produjo una caída importante de las remuneraciones docentes sino que ésta afectó en mayor medida al premio por antigüedad<sup>15</sup>. En efecto, los salarios reales tanto para quienes ingresaban al sistema como para quienes habían alcanzado el tope de su carrera docente cayeron un 72% entre 1971 y 1974. Posteriormente, a finales de los setenta, los salarios reales de los docentes con cero antigüedad mostraron una recuperación que llevó a que éstos se ubicaran un 28% por encima del nivel de 1974. Sin embargo, en el caso de los docentes más antiguos, la recuperación durante la segunda mitad de los setenta sólo alcanzó a un 1,7% respecto del nivel de 1974, con lo cual los salarios reales para quienes habían alcanzado el tope de su carrera fueron en 1979 un 71% inferior a los de ocho años antes.

De acuerdo a la información del Cuadro N° 1, las remuneraciones de los profesores más altas del período se habrían alcanzado durante los años 1971 y 1972<sup>16</sup>. En particular, la remuneración de un docente de enseñanza media que iniciaba su carrera e impartía una jornada semanal de 30 horas, alcanzó a \$310.759 (en pesos de julio de 1997) en 1971, mientras que para el docente que finalizaba su carrera con treinta años de servicio su remuneración alcanzaba a \$745.821 en dicho año. En los años siguientes, las remuneraciones reales tanto de los docentes de enseñanza primaria como secundaria cayeron sostenidamente hasta alcanzar su nivel más bajo en el año 1974, para posteriormente iniciar una leve recuperación que llevó a que éstas finalizaran la década en \$113.720 para los docentes con cero antigüedad y \$216.395 para los docentes con 15 bienios.

---

<sup>15</sup> Recuérdese que en 1976 se redujo el aumento por trienios a un máximo de 100% del sueldo base, el máximo anterior era 140%. Además, en 1978 la asignación por antigüedad varió de trienal a bienal y se redujo el tope de años.

<sup>16</sup> Es importante tener presente que los niveles observados en el período 1971-1973 pueden ser no del todo representativos, producto del entorno y de cómo fueron alcanzados.

CUADRO N° 1: REMUNERACIONES DEL PROFESOR DE ENSEÑANZA MEDIA EQUIVALENTE A UNA JORNADA DE 30 HORAS SEMANALES(\*)  
(En pesos de julio de 1997)

| Período  | Remuneración inicial<br>0 años de servicio |        | Remuneración final<br>30 años de servicio |        | Índice real de remuneraciones(***) |
|----------|--|--------|---|--------|------------------------------------|
|          | Nivel en \$                                | Índice | Nivel en \$                               | Índice |                                    |
| 1971     | 310.759                                    | 100,0  | 745.821                                   | 100,0  | 100,0                              |
| 1972     | 264.934                                    | 85,3   | 635.826                                   | 85,3   | 73,1                               |
| 1973     | 177.375                                    | 57,1   | 425.703                                   | 57,1   | 38,4                               |
| 1974     | 88.689                                     | 28,5   | 212.850                                   | 28,5   | 48,0                               |
| 1975     | 98.502                                     | 31,7   | 236.405                                   | 31,7   | 46,7                               |
| 1976     | 113.292                                    | 36,5   | 205.436                                   | 27,5   | 58,9                               |
| 1977     | 109.198                                    | 35,1   | 218.413                                   | 29,3   | 59,6                               |
| 1978     | 109.556                                    | 35,3   | 222.149                                   | 29,8   | 63,5                               |
| 1979     | 113.720                                    | 36,6   | 216.395                                   | 29,0   | 68,7                               |
| 1981(**) | 160.688                                    | 51,7   | 308.774                                   | 41,4   | 81,3                               |

(\*) Se utilizó el Índice de Precios corregido de Cortázar-Marshall.

(\*\*) Entre 1981 y 1990 no se cuenta con información centralizada, por cuanto cada municipalidad pagó las remuneraciones de sus docentes de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria.

(\*\*\*) Estimación propia de empalmes del índice de sueldos y salarios e índices de remuneraciones del INE.

Fuente: (1) Cerda, Núñez y Silva, 1993. (2) Instituto Nacional de Estadísticas. (3) Estimaciones propias.

CUADRO N° 2: REMUNERACIONES DEL PROFESORADO EQUIVALENTE A UNA JORNADA DE 30 HORAS SEMANALES  
(En pesos de julio de 1997)

| Profesor primario  |         |                  |         |                    | Profesor secundario |                  |         |       | Índice real de remuneraciones(**) |
|--------------------|---------|------------------|---------|--------------------|---------------------|------------------|---------|-------|-----------------------------------|
| 0 años de servicio |         | 30 años de serv. |         | 0 años de servicio |                     | 30 años de serv. |         |       |                                   |
| Nivel en \$ (*)    | Índice  | Nivel en \$ (*)  | Índice  | Nivel en \$ (*)    | Índice              | Nivel en \$ (*)  | Índice  |       |                                   |
| 1960               | 92.993  | 100,0            | 243.712 | 100,0              | 139.254             | 100,0            | 361.154 | 100,0 | 100,0                             |
| 1961               | 106.536 | 114,6            | 246.690 | 101,2              | 154.203             | 110,7            | 362.605 | 100,4 | 104,3                             |
| 1972               | 222.166 | 238,9            | 533.185 | 218,8              | 264.934             | 190,3            | 635.826 | 176,1 | 156,8                             |
| 1981               | 129.726 | 139,5            | 257.230 | 105,6              | 160.688             | 115,4            | 308.774 | 85,5  | 174,6                             |

(\*) Se utilizó el Índice de Precios corregido de Cortázar-Marshall.

(\*\*) Ver (\*\*\*) del Cuadro N° 1.

Fuente: Cerda, Núñez y Silva, 1993. Anexo del Personal de la Ley de Presupuesto de la Administración Pública, 1960 y 1961. Instituto Nacional de Estadística.

CUADRO N° 3: REMUNERACIONES BRUTAS DEL PROFESORADO EN EL AÑO 1990  
EQUIVALENTE A UNA JORNADA DE 30 HORAS SEMANALES  
(En pesos de julio de 1997)

| Tipo de profesor | Corporación municipal | DAEM<br>Tipo de institución | Particular<br>subvencionado | Promedio |
|------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------|
| Enseñanza básica | 161.099               | 155.736                     | 117.066                     | 145.997  |
| Enseñanza media  | 171.824               | 159.263                     | 131.461                     | 150.725  |
| Directivos       | 315.952               | 279.465                     | 277.254                     | 287.394  |

*Fuente:* Cerda, Núñez y Silva, 1993.

Si bien el comportamiento de las remuneraciones del profesorado correspondió a la tendencia general que exhibieron las remuneraciones promedio durante los setenta, tanto la caída inicial como la posterior recuperación tendieron a ser más negativas para el magisterio que para el promedio de las remuneraciones totales de la economía. De acuerdo al índice de remuneraciones reales promedio de la economía chilena, éstas cayeron en 1974 un 52% respecto de 1971 (las de los profesores lo hicieron en 72%) mientras la recuperación posterior de las remuneraciones totales alcanzó en 1979 cerca del 43% respecto de las obtenidas en 1974. En tanto, la recuperación de las remuneraciones de los profesores alcanzó en promedio a un 15% en igual período (Cuadro N° 1).

Aun cuando la caída experimentada por las remuneraciones reales del profesorado fue un fenómeno generalizado de las remuneraciones durante la primera mitad de los setenta, es importante mencionar que la magnitud de la caída está fuertemente influenciada por el nivel que alcanzaron las remuneraciones de los docentes durante los primeros años del gobierno del Presidente Allende. En particular, éstas habrían alcanzado en los años 1971 y 1972 incrementos muy por encima de los observados por el promedio de las remuneraciones de la economía en dichos años. En efecto, entre 1960 y 1972 la remuneración real de un profesor primario más que se duplicó y la de un profesor secundario lo hizo en torno a un 80%. En tanto, las remuneraciones reales del promedio de la economía sólo lo hicieron en algo más del 50% en igual período (Cuadro N° 2).

El aumento de las remuneraciones del profesorado por encima del promedio de la economía en dichos años se explicaría, en lo fundamental, por ciertos aspectos administrativos que beneficiaron a los docentes por encima de los reajustes generales de sueldos. En particular, los profesores

primarios aumentaron sus ingresos al recibir un nombramiento por seis horas adicionales para todos ellos. Este incremento de las remuneraciones de los docentes formó parte de la política fiscal expansiva y de redistribución de ingresos seguida en esos años por el gobierno de la Unidad Popular. En efecto, el gasto público en educación se incrementó desde alrededor de 4,3% del PIB en el período 1969-1970 a 5,5% del PIB en 1971 y 5,9% del PIB en 1972 para posteriormente volver a niveles del 4,5% del PIB en 1974.

De acuerdo a la información presentada en los cuadros 1 y 2, entre los años 1979 y 1981 (año en que se inició el traspaso de las escuelas y liceos estatales a las municipalidades) las remuneraciones de los docentes se incrementaron en forma importante; sin embargo, este aumento no fue suficiente para equiparar el perfil de remuneraciones del profesorado con el exhibido por el promedio de los sectores económicos. En efecto, las remuneraciones reales de los docentes secundarios aumentaron en alrededor de 42% entre 1979 y 1981 mientras las remuneraciones promedio de la economía lo hicieron en 18,3% en igual período. No obstante lo anterior, las remuneraciones del profesorado en 1981 exhibieron un nivel levemente superior a los niveles de los primeros años de los sesenta, mientras las remuneraciones reales promedio de la economía en 1981 representaron un 174,6% de las observadas en 1960. En particular, la remuneración real de un profesor primario en 1981, con 30 años de servicio, alcanzó a \$257.230, un aumento de sólo un 5,6% respecto del nivel exhibido en 1960, mientras la remuneración de un profesor secundario, con igual número de años de servicio, fue de \$308.774 en 1981, nivel un 15% inferior a la remuneración obtenida por un profesor que estaba terminando su carrera en 1960.

Si bien no existe información centralizada respecto de las remuneraciones promedio recibidas por el profesorado durante la década de los ochenta (por cuanto cada municipalidad pagó las remuneraciones de sus docentes de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria), la evidencia encontrada por la encuesta nacional sobre personal y remuneraciones docentes efectuada en marzo de 1990 demuestra que éstas experimentaron una caída real respecto de las pagadas a fines de la década de los setenta. En efecto, la información presentada en los cuadros 2 y 3, para los años 1981 y 1990, indica que el sueldo promedio del profesor de enseñanza básica en 1990, para una jornada de 30 horas semanales, alcanzó a \$145.998<sup>17</sup>, sólo un 12% superior a la remuneración de un profesor básico con cero años de servicio en 1981. En tanto, para el profesor de enseñanza

---

<sup>17</sup> Se estima que la antigüedad promedio de los docentes en Chile es torno a 10-11 bienios.

media el sueldo promedio de 1990 se ubicó en \$150.725, o sea un 6% por debajo del sueldo del docente con cero años de servicio en 1981.

De acuerdo a la información del Cuadro N° 2, se estima que la remuneración promedio de un docente de enseñanza media con 10 bienios, para una jornada de 30 horas semanales, habría alcanzado a alrededor de \$281.204 en 1981. Es decir, un 46% por encima de la remuneración promedio de un docente de secundaria en 1990 para igual jornada.

Considerando que la gran mayoría de los docentes no habría sufrido una disminución en su remuneración al momento del traspaso a las municipalidades, es posible postular que la caída real de las remuneraciones durante los ochenta se explicaría, fundamentalmente, por la disminución que experimentó el monto de los recursos fiscales destinados al sector de educación municipal. En efecto, la etapa inicial del proceso de municipalización se caracterizó por un atractivo valor de la subvención escolar para financiar la operación de los establecimientos, llevando a que los recursos destinados al sector de educación municipal en 1981 se incrementaran un 53% respecto de 1980. Posteriormente, en el período 1982-1985, y como consecuencia del proceso de ajuste macroeconómico a la crisis de la deuda externa, el gasto de los programas públicos fue reducido en forma importante y con esto los recursos destinados a la educación municipalizada. En particular, la política aplicada en el sector educacional fue rezagar el valor de la subvención respecto de la evolución del índice de precios al consumidor. De esta manera, entre 1981 y 1985 la subvención expresada en términos reales cayó un 26% en educación básica y un 30% en el caso de la enseñanza media (Cuadro N° 4).

No obstante la recuperación de la economía y de las finanzas públicas durante los últimos años de los ochenta, el valor de la subvención escolar se mantuvo en niveles deteriorados durante este período. En este contexto, los recursos fiscales destinados a la educación municipal fueron reduciéndose sostenidamente durante la década pasada, llevando a que la subvención escolar cayera en promedio cerca de un 30% real entre 1981 y 1990 y los recursos totales lo hicieran en cerca del 42% en igual período.

Si consideramos que el pago de remuneraciones a docentes constituye probablemente la partida más importante dentro del presupuesto de los establecimientos educacionales, entonces no debiera resultar difícil postular que esta caída del 30% del monto de subvenciones podría estar explicando en gran medida la disminución real del 38% que experimentaron las remuneraciones promedio de los docentes en el período 1981-1990<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver Cuadro N° 8 para remuneraciones promedio de docentes con 10 bienios.



CUADRO Nº 4: RECURSOS FINANCIEROS DE LA EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA  
Índices

| Año  | Total<br>(*) | Recursos<br>por alumno | Subvención<br>Ed. básica | Subvención<br>Ed. media |
|------|--------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1980 | 100,0        | 100,0                  | n.d.                     | n.d.                    |
| 1981 | 153,0        | 150,4                  | 100,0                    | 100,0                   |
| 1982 | 136,3        | 151,1                  | 97,0                     | 91,8                    |
| 1983 | 106,3        | 121,2                  | 80,0                     | 75,8                    |
| 1984 | 101,4        | 120,8                  | 79,8                     | 75,6                    |
| 1985 | 103,7        | 136,5                  | 73,8                     | 69,9                    |
| 1986 | 100,7        | 127,3                  | 79,1                     | 74,9                    |
| 1987 | 92,7         | 123,5                  | 74,5                     | 70,5                    |
| 1988 | 105,2        | 142,2                  | 72,5                     | 66,4                    |
| 1989 | 92,2         | 127,7                  | 77,5                     | 71,0                    |
| 1990 | 89,2         | 125,7                  | 73,2                     | 67,0                    |

(\*) Se refiere al total de recursos públicos destinados al sector, incluyendo la subvención, los aportes municipales, el gasto de inversión, los programas asistenciales, los programas MECE y P-900, y diversos beneficios para los profesores (indemnizaciones, Estatuto Docente y otros).

Fuente: O. Larrañaga (1995). En base a estadísticas del Ministerio de Educación.

Adicionalmente a los niveles de remuneraciones, una característica que resulta significativa de la información presentada es la reducción que se tiende a producir en la brecha entre los sueldos al principio y al final de la carrera. En el Cuadro Nº 1 se observa que entre 1971 y 1975 el sueldo de un docente de enseñanza media con 30 años de servicio era 2,4 veces superior al sueldo de quién tenía cero años de servicio, en tanto que en 1979 esta situación se redujo a 1,9 veces, razón que se habría mantenido en 1981. Esta reducción en la brecha de las remuneraciones por antigüedad también ocurrió de igual manera para los profesores de enseñanza básica. Por ejemplo, en 1972 los profesores de nivel básico con 30 años de servicio recibían una remuneración que era 140% superior a la de un profesor básico con cero años de servicio, en tanto en 1981 la renta de un profesor básico al finalizar su carrera respecto al que la iniciaba fue un 98% superior. Considerando que las remuneraciones de los profesores se habrían mantenido estancadas hasta 1990, es posible que la brecha entre los salarios por razones de antigüedad en el servicio haya permanecido relativamente constante respecto de la brecha de 1981.

Finalmente, otra característica importante de destacar en este período es la disminución en las diferencias de remuneraciones entre los profesores de enseñanza básica y media para una misma antigüedad. En efecto,

en 1972, un profesor de educación básica con 0 y 30 años de servicio ganaba el equivalente al 84% del sueldo de un profesor de educación media, en 1981 este porcentaje alcanzó al 80,7% para cero años de servicio y 83,3% para 30 años de servicio, en tanto que en 1990 el sueldo promedio de un profesor de enseñanza básica representó cerca del 97% del de enseñanza media<sup>19</sup>.

No obstante lo anterior, la información del Cuadro N° 3 indicaría que la heterogeneidad salarial a finales de los ochenta se debería no tanto a los años de experiencia en el servicio, sino que al tipo de establecimiento en el cual trabaja el docente. Así por ejemplo, la remuneración media de los profesores de educación básica para una jornada semanal de 30 horas alcanzaba a \$117.066 en los colegios particulares, a \$155.736 en los DAEM<sup>20</sup> y \$161.099 en las corporaciones municipales. Este mismo patrón se observaba para los profesores de enseñanza media. Si bien los sueldos más altos se encuentran en las corporaciones municipales, ellas abarcan una cantidad de profesores relativamente pequeña, pues la mayoría de ellos está bajo la administración municipal a través de los DAEM.

En conclusión, la información presentada indicaría que durante el período 1970-1990 las remuneraciones reales de los docentes habrían disminuido a tasas superiores a las experimentadas por las remuneraciones promedio de la economía, situación que habría ubicado las remuneraciones del profesorado en 1990 a niveles no sólo por debajo de los exhibidos durante los primeros años de los setenta y ochenta sino que inferiores a los observados durante 1960. Esta situación contrasta con el incremento real de las remuneraciones totales de la economía, las cuales en 1990, si bien eran un 21% inferior a las observadas en 1971, eran un 68% superior a las de 1960. Por otra parte, las disminuciones en las brechas salariales entre los profesores que inician y terminan la carrera, así como también aquella entre los profesores de enseñanza media y básica, denotan que el espacio para aspirar a mayores salarios en esta actividad por estas vías se fue reduciendo sistemáticamente durante el período analizado.

### **b) Remuneraciones desde 1990**

La Ley N° 19.070 promulgada en 1991 estableció un sistema de remuneraciones para el personal docente del sector municipal sobre la base

---

<sup>19</sup> En 1960 la remuneración de un profesor primario representaba alrededor del 67% de la renta de un profesor secundario.

<sup>20</sup> Los DAEM son establecimientos educacionales cuya administración ha sido traspasada a las municipalidades.

de la determinación de una remuneración básica mínima nacional (RBMN) 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. Además, la ley contempla que las municipalidades podrán establecer incrementos en las asignaciones anteriores y otorgar asignaciones especiales de incentivo profesional. Estas últimas se otorgarán por razones fundadas en el mérito.

Con relación a la jornada de trabajo, el Estatuto estableció que ésta no podrá exceder de 44 horas cronológicas para un mismo empleador<sup>21</sup>.

En el articulado permanente del Estatuto Docente se fijaron los porcentajes de cada asignación con relación a la RBMN, en tanto que las disposiciones transitorias señalaron el calendario de cómo dichos porcentajes se irían logrando durante el período 1991 a 1995. En particular, se estableció que la asignación de experiencia que se otorgaría en 1991 alcanzaría al 50% del monto correspondiente por cada bienio acreditado; durante 1992 alcanzaría al 80% del total correspondiente, y a partir de 1993 se aplicará íntegramente lo dispuesto en la ley. La asignación de perfeccionamiento, en tanto, se otorgaría a partir de los años 1993 y 1994 por un máximo de 20% imputable a la remuneración básica mínima nacional. A partir de 1995, el monto máximo de la asignación sería de 40% de dicha remuneración.

De acuerdo a la normativa, la remuneración de los docentes se determinará sobre la base del valor mínimo de la hora cronológica que fija la ley para cada nivel de enseñanza por el número de horas para las cuales el docente haya sido contratado (RBMN), más las siguientes asignaciones y bonos:

- i) *Asignación de experiencia*: se concede en atención a los años de servicio y se aplica sobre la RBMN y consiste en un porcentaje de ésta, que la incrementa un 6,76% por los primeros dos años de servicio docente y 6,66% por cada dos años adicionales, con un tope y monto máximo de 100% de la RBMN para aquellos docentes que totalicen 30 años de servicio.

---

<sup>21</sup> Como se mencionó en la sección anterior, la Ley N° 18.602 de 1986 también establecía que la jornada semanal de trabajo no podría exceder de 44 horas para un mismo empleador.

- ii) *Asignación de perfeccionamiento*: ésta tiene por objeto incentivar la superación técnico-profesional del docente y consiste en un porcentaje de hasta un 40% de la RBMN. Ésta se concede a quienes hayan aprobado programas, cursos o actividades de perfeccionamiento de postítulo o de posgrado académico.
- iii) *Asignación de desempeño difícil*: ésta se otorga a aquellos docentes que cumplan funciones en establecimientos que sean calificados como de desempeño difícil por razones de ubicación geográfica, marginalidad, extrema pobreza. Esta asignación podrá alcanzar hasta un 30% de la RBMN.
- iv) *Asignación de responsabilidad directiva y técnica pedagógica*: ésta se otorga a los docentes que sirvan funciones superiores, y alcanza hasta un monto máximo equivalente al 20% (responsabilidad directiva) y 10% (responsabilidad técnica-pedagógica) de la RBMN.
- v) *Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP)*: ésta consiste en un bono de monto fijo mensual, imponible, que se otorga a todos aquellos docentes que tengan una jornada semanal igual o superior a 30 horas cronológicas, para uno o más empleadores. Ésta se empezó a pagar a partir del mes de diciembre de 1993. A julio de 1997, la UMP alcanzaba a \$17.520 mensuales.
- vi) *Monto mensual fijo complementario*: éste complementa a la UMP recibida mensualmente por todos aquellos docentes que tienen más de 12 años de servicio y una jornada laboral de 30 o más horas semanales<sup>22</sup>.
- vii) *Remuneración mínima*: la ley determinó que la remuneración total de los docentes que tuvieran un contrato de 30 horas semanales cronológicas no podría ser inferior a un cierto monto. Éste se estableció en \$130.000 a partir del 1 de enero de 1995, en \$156.000 a partir del 1 de enero de 1996. Actualmente, la remuneración mínima mensual de los docentes que poseen un contrato de 30 horas semanales alcanza a \$184.000<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Al mes de diciembre de 1993, el monto mensual fijo complementario alcanzó a \$441 para aquellos docentes con 12 y 13 años de servicio; monto que se incrementa hasta \$6.015 para docentes con 30 o más años de servicio. La ley estipuló, además, que todos aquellos docentes que se desempeñen en un horario inferior a las 30 horas semanales, recibirán una cantidad proporcional de los montos establecidos en la UMP y el monto mensual fijo complementario, a razón de un treintavo de los montos determinados por cada hora de contrato.

<sup>23</sup> En caso que la designación o contrato sea diferente a las 30 horas cronológicas semanales, lo dispuesto respecto a la remuneración mínima se aplica en proporción a las horas establecidas en el respectivo contrato o designación.

- viii) *Planilla complementaria*: aquellos docentes que tengan una remuneración por debajo del mínimo establecido anteriormente, recibirán la diferencia como planilla complementaria para alcanzar dicho mínimo.
- ix) *Bonificación proporcional*: se otorga en proporción a las horas de designación o contrato de cada docente, y su monto es determinado por cada sostenedor. Su monto es subordinado al cumplimiento de la planilla complementaria.
- x) *Subvención adicional*: corresponde a un monto en pesos por alumno para cada nivel y modalidad de enseñanza. En 1996, ésta alcanzó a \$761 para la educación general básica entre 1° y 6° años, mientras en la educación media científico-humanista alcanzó a \$947.
- xi) *Subvención por desempeño de excelencia*: corresponde a un monto mensual en pesos por alumno (en 1996 fue de \$645) que se otorga, a lo más, al 25% de los establecimientos regionales que hayan sido calificados como de excelente desempeño. El monto recibido por los establecimientos debe repartirse íntegramente entre los profesionales de la educación de los colegios elegidos. Esta asignación especial empezó a ser otorgada a partir del mes de octubre de 1996.

Con base en la descripción anterior, el Cuadro N° 5 muestra la *remuneración mínima* de los profesores de enseñanza básica y media para una jornada de 30 horas semanales al mes de julio de 1997. Ésta considera la RBMN más la asignación por experiencia, la UMP y el monto mensual fijo complementario cuando corresponda. Para obtener la *remuneración total* recibida por los docentes se debe sumar a esta remuneración mínima, cuando corresponda, las asignaciones de perfeccionamiento, responsabilidad docente directiva y/o técnico-pedagógica, desempeño difícil y zona, la planilla complementaria y la bonificación proporcional. En particular, el Cuadro N° 5 indica que la *remuneración mínima* mensual que recibe actualmente un docente que se encuentra en la mitad de su vida profesional alcanzaría alrededor de los \$225.000 en la enseñanza básica y \$235.000 en la enseñanza media. Ciertamente, incrementos de renta por sobre estos valores dependerán tanto de aumentos en el número de horas trabajadas como de las restantes asignaciones y bonos cuando corresponda.

Considerando que la jornada semanal promedio de los trabajadores chilenos es de 48 horas, el Cuadro N° 6 presenta las *remuneraciones mínimas* para una jornada docente de 44 horas semanales, que es el máximo de horas, según la ley, por la cual puede ser contratado un docente. Ciertamen-

CUADRO N° 5: REMUNERACIONES DEL SECTOR MUNICIPAL A JULIO DE 1997  
(En pesos de julio de 1997)

| Número<br>de bienes | Docentes enseñanza básica 44 horas |                           |                                  |         | Docentes enseñanza media 44 horas |                           |                                  |         |
|---------------------|------------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------|
|                     | RBMN<br>\$4.259                    | Asignación<br>experiencia | UMP y monto<br>mens. fijo compl. | Total   | RBMN<br>\$4.483                   | Asignación<br>experiencia | UMP y monto<br>mens. fijo compl. | Total   |
|                     |                                    |                           |                                  |         |                                   |                           |                                  |         |
| 0                   | 127.770                            | 0                         | 17.520                           | 145.290 | 134.490                           | 0                         | 17.520                           | 152.010 |
| 1                   | 127.770                            | 8.637                     | 17.520                           | 153.927 | 134.490                           | 9.092                     | 17.520                           | 161.102 |
| 2                   | 127.770                            | 17.070                    | 17.520                           | 162.360 | 134.490                           | 17.968                    | 17.520                           | 169.978 |
| 3                   | 127.770                            | 25.503                    | 17.520                           | 170.793 | 134.490                           | 26.844                    | 17.520                           | 178.854 |
| 4                   | 127.770                            | 33.936                    | 17.520                           | 179.226 | 134.490                           | 35.721                    | 17.520                           | 187.731 |
| 5                   | 127.770                            | 42.369                    | 17.520                           | 187.659 | 134.490                           | 44.597                    | 17.520                           | 196.607 |
| 6                   | 127.770                            | 50.801                    | 17.520                           | 196.091 | 134.490                           | 53.473                    | 18.134                           | 206.097 |
| 7                   | 127.770                            | 59.234                    | 17.520                           | 204.524 | 134.490                           | 62.350                    | 18.996                           | 215.835 |
| 8                   | 127.770                            | 67.667                    | 17.520                           | 212.957 | 134.490                           | 71.226                    | 19.857                           | 225.573 |
| 9                   | 127.770                            | 76.100                    | 17.520                           | 221.390 | 134.490                           | 80.102                    | 20.721                           | 235.313 |
| 10                  | 127.770                            | 84.533                    | 17.520                           | 229.823 | 134.490                           | 88.979                    | 21.582                           | 245.051 |
| 11                  | 127.770                            | 92.965                    | 17.520                           | 238.255 | 134.490                           | 97.855                    | 22.444                           | 254.789 |
| 12                  | 127.770                            | 101.398                   | 17.520                           | 246.688 | 134.490                           | 106.731                   | 23.307                           | 264.528 |
| 13                  | 127.770                            | 109.831                   | 17.520                           | 255.121 | 134.490                           | 115.608                   | 24.155                           | 274.253 |
| 14                  | 127.770                            | 118.264                   | 17.520                           | 263.554 | 134.490                           | 124.484                   | 25.032                           | 284.006 |
| 15                  | 127.770                            | 126.697                   | 17.520                           | 271.987 | 134.490                           | 133.360                   | 25.894                           | 293.744 |

Fuente: Ministerio de Educación.

CUADRO N° 6: REMUNERACIONES DEL SECTOR MUNICIPAL A JULIO DE 1997  
(En pesos de julio de 1997)

| Número<br>de bienes | Docentes enseñanza básica 44 horas |                           |                                  |         | Docentes enseñanza media 44 horas |                           |                                  |         |
|---------------------|------------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------|
|                     | RBMN<br>\$4.259                    | Asignación<br>experiencia | UMP y monto<br>mens. fijo compl. | Total   | RBMN<br>\$4.483                   | Asignación<br>experiencia | UMP y monto<br>mens. fijo compl. | Total   |
| 0                   | 187.396                            | 0                         | 17.520                           | 204.916 | 197.252                           | 0                         | 17.520                           | 214.772 |
| 1                   | 187.396                            | 12.668                    | 17.520                           | 217.584 | 197.252                           | 13.334                    | 17.520                           | 228.106 |
| 2                   | 187.396                            | 25.036                    | 17.520                           | 229.952 | 197.252                           | 26.353                    | 17.520                           | 241.125 |
| 3                   | 187.396                            | 37.404                    | 17.520                           | 242.320 | 197.252                           | 39.371                    | 17.520                           | 254.143 |
| 4                   | 187.396                            | 49.772                    | 17.520                           | 254.688 | 197.252                           | 52.390                    | 17.520                           | 267.162 |
| 5                   | 187.396                            | 62.141                    | 17.520                           | 267.057 | 197.252                           | 65.409                    | 17.520                           | 280.181 |
| 6                   | 187.396                            | 74.509                    | 17.520                           | 279.425 | 197.252                           | 78.427                    | 18.134                           | 293.813 |
| 7                   | 187.396                            | 86.877                    | 17.520                           | 291.793 | 197.252                           | 91.446                    | 18.996                           | 307.694 |
| 8                   | 187.396                            | 99.245                    | 17.520                           | 304.161 | 197.252                           | 104.465                   | 19.857                           | 321.574 |
| 9                   | 187.396                            | 111.613                   | 17.520                           | 316.529 | 197.252                           | 117.483                   | 20.721                           | 335.456 |
| 10                  | 187.396                            | 123.981                   | 17.520                           | 328.897 | 197.252                           | 130.502                   | 21.582                           | 349.336 |
| 11                  | 187.396                            | 136.349                   | 17.520                           | 341.265 | 197.252                           | 143.521                   | 22.444                           | 363.217 |
| 12                  | 187.396                            | 148.717                   | 17.520                           | 353.633 | 197.252                           | 156.539                   | 23.307                           | 377.098 |
| 13                  | 187.396                            | 161.086                   | 17.520                           | 366.002 | 197.252                           | 169.558                   | 24.155                           | 390.965 |
| 14                  | 187.396                            | 173.454                   | 17.520                           | 378.370 | 197.252                           | 182.576                   | 25.032                           | 404.860 |
| 15                  | 187.396                            | 185.822                   | 17.520                           | 390.738 | 197.252                           | 195.595                   | 25.894                           | 418.741 |

Fuente: Ministerio de Educación.

te, la remuneración mensual equivalente a una jornada de 44 horas semanales es un indicador mejor y probablemente más realista de la remuneración promedio que recibirían los docentes que aquella que es calculada en base de una jornada de 30 horas semanales<sup>24</sup>. En este caso, la *remuneración mínima* mensual que recibe actualmente un docente que se encuentra en la mitad de su vida profesional se elevaría a alrededor de los \$320.000 en la enseñanza básica y a \$335.000 en la enseñanza media.

Dado que una parte importante del sueldo de los docentes la constituyen las asignaciones y bonos, el Cuadro N° 7 presenta las *remuneraciones totales* mensuales promedio de los docentes municipalizados para jornadas de 30 y 44 horas semanales para el período 1990-1997. En éstas se ha considerado la RBMN, la asignación por años de servicio para una experiencia media docente que se estima en 10 bienios, porcentajes promedios de asignaciones de responsabilidad, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles, UMP, bonificación proporcional, impenibilidad total, desempeño de excelencia. En el ejercicio no se incluye la asignación de zona.

La información del Cuadro N° 7 indica que durante el período 1990-1997 las remuneraciones promedio de los docentes se han incrementado sostenidamente a una tasa real promedio anual del 10,4%, permitiendo que en un período de siete años los salarios reales de los docentes 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 1990-1997, mientras que las de los docentes lo han hecho en 99,4% en igual período. De esta forma, en la actualidad, un docente con 20 años en el servicio, con un nivel de capacitación promedio, recibiría una remuneración total en torno a los \$300.000 para una jornada de 30 horas semanales, monto que podría aumentar a alrededor de \$440.000 al incrementar su jornada a 44 horas semanales.

Finalmente, sobre la base de la información utilizada en esta sección, el Cuadro N° 8 presenta la evolución de las remuneraciones reales promedio del profesorado y de la economía chilena para el período 1960-1997. Las principales conclusiones que se obtienen de esta información son las siguientes.

Primero, la remuneración real promedio de un docente en 1997 se ubicaría un 23% por encima de la observada en 1960, alrededor de un 35%

---

<sup>24</sup> Además, utilizar una remuneración promedio sobre la base de una jornada de 44 horas semanales permite comparar las remuneraciones de los docentes con otras profesiones que desarrollan una jornada laboral de 45-48 horas semanales.



CUADRO N° 7: REMUNERACIÓN PROMEDIO MENSUAL DE DOCENTES  
SECTOR MUNICIPAL  
(En pesos de julio de 1997)

| Año  | Jornada<br>30 horas | Jornada<br>44 horas | Índice real<br>Rem. Profes. | Variación<br>porcentual |
|------|---------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1990 | 150.500             | 220.733             | 100,0                       |                         |
| 1991 | 160.057             | 234.751             | 106,4                       | 6,4%                    |
| 1992 | 184.243             | 270.223             | 122,4                       | 15,1%                   |
| 1993 | 203.921             | 299.085             | 135,5                       | 10,7%                   |
| 1994 | 232.368             | 340.806             | 154,4                       | 13,9%                   |
| 1995 | 256.269             | 375.862             | 170,3                       | 10,3%                   |
| 1996 | 277.718             | 407.319             | 184,5                       | 8,4%                    |
| 1997 | 299.990             | 439.986             | 199,3                       | 8,0%                    |

*Nota:* Remuneración promedio correspondiente a un docente con 10 bienes. Entre marzo de 1990 y hasta febrero de 1991 corresponde a la remuneración mensual según la encuesta realizada en marzo de 1990, incrementada por los reajustes legales del período. A partir de marzo de 1991, considera la remuneración básica mínima nacional, más asignaciones (experiencia, responsabilidad, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles), UMP, bonificación proporcional, impenibilidad total, desempeño de excelencia y remuneración adicional. No incluye zona.

*Fuente:* Ministerio de Educación.

CUADRO N° 8: REMUNERACIÓN PROMEDIO MENSUAL DE DOCENTES  
EQUIVALENTE A UNA JORNADA DE 44 HORAS SEMANALES(\*)  
(En pesos de julio de 1997)

|      | Ed. Básica | Educ. Media | Promedio<br>total docentes | Índice real<br>total docentes | Índice real<br>Remun. totales (**) |
|------|------------|-------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 1960 | 316.527    | 468.421     | 356.627                    | 100,0                         | 100,0                              |
| 1961 | 320.395    | 470.303     | 359.971                    | 100,9                         | 104,3                              |
| 1971 | 802.627    | 957.136     | 843.418                    | 236,5                         | 214,7                              |
| 1972 | 667.979    | 796.567     | 701.926                    | 196,8                         | 156,8                              |
| 1973 | 447.216    | 533.306     | 469.944                    | 131,8                         | 85,2                               |
| 1974 | 223.612    | 266.658     | 234.976                    | 65,9                          | 103,1                              |
| 1975 | 248.353    | 296.163     | 260.975                    | 73,2                          | 100,2                              |
| 1981 | 332.963    | 412.433     | 353.943                    | 99,2                          | 174,6                              |
| 1990 | 214.129    | 221.063     | 220.733                    | 61,9                          | 168,0                              |
| 1997 | 425.723    | 453.932     | 439.985                    | 123,4                         | 227,3                              |

(\*) Remuneración promedio correspondiente a un docente con 10 bienes.  
Todas las cifras fueron deflactadas por el índice de precios corregido de Cortázar-Marshall.  
Las remuneraciones de los años 1960, 1961, 1971-1975, 1981 y 1990 se construyeron con la información base de los Cuadros 1 y 2,  
La remuneración del año 1997 se construyó con la información base de los Cuadros 6 y 7.  
(\*\*) Corresponde al índice de remuneraciones de la economía chilena. Basado en el índice de sueldos y salarios y los posteriores índices de remuneraciones publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas. El empalme del índice de sueldos y salarios y el primer índice de remuneraciones corresponde al efectuado por el INE. El empalme entre ambos índices de remuneraciones fue estimación propia.

menor a la exhibida en el período 1971-1973 y cerca de un 24% por encima de la observada en 1981 para una misma jornada. Es decir, el incremento real de 100% que han exhibido las remuneraciones de los docentes durante los noventa habría permitido que los profesores recuperen y sobrepasen en un 24% 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.

Segundo, la información indicaría que a partir de mediados de los setenta las remuneraciones de los docentes han evolucionado a una velocidad distinta de la exhibida por el promedio de las remuneraciones de la economía. En efecto, 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 manifestada por el promedio de la economía. Así, el importante aumento en las remuneraciones reales de profesores en el año 1971 no habría sido un fenómeno aislado, ya que también habría ocurrido para el promedio de las remuneraciones de la economía. A su vez, la posterior disminución real de los sueldos de los años 1972 y 1973 habría afectado en forma importante a toda la economía.

Sin embargo, a partir de 1974 se produce una desviación entre la evolución de los sueldos de los docentes y la del promedio de la economía. En efecto, mientras las remuneraciones reales del promedio de la economía aumentaron un 21% en 1974 respecto de 1973, las del profesorado cayeron un 50% en igual período. Entre 1975 y 1981 la recuperación de las remuneraciones abarcó a toda la economía, aun cuando las de los profesores crecieron cerca de 20 puntos porcentuales por debajo de las del promedio de la economía (50,5% respecto de 69,4%). En tanto, en la década de los ochenta se habría producido nuevamente una divergencia importante, que habría llevado a que las remuneraciones reales de los docentes cayeran un 38% en el período 1981-1990 mientras las del promedio de la economía sólo lo hicieron en 3,8%.

Tercero, en la actualidad, la remuneración mínima inicial de un docente que se inicia en el servicio se ubica por encima de la que recibía a principios de los sesenta y ochenta, aun cuando por debajo de la de los años 1971 y 1972. En efecto, el Cuadro N° 2 señala que la remuneración de un docente de enseñanza media con cero años de servicio, por una jornada de 30 horas semanales, alcanzó a \$139.254 (en pesos de julio de 1997) en 1960 y \$264.934 en 1972, mientras que esta misma jornada en 1997 recibe una remuneración mínima de \$184.000.

En este contexto, un docente que se inicia en la carrera con ningún tipo de asignación recibiría el sueldo mínimo garantizado de \$184.000 por

30 horas semanales, sueldo que se incrementaría, dependiendo del nivel educativo, entre los \$280.000 y \$294.000 al finalizar su carrera, producto exclusivamente de los años de servicio. Es decir, su sueldo en un plazo de 30 años de servicio sería algo más de 1,5 veces superior al sueldo inicial. En caso que la jornada fuera de 44 horas semanales, esta relación aumentaría alrededor de 2 veces.

#### V. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LOS ACTUALES NIVELES DE REMUNERACIONES

De acuerdo a la información presentada en la sección anterior, las actuales remuneraciones promedio de los docentes en Chile corresponderían a las más altas observadas desde 1974 a la fecha. En lo fundamental, esta situación se explicaría por el incremento real del 100% que han experimentado éstas en el período 1990-1997, lo cual ciertamente debería poseer al profesorado como el sector más privilegiado en política salarial durante los últimos siete años. No obstante lo anterior, las actuales remuneraciones sólo representarían niveles cercanos a los observados durante los primeros años de los sesenta, ubicándose aún muy por debajo de los exhibidos entre 1971 y 1972, período en el cual las remuneraciones promedio del magisterio habrían alcanzado el nivel más alto de su historia.

En este contexto, uno de los argumentos utilizados frecuentemente para fundamentar las demandas salariales del gremio de profesores ha sido la hipótesis de que las remuneraciones de los profesores aún permanecen bajo sus niveles históricos. Aun cuando los niveles observados en el período 1971-1973 pueden ser no del todo representativos, producto del entorno y las características de cómo estos fueron alcanzados, es posible postular que esta hipótesis sí tendría cierta validez respecto del período anterior a 1970. En efecto, la remuneración promedio de un docente con 10 bienios y una jornada semanal de 44 horas, alcanzaba en 1960 alrededor de \$356.000 (en pesos de julio de 1997), remuneración que de acuerdo al índice de remuneraciones del sector público<sup>25</sup> debería haberse visto incrementada en términos reales a cerca de \$570.000 en 1969, como consecuencia de los reajustes reales otorgados al sector público durante el período 1960-1969. En tanto, en 1997 un docente con 10 bienios obtiene alrededor de \$440.000 por una jornada similar de 44 horas semanales. Es decir, las actuales remuneraciones promedio de los docentes se ubicarían un 30% por debajo de las existentes a fines de los sesenta.

<sup>25</sup> Calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

En definitiva, si consideramos, por una parte, que las actuales remuneraciones de los profesores alcanzarían para equiparar los niveles reales que éstas exhibían en los sesenta y, por otra parte, que las remuneraciones del resto de las profesiones habrían evolucionado de tal forma que el promedio de las remuneraciones reales de la economía representarían más del doble de las exhibidas durante los primeros años de los sesenta, entonces no debería resultar difícil explicar porqué las presiones salariales del profesorado han continuado con una fuerza importante durante los últimos años, a pesar del significativo reajuste real que exhibieron estas remuneraciones durante los noventa. De igual forma, es posible que estas razones permitan explicar ciertos fenómenos que se observan actualmente en la economía chilena, tales como el continuo éxodo de docentes a otras ocupaciones, la menor titulación universitaria de docentes en comparación con otras profesiones y porqué los mejores estudiantes no elijan estudiar pedagogía.

Ciertamente, la solución de estas situaciones no pasa solamente por igualar o aumentar las remuneraciones de los docentes a sus niveles históricos. En particular, el actual escenario en que se desenvuelve el docente es muy diferente al que existía en los años sesenta, al haber cambiado los incentivos y los costos de estudiar y, posteriormente, trabajar como docente. En efecto, en los años sesenta el docente ingresaba a las escuelas normales después de finalizar sexta preparatoria, y estudiaba seis años para obtener el título de profesor normalista<sup>26</sup>. Es decir, a una edad promedio de 18-19 años se estaba listo para ingresar al mercado laboral para desempeñarse como profesor de enseñanza básica<sup>27</sup>. Además, las posibilidades de continuar una carrera universitaria una vez terminados los años de humanidades, eran menores que hoy en día. En ese contexto, era factible que buenos alumnos eligieran la carrera docente.

En la actualidad, el costo de estudiar pedagogía ha aumentado respecto de otras profesiones si se considera el mayor retorno que reciben estas últimas. En efecto, a los 18 años se está terminando la enseñanza media y la decisión de un buen alumno es ingresar a estudiar igual número de años en una carrera universitaria como derecho, sicología, o ingeniería comercial, donde las posibilidades de retorno pecuniario en la cima de su carrera (que no necesariamente es al final de su vida laboral) pueden ser de tres a cuatro veces su salario inicial, o ingresar a estudiar cinco años de

---

<sup>26</sup> Existía también la alternativa de finalizar sexto de humanidades y postular a la Escuela Normal para cursar los dos últimos años regulares del programa de docentes normalistas, con lo cual se obtenía el título de profesor.

<sup>27</sup> En caso de buscar una especialización, el profesor normalista debía ingresar a la universidad, al igual que cualquier estudiante que deseara ser profesor de enseñanza media.

pedagogía con un retorno pecuniario que no sólo empezaría en un nivel menor respecto al de otras carreras sino que su *peak* se alcanzaría casi al final de su vida laboral y sólo llegaría a poco más de dos veces su remuneración inicial.

*En este contexto, los bajos salarios tenderían a desalentar a los buenos estudiantes a ingresar a carreras universitarias de pedagogía, mientras que el bajo límite superior al que pueden llegar las remuneraciones tendería a desalentar a algunos a entrar a la profesión y a otros a permanecer en ella.* En particular, el menor interés en estudiar carreras de educación queda de manifiesto al observar la menor titulación de docentes que se ha observado en los últimos años respecto de otras carreras. En efecto, en el Cuadro N° 9 se muestra el número de personas que reciben un título o grado académico en la Universidad Católica de Chile. En éste se observa que, aun cuando el número de alumnos que ingresan a la carrera de pedagogía se ha mantenido relativamente constante durante los últimos seis años, los titulados de dichas carreras han disminuido sostenidamente respecto de otras carreras. Así, en 1992 los titulados en carreras de la educación de pre y posgrado representaban el 26% del total de personas tituladas en dicha universidad, mientras en 1996 este porcentaje se había reducido al 15%. Al considerar a los titulados en carreras de educación de pregrado, este porcentaje pasa de 18,3% en 1992 a 10,7% en 1996.

La preferencia de los alumnos por áreas de docencia de menor complejidad queda de manifiesto en el Cuadro N° 10. En efecto, áreas como ciencias y matemáticas muestran no sólo un bajo número de docentes titulados sino que, además, éstos han ido disminuyendo en forma sostenida en relación con otras especialidades. Es así como en 1991 representaban el 10,9% del total de docentes titulados en la Facultad de Educación de la Universidad Católica, mientras que en el 1996 sólo representan el 2,2%<sup>28</sup>. Como se mencionó anteriormente, las razones de este comportamiento se podrían encontrar, por una parte, en el ingreso a la carrera de pedagogía de alumnos que han obtenido menores puntajes en la PAA y que, por ende, evitan las especialidades de mayor complejidad y, por otra parte, en el esquema actual de remuneraciones que no toma en cuenta la especialización docente en la determinación de las rentas del profesorado.

De acuerdo a las estadísticas del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, el menor interés en estudiar pedagogía y el descenso en la

---

<sup>28</sup> Esta situación no es distinta de la observada en otras universidades del país. Por ejemplo, en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación el número de docentes titulados en matemática ha descendido desde 32 titulados en 1981, a 24 en 1985, a 10 en 1990 y a 8 en 1994.

CUADRO N° 9: DISTRIBUCIÓN DE LOS TÍTULOS O GRADOS ACADÉMICOS OTORGADOS POR LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

| Área de carreras           | 1992   |       | 1993   |       | 1994   |       | 1995   |       | 1996   |       |
|----------------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                            | Número | %     | Número | %     | Número | %     | Número | %     | Número | %     |
| Ciencias sociales          | 296    | 18,5  | 330    | 19,7  | 449    | 24,1  | 455    | 22,6  | 541    | 25,7  |
| Educación                  | 413    | 25,8  | 346    | 20,7  | 334    | 17,9  | 376    | 18,7  | 316    | 15,0  |
| Educación pregrado         | 293    | 18,3  | 247    | 14,8  | 252    | 13,5  | 253    | 12,6  | 226    | 10,7  |
| Tecnología                 | 238    | 14,9  | 304    | 18,2  | 322    | 17,3  | 357    | 17,8  | 370    | 17,6  |
| Humanidades                | 129    | 8,1   | 156    | 9,3   | 226    | 12,1  | 214    | 10,6  | 200    | 9,5   |
| Salud                      | 190    | 11,9  | 189    | 11,3  | 181    | 9,7   | 206    | 10,2  | 201    | 9,6   |
| Arte y arquitectura        | 120    | 7,5   | 113    | 6,8   | 122    | 6,5   | 132    | 6,6   | 131    | 6,2   |
| Ciencias naturales         |        |       |        |       |        |       |        |       |        |       |
| y matemáticas              | 64     | 4,0   | 62     | 3,7   | 86     | 4,6   | 119    | 5,9   | 148    | 7,0   |
| Derecho                    | 95     | 5,9   | 111    | 6,6   | 78     | 4,2   | 77     | 3,8   | 95     | 4,5   |
| Agropecuaria               | 53     | 3,3   | 62     | 3,7   | 68     | 3,6   | 75     | 3,7   | 101    | 4,8   |
| Total titulados            | 1.598  | 100,0 | 1.673  | 100,0 | 1.866  | 100,0 | 2.011  | 100,0 | 2.103  | 100,0 |
| Ingresos (Primer semestre) |        |       |        |       |        |       |        |       |        |       |
| Facultad de Educación      | 183    | 5,5   | 192    | 5,4   | 182    | 4,8   | 188    | 5,0   | 224    | 5,5   |
| Total Universidad          | 3.355  | 100,0 | 3.537  | 100,0 | 3.765  | 100,0 | 3.796  | 100,0 | 4.074  | 100,0 |

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile.

CUADRO N° 10: DISTRIBUCIÓN DE LOS TÍTULOS O GRADOS ACADÉMICOS OTORGADOS POR LA FACULTAD DE EDUCACIÓN DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

|   | 1991   |       | 1992   |       | 1993   |       | 1994   |       | 1995   |       | 1996   |       |
|---|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|   | Número | %     | Número | %     | Número | %     | Número | %     | Número | %     | Número | %     |
| Educadora de párvulos                       | 116    | 29,6  | 76     | 25,9  | 69     | 27,9  | 72     | 28,6  | 83     | 32,8  | 78     | 34,5  |
| Licenciado en educación                     | 11     | 2,8   | 16     | 5,5   | 10     | 4,0   | 5      | 2,0   | 0      | 0,0   | 1      | 0,4   |
| Profesor de alemán                          | 3      | 0,8   | 6      | 2,0   | 2      | 0,8   | 0      | 0,0   | 1      | 0,4   | 0      | 0,0   |
| Profesor de artes plásticas                 | 9      | 2,3   | 11     | 3,8   | 7      | 2,8   | 6      | 2,4   | 3      | 1,2   | 7      | 3,1   |
| Profesor de castellano                      | 33     | 8,4   | 20     | 6,8   | 24     | 9,7   | 28     | 11,1  | 28     | 11,1  | 14     | 6,2   |
| Profesor de Cs. naturales y biología        | 6      | 1,5   | 3      | 1,0   | 7      | 2,8   | 2      | 0,8   | 3      | 1,2   | 3      | 1,3   |
| Profesor de Cs. naturales y química         | 0      | 0,0   | 1      | 0,3   | 0      | 0,0   | 0      | 0,0   | 0      | 0,0   | 0      | 0,0   |
| Profesor de Ed. general básica              | 84     | 21,4  | 65     | 22,2  | 63     | 25,5  | 70     | 27,8  | 78     | 30,8  | 62     | 27,4  |
| Profesor de filosofía                       | 8      | 2,0   | 7      | 2,4   | 3      | 1,2   | 5      | 2,0   | 3      | 1,2   | 1      | 0,4   |
| Profesor de francés                         | 11     | 2,8   | 7      | 2,4   | 5      | 2,0   | 1      | 0,4   | 1      | 0,4   | 6      | 2,7   |
| Profesor de historia, geografía y E. Cívic. | 35     | 8,9   | 22     | 7,5   | 9      | 3,6   | 11     | 4,4   | 13     | 5,1   | 24     | 10,6  |
| Profesor de inglés                          | 16     | 4,1   | 19     | 6,5   | 18     | 7,3   | 17     | 6,7   | 21     | 8,3   | 21     | 9,3   |
| Profesor de matemáticas                     | 31     | 7,9   | 15     | 5,1   | 8      | 3,2   | 15     | 6,0   | 7      | 2,8   | 2      | 0,9   |
| Profesor de matemáticas y física            | 6      | 1,5   | 2      | 0,7   | 2      | 0,8   | 0      | 0,0   | 1      | 0,4   | 0      | 0,0   |
| Profesor de religión y moral                | 23     | 5,9   | 23     | 7,8   | 20     | 8,1   | 20     | 7,9   | 11     | 4,3   | 7      | 3,1   |
| Total Facultad de Educación                 | 392    | 100,0 | 293    | 100,0 | 247    | 100,0 | 252    | 100,0 | 253    | 100,0 | 226    | 100,0 |
| Total Prof. de ciencias y matemáticas       | 43     | 11,0  | 21     | 7,2   | 17     | 6,9   | 17     | 6,7   | 11     | 4,3   | 5      | 2,2   |
| Total Prof. de idiomas extranjeros          | 30     | 7,7   | 32     | 10,9  | 25     | 10,1  | 18     | 7,1   | 23     | 9,1   | 27     | 11,9  |

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile.

titulación de docentes constituiría una situación generalizada de todas las universidades e institutos superiores del país, la cual se ha visto intensificada durante los últimos 15 años. En efecto, el número de estudiantes matriculados en carreras de pedagogía ha descendido desde alrededor de 35.000 en 1981 a 19.655 estudiantes en 1994, mientras la titulación de docentes lo ha hecho desde 6.020 a 1.968 titulados en igual período<sup>29</sup>.

A su vez, las bajas remuneraciones y sus acotadas perspectivas tenderían a alentar a algunos profesores a ocupar otras posiciones en los establecimientos educacionales (cargos administrativos) o, en su defecto, a abandonar la carrera docente para ejercer otras ocupaciones en el sector público o privado. Adicionalmente, la existencia de ocupaciones de menor calificación técnica pero con niveles de rentas iguales o superiores a la de docente tiende a incrementar el costo ya sea para quienes están decidiendo estudiar pedagogía como para aquellos que permanecen en la carrera. En particular, la preparación universitaria, el nivel cultural, sumado a características como un mayor desplante y buena organización como consecuencia de su labor docente, hacen que el profesor se constituya en un trabajador muy bien preparado, al menos, para labores administrativas intermedias. En este contexto, no resulta difícil entender el número importante de docentes que ejercen otras ocupaciones, tales como ayudante de contabilidad, encargado de capacitación, relacionador público, supervisor de ventas, vendedor técnico, encargado de deportes y recreación, visitador médico, etc.

A fin de comparar las remuneraciones de los docentes con otras profesiones y ocupaciones, así como las diferentes perspectivas del máximo sueldo obtenible en dichas ocupaciones, el Gráfico N° 1 presenta un índice real de remuneraciones brutas promedio pagadas en el mes de enero de 1994 a distintos cargos en las principales empresas del sector productivo y financiero del país<sup>30</sup>. En particular, se observa que cargos como ayudante de contabilidad, que son factibles de ser desempeñados por profesores de matemáticas, reciben una remuneración promedio un 70% superior a la de un profesor con 20 años de servicio en una jornada de 44 horas semanales (en pesos de julio de 1997). A su vez, el cargo de encargado de deportes y recreación, usualmente ejercido por profesores de educación física, recibiría una mayor remuneración promedio cercana al 75%. De igual forma, profesoras de inglés que deciden realizar estudios de secretariado (que en promedio duran un año ya que el idioma se conoce) pueden acceder a cargos de secretaria ejecutiva bilingüe, cuya remuneración promedio en

---

<sup>29</sup> Véase A. Ormeño (1996).

<sup>30</sup> Las remuneraciones promedio y mínimas de diferentes cargos fueron obtenidas de la encuesta realizada por Langton Clarke.

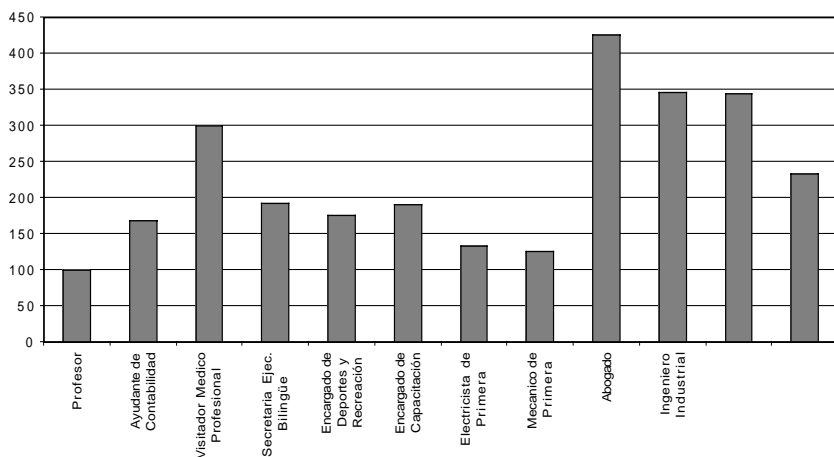


gerencias de área es cercana al doble de la de un profesor. Ciertamente, estas remuneraciones presentadas en el Gráfico N° 1 para cargos que pueden ser ocupados por profesores, se ubican muy por encima de los \$340.800 que recibía un profesor en 1994 (en pesos de julio de 1997) con 20 años de servicio, otras asignaciones y bonos, en una jornada de 44 horas semanales<sup>31</sup> (Cuadro N° 7). En este contexto, no resulta extraño el éxodo continuo de docentes que se ha observado durante los últimos años hacia los sectores productivos y financiero del país.

Por otra parte, el bajo interés de los mejores alumnos a ingresar a las carreras de pedagogía queda de manifiesto al observar los mayores retornos promedio que tendrían otras profesiones que igualmente requieren estudiar cinco años de universidad. En efecto, el Gráfico N° 1 indica que la remune-

GRÁFICO N° 1: ÍNDICE REAL DE REMUNERACIONES BRUTAS PROMEDIO PARA ENERO DE 1994

Base: Remuneración de un profesor con 10 bienios en una jornada de 44 horas, año 1994=100



<sup>31</sup> La discrepancia entre las remuneraciones promedio de esas ocupaciones y la docencia, probablemente ha tendido a disminuir hacia el año 1997, por cuanto las remuneraciones de los docentes se han incrementado un 47% real entre 1994 y 1997, mientras las remuneraciones (medidas por el índice de remuneraciones del INE) se han incrementado en alrededor de un 14% real en igual período. No obstante este importante aumento de los sueldos del profesorado, la remuneración bruta promedio de un docente se ubica en 1997 en \$440.000, nivel aún muy por debajo de los sueldos promedios de esas otras ocupaciones.

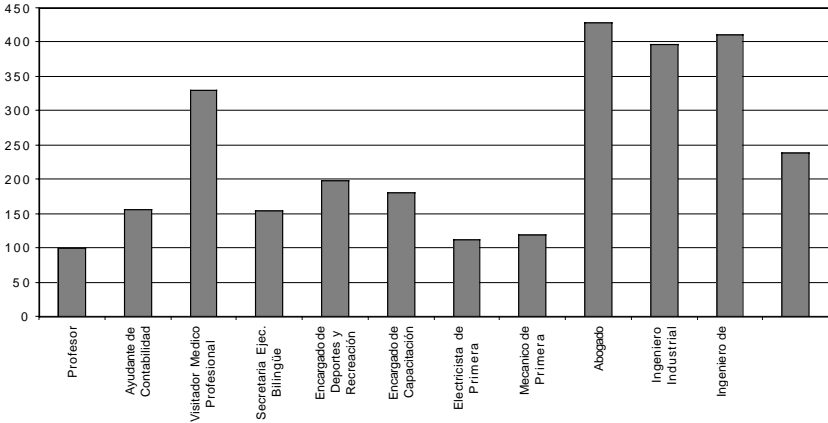
ración promedio de un abogado en enero de 1994 representaría más de cuatro veces la de un profesor, mientras que cargos como ingeniero de estudios recibirían una remuneración promedio de 3,5 veces la de un profesor. A su vez, la remuneración mínima observada en estas profesiones sería cerca de cuatro veces la renta mínima establecida para un profesor con cero años de servicio en una jornada de 44 horas semanales (Gráfico N° 2).

Adicionalmente, otro elemento que refleja el alto costo de estudiar pedagogía en relación con su retorno, y que probablemente también afecta la motivación de seguir esta carrera, es el hecho que oficios o especialidades técnicas que requieren un número menor de años de estudio recibirían un retorno pecuniario igual o mayor que el de un docente. Esto último sería el caso particular de mecánicos y electricistas. En particular, la remuneración promedio mensual de mercado para un mecánico de primera, en enero de 1994, se habría ubicado un 26% por encima de la observada para un profesor en 1994 (Gráfico N° 1).

Una consideración final sobre el nivel de remuneraciones de los docentes se refiere a cómo se comparan éstas con la de sus pares de otros países. El Cuadro N° 11 presenta las remuneraciones brutas de profesores por nivel de educación de países desarrollados para el año 1992<sup>31</sup>. Éstas se

GRÁFICO N° 2:       ÍNDICE REAL DE REMUNERACIONES BRUTAS MÍNIMAS PARA ENERO DE 1994

Base: Remuneración mínima de un profesor con 10 bienios en una jornada de 44 horas, año 1997=100



<sup>32</sup> Sólo se consideran las remuneraciones monetarias brutas, no se incluyen otros beneficios.

presentan en dólares de Estados Unidos de igual poder adquisitivo (PPP)<sup>33</sup> de 1992. En particular, el cuadro indica que las máximas rentas de docentes se observarían en países como Japón, Alemania, Austria, Reino Unido y Estados Unidos, con remuneraciones anuales que fluctúan, para el caso de docentes de enseñanza secundaria, entre los US\$36.000 y los US\$43.000. Por su parte, las mayores rentas anuales de inicio de la carrera docente se observan en Alemania (US\$27.444), Estados Unidos (US\$ 21.787) y España (US\$22.964).

Si consideramos que la remuneración bruta de un docente en Chile con 20 años de servicio en una jornada de 44 horas semanales alcanzó a alrededor de 1.050 dólares en 1997, la cual en términos de PPP representaría alrededor de 1.850 dólares<sup>34</sup>, entonces se tiene que en términos anuales un docente chileno ganaría alrededor de 22.500 dólares de igual poder adquisitivo. Con base en esta información, la remuneración anual para un docente que termina su carrera con 30 años de servicio sería alrededor de 27.200 dólares de igual poder adquisitivo, mientras que para quien la inicia (en la educación media en una jornada de 44 horas semanales) sería en torno a los 10.500 dólares.

Si bien la información de los países desarrollados que se presenta en el Cuadro N° 11 corresponde al año 1992, es posible suponer que ésta no debería haberse visto modificada en demasía hacia el año 1997. En este contexto, al comparar esas remuneraciones con las de los docentes en Chile se observa que la mayor diferencia se encontraría en el nivel que alcanzan las remuneraciones mínimas o de inicio de la carrera docente en Chile respecto de aquellas exhibidas en países desarrollados<sup>35</sup>. En particular, éstas no representarían más del 60% de las observadas en gran parte de estos países desarrollados. Por otro lado, la renta promedio anual, en dólares de igual poder adquisitivo, de un docente con 10 bienios en Chile, se ubicaría sustancialmente por debajo de la observada en países como Alemania,

---

<sup>33</sup> Las remuneraciones en dólares se convierten en función de la paridad de poder de compra (PPP). La PPP se define como el número de unidades de la moneda de un país que se necesita para comprar en el mercado nacional la misma cantidad de bienes y servicios que se podría comprar con un dólar en Estados Unidos.

<sup>34</sup> De acuerdo a la PPP utilizada por el Banco Mundial en su cálculo del PIB per cápita.

<sup>35</sup> Aun cuando la evidencia presentada en el Cuadro N° 11 no es suficiente ni concluyente respecto a la situación de los docentes en estos países desarrollados, la magnitud absoluta de dichas remuneraciones pareciera indicar que es muy posible que la situación de desventaja que exhiben las remuneraciones de los docentes en Chile respecto de otras profesiones también sea un fenómeno que estaría presente en gran parte de estos países desarrollados.

CUADRO N° 11: REMUNERACIONES DE PROFESORES POR NIVEL DE EDUCACIÓN EN 1992  
(En dólares de Estados Unidos de igual poder adquisitivo PPP del año 1992)

|                | Profesor primario |        | Profesor secundario |        | PIB per cápita<br>US\$ PPP, 1995 |
|----------------|-------------------|--------|---------------------|--------|----------------------------------|
|                | Mínimo            | Máximo | Mínimo              | Máximo |                                  |
| Alemania       | 23.627            | 32.464 | 27.444              | 36.119 | 20.070                           |
| Italia         | 18.161            | 27.852 | 19.708              | 30.927 | 19.870                           |
| Japón          | 17.700            | 43.300 | 17.700              | 43.300 | 22.110                           |
| Reino Unido    | 16.551            | 34.081 | 16.551              | 39.259 | 19.260                           |
| Estados Unidos | 21.240            | 35.394 | 21.787              | 37.146 | 26.980                           |
| Austria        | 17.309            | 38.962 | 18.415              | 42.448 | 21.250                           |
| Bélgica        | 17.531            | 28.582 | 17.955              | 31.308 | 21.660                           |
| Finlandia      | 17.481            | 22.046 | 20.033              | 25.677 | 17.760                           |
| Irlanda        | 17.748            | 32.624 | 17.748              | 32.624 | 15.680                           |
| Holanda        | 16.819            | 30.969 | 16.855              | 33.454 | 19.950                           |
| Nueva Zelandia | 14.289            | 20.882 | 15.108              | 21.950 | 16.360                           |
| Noruega        | 17.436            | 21.336 | 17.436              | 21.336 | 21.940                           |
| Portugal       | 13.784            | 36.078 | 13.784              | 36.078 | 12.670                           |
| España         | 22.964            | 30.632 | 22.964              | 30.632 | 14.520                           |
| Chile (*)      |                   |        | 10.500              | 27.200 | 9.520                            |

(\*) Las cifras de remuneraciones corresponden al año 1997. El nivel máximo corresponde a la de un docente con 15 bienios con una jornada semanal de 44 horas. Este nivel se obtiene a partir de la cifra expresada en pesos en el Cuadro N° 7 para el año 1997 y convertida en dólares de igual poder adquisitivo usando la PPP calculada por el Banco Mundial.

Fuente: OECD, Center for Educational Research and Innovation, International Indicators Project, 1995.

Japón, Estados Unidos y Reino Unido, aun cuando por encima de la máxima observada en Nueva Zelandia y Noruega<sup>36</sup>.

Si bien las remuneraciones presentadas en el Cuadro N° 11 se encuentran en una moneda común y de igual poder adquisitivo, las comparaciones entre ellas son sólo en términos absolutos, y por ende independientes de la riqueza del país y de los recursos que pueden ser destinados al pago de la docencia en cada uno de estos países. Un indicador alternativo que permite comparar las remuneraciones de los profesores entre países que cuentan con diferencias importantes de ingreso se obtiene de la razón

<sup>36</sup> Dado el desarrollo de estos dos últimos países, con PIB per cápita que doblan al de Chile, esta situación podría estar siendo explicada más por el cálculo de la PPP que realiza el Banco Mundial que por los niveles absolutos de remuneraciones.

remuneración de profesores a ingreso per cápita. Este indicador representa lo que cada país gasta en sus docentes en relación con las posibilidades que tiene el país de pagar por estos servicios de docencia. Por ejemplo, un país pobre que paga menores remuneraciones absolutas a sus docentes que otros países más ricos, es posible que pueda estar destinando una mayor proporción de sus recursos disponibles al pago de sus docentes de lo que lo hacen las naciones más ricas. En este contexto, el Cuadro N° 12 indica que la remuneración pagada en Chile a un docente que se inicia en la profesión, con una jornada de 44 horas semanales, representa 1,1 veces el ingreso per cápita del país, mientras que para aquellos que cuentan con 30 años de servicio su remuneración alcanzaría a 2,9 veces el ingreso per cápita.

De esta forma, al considerar lo que un país gasta en un docente respecto de las posibilidades que tiene para pagar por estos servicios se tiene que la posición de los docentes chilenos sería superior a la observada

CUADRO N° 12: RAZÓN REMUNERACIONES DE PROFESORES A PIB PER CÁPITA  
(Por nivel de educación en 1992)

|                | Profesor primario |        | Profesor secundario |        |
|----------------|-------------------|--------|---------------------|--------|
|                | Mínimo            | Máximo | Mínimo              | Máximo |
| Alemania       | 1,16              | 1,59   | 1,34                | 1,77   |
| Italia         | 1,04              | 1,59   | 1,13                | 1,77   |
| Japón          | 0,93              | 2,28   | 0,93                | 2,28   |
| Reino Unido    | 1,01              | 2,09   | 1,01                | 2,40   |
| Estados Unidos | 0,91              | 1,52   | 0,94                | 1,60   |
| Austria        | 0,96              | 2,15   | 1,02                | 2,35   |
| Bélgica        | 0,96              | 1,57   | 0,99                | 1,72   |
| Finlandia      | 1,20              | 1,52   | 1,39                | 1,77   |
| Irlanda        | 1,43              | 2,63   | 1,43                | 2,63   |
| Holanda        | 0,99              | 1,82   | 0,99                | 1,97   |
| Nueva Zelandia | 0,99              | 1,45   | 1,05                | 1,52   |
| Noruega        | 0,98              | 1,20   | 0,98                | 1,20   |
| Portugal       | 1,41              | 3,69   | 1,41                | 3,69   |
| España         | 1,79              | 2,38   | 1,79                | 2,38   |
| Chile (*)      |                   |        | 1,10                | 2,86   |

(\*) Las cifras de remuneraciones corresponden al año 1997. El nivel máximo corresponde a la de un docente con 15 bienios en una jornada semanal de 44 horas. Este nivel se obtiene a partir de la cifra expresada en pesos en el Cuadro N° 7.

Fuente: OECD, Center for Educational Research and Innovation, International Indicators Project, 1995.

en la gran mayoría de los países desarrollados. En efecto, la evidencia del Cuadro N° 12 indicaría que países como Japón, Estados Unidos y Reino Unido pagan a sus docentes una proporción de sus ingresos per cápita que es menor a la observada en Chile.

Considerando que la remuneración de un docente con cero años de experiencia se encuentra muy por debajo de las remuneraciones con que se iniciarían otros profesionales, así como también de los estándares internacionales absolutos, el Cuadro N° 13 presenta el ejercicio de reajustar las remuneraciones de los docentes de enseñanza media a niveles comparables a las de países desarrollados en moneda de igual poder adquisitivo. En particular, se considera un reajuste masivo con mayores incrementos para aquellos docentes que poseen menos años de servicio, monto que se iría reduciendo a medida que aumenta el número de años de servicio. El ejercicio considera solamente la remuneración básica para una jornada de 44 horas semanales, la asignación de experiencia y la UMP. Ésta es reajustada desde un 40% para aquellos profesores que inician su carrera, hasta un 10% para quienes poseen 30 y más años de servicio. El ejercicio indica que la remuneración que recibiría un docente con cero años de servicio (sin considerar otras asignaciones) se elevaría de \$214.772 a \$300.681. En caso que se consideraran otras asignaciones, la remuneración de un docente con 10 bienios aumentaría desde \$439.986 a alrededor de \$510.000. Considerando que en el país el número de docentes en establecimientos municipales y particulares subvencionados es alrededor de 123.755 (cifra al mes de abril de 1995), se tiene que el costo mensual de este reajuste masivo alcanzaría a los \$8.900 millones de pesos de 1997, cifra que en términos anuales representa el 0,32% del PIB (alrededor de US\$255 millones en moneda de 1997). Ciertamente la magnitud del costo de esta medida es importante, sobre todo si consideramos que un punto adicional de IVA produce un aumento de la recaudación cercana a los US\$350 millones.

En términos de moneda de igual poder adquisitivo, el reajuste para los docentes con cero años de servicio les permitiría aumentar sus remuneraciones a cerca de 15.200 dólares anuales. Este nivel es comparable a los salarios mínimos que reciben los docentes en Nueva Zelandia, Reino Unido, Holanda e incluso por encima de los recibidos por docentes que inician su carrera en Portugal. En tanto, la remuneración para un docente con 10 bienios más otras asignaciones alcanzaría en moneda de igual poder adquisitivo a cerca de 25.980 dólares de 1997, nivel que se ubicaría aún por debajo del observado en la gran mayoría de los países desarrollados (Cuadro N° 11).

CUADRO N° 13 REAJUSTE DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR MUNICIPAL A JULIO DE 1997  
(En pesos de julio de 1997)

| Docentes enseñanza media 44 horas<br>remuneraciones actuales sin reajuste |                 |                           |                               | Reajuste | Docentes enseñanza media 44 horas<br>nueva remuneración y costo del reajuste |                                  |   |                       |   |
|---|-----------------|---------------------------|-------------------------------|----------|--|----------------------------------|---|-----------------------|---|
| Número<br>de bienes   | RBMN<br>\$4.483 | Asignación<br>experiencia | UMP y monto<br>M. fijo Compl. | Total    |  | Remuneración<br>Total reajustada | Monto mensual del<br>reajuste (\$ 1997) | Número de<br>docentes | Costo mensual del reaj.<br>por bienes (Mill\$ 1997) |
| 0   | 197.252         | 0                         | 17.520                        | 214.772  | 40%  | 300.681                          | 85.909                                  | 10.889                | 935,5   |
| 1   | 197.252         | 13.334                    | 17.520                        | 228.106  | 38%  | 314.787                          | 86.680                                  | 5.861                 | 508,0   |
| 2   | 197.252         | 26.353                    | 17.520                        | 241.125  | 36%  | 327.930                          | 86.805                                  | 6.303                 | 547,1   |
| 3   | 197.252         | 39.371                    | 17.520                        | 254.143  | 34%  | 340.552                          | 86.409                                  | 6.424                 | 555,1   |
| 4   | 197.252         | 52.390                    | 17.520                        | 267.162  | 32%  | 352.654                          | 85.492                                  | 6.436                 | 550,2   |
| 5   | 197.252         | 65.409                    | 17.520                        | 280.181  | 30%  | 364.235                          | 84.054                                  | 6.451                 | 542,2   |
| 6   | 197.252         | 78.427                    | 18.134                        | 293.813  | 28%  | 376.081                          | 82.268                                  | 6.990                 | 575,1   |
| 7   | 197.252         | 91.446                    | 18.996                        | 307.694  | 26%  | 387.694                          | 80.000                                  | 8.058                 | 644,6   |
| 8   | 197.252         | 104.465                   | 19.857                        | 321.574  | 24%  | 398.752                          | 77.178                                  | 8.078                 | 623,4   |
| 9   | 197.252         | 117.483                   | 20.721                        | 335.456  | 22%  | 409.256                          | 73.800                                  | 7.622                 | 562,5   |
| 10  | 197.252         | 130.502                   | 21.582                        | 349.336  | 20%  | 419.203                          | 69.867                                  | 9.002                 | 628,9   |
| 11  | 197.252         | 143.521                   | 22.444                        | 363.217  | 18%  | 428.596                          | 65.379                                  | 9.346                 | 611,0   |
| 12  | 197.252         | 156.539                   | 23.307                        | 377.098  | 16%  | 437.434                          | 60.336                                  | 7.480                 | 451,3   |
| 13  | 197.252         | 169.558                   | 24.155                        | 390.965  | 14%  | 445.700                          | 54.735                                  | 4.392                 | 240,4   |
| 14  | 197.252         | 182.576                   | 25.032                        | 404.860  | 12%  | 453.444                          | 48.583                                  | 5.682                 | 276,1   |
| 15  | 197.252         | 195.595                   | 25.894                        | 418.741  | 10%  | 460.615                          | 41.874                                  | 14.741                | 617,3   |
| Total   |                 |                           |                               |          |  |                                  |   | 123.755               | 8.868,8   |

Fuente: Ministerio de Educación y estimaciones propias.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de este estudio ha sido revisar el régimen de remuneraciones y de empleo del profesorado en Chile durante los últimos 27 años, de modo de entregar antecedentes que ayuden a definir el estado de la discusión en esta área. Los principales resultados son los siguientes:

Primero, el régimen de empleo y de remuneraciones de los docentes ha sido modificado en numerosas oportunidades durante los últimos 27 años. Hasta finales de los ochenta, este proceso se caracterizó por hechos que llevaron a la disminución o pérdida de ciertos beneficios que habían gozado los docentes hasta el año 1973. A partir de 1991, la política de empleo y de remuneraciones ha tendido a restablecer ciertos aspectos y privilegios que tuvo el magisterio durante los sesenta y los primeros años de los setenta.

Segundo, el régimen de remuneraciones del profesorado en Chile, durante el período de análisis, se ha basado en un esquema salarial uniforme, según el cual, en términos generales, el sueldo de un profesor depende de sus credenciales educacionales, los años de experiencia, más otras asignaciones y bonos. Adicionalmente, el régimen considera ciertos suplementos por trabajos adicionales al docente, como son los cargos de director de establecimiento y jefe curricular. En ningún momento, durante el período analizado, los regímenes de remuneraciones han considerado parámetros donde la habilidad y el talento docente se vean recompensados<sup>37</sup>. En particular, los salarios no han dependido de la calidad del rendimiento del profesor, ni de la asignatura enseñada.

Tercero, a partir de 1974 y hasta 1990 las remuneraciones del magisterio exhibieron un significativo y continuo deterioro respecto de los niveles observados durante la década de los sesenta y los primeros años de los setenta. En particular, los salarios reales de los docentes con cero antigüedad alcanzados en 1981 cayeron un 24% respecto de los salarios promedio observados en el período 1971-1974, mientras que aquellos que terminaban su carrera docente con 30 años de servicio vieron disminuidos sus salarios en 39% en igual período. Por su parte, el hecho de que los salarios promedios de los docentes en 1990 se ubicaran a niveles más o menos similares a los exhibidos por los docentes que recién ingresaban al servicio en 1981, implicaría que las remuneraciones promedio habrían continuado deteriorándose durante la década de los ochenta.

---

<sup>37</sup> Sólo a partir del mes de octubre de 1996 es posible encontrar ciertos parámetros de desempeño en la determinación de las remuneraciones docentes. Éste es el caso de la Subvención por Desempeño de Excelencia, el cual premia al 25% de los establecimientos más exitosos.



Cuarto, la información indicaría que a partir de mediados de los setenta las remuneraciones de los docentes han evolucionado a una velocidad distinta de la exhibida por el promedio de las remuneraciones de la economía. En efecto, 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 se produce una desviación entre la evolución de los sueldos de los docentes y la del promedio de la economía. En particular, las remuneraciones reales del promedio de la economía aumentaron un 21% en 1974 respecto de 1973, mientras las del profesorado cayeron un 50% en igual período. En tanto, en la década de los ochenta se habría producido nuevamente una divergencia importante, que habría llevado a que las remuneraciones de los docentes cayeran un 38% en el período 1981-1990 mientras las del promedio de la economía sólo lo hicieron en 3,8%.

Esta situación habría ubicado las remuneraciones del profesorado en 1990 a niveles no sólo inferiores a los exhibidos durante los primeros años de los setenta y ochenta sino que por debajo de los observados 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.

Quinto, 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. En 1997, un docente con 20 años en el servicio, con un nivel de capacitación promedio, recibiría una remuneración bruta total en torno a los \$440.000 para una jornada de 44 horas semanales.

Sexto, la remuneración real promedio de un docente en 1997 se ubicaría un 23% por encima 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 y sobrepasen los niveles observados a principios de los sesenta. A pesar de la recuperación significativa de las remuneraciones docentes, esto 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.

Séptimo, las disminuciones en las brechas salariales entre los profesores que inician y terminan la carrera, así como también aquella entre los profesores de enseñanza media y básica, denotan que el espacio para aspi-

rar a mayores salarios en esta actividad, por estas vías, se fue reduciendo sistemáticamente durante el período analizado.

Octavo, 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 es muy diferente al que existía en décadas pasadas, al haber cambiado los incentivos y los costos de estudiar y, posteriormente, de permanecer trabajando como docente. Hechos como el mayor retorno monetario que se observa en otras profesiones respecto de la de profesor, las mayores posibilidades que hay 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 que tienen los docentes de aumentar 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, en promedio, los buenos educadores tiendan a permanecer en el servicio.

Noveno, la remuneración promedio de un docente con 20 años de servicio representa entre un 25% y un 30% de las recibidas 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 años de estudio recibirían un retorno pecuniario igual o mayor que el de un docente.

Décimo, la remuneración bruta anual de un profesor en Chile con 30 años de servicio en una jornada de 44 horas semanales alcanzaría a alrededor de 27.200 dólares de igual poder adquisitivo, mientras que la renta anual de un profesor que está comenzando recién su carrera docente (en la educación media en una jornada de 44 horas semanales) se sitúa en torno a los 10.500 dólares. Al comparar estas rentas con las que reciben anualmente los docentes de países desarrollados en dólares de igual poder adquisitivo, se encuentra que la mayor diferencia se daría en el nivel que alcanzan las remuneraciones mínimas o de inicio de la carrera docente en Chile respecto de aquellas recibidas en países desarrollados. En particular, éstas no representarían más del 60% de las observadas en gran parte de estos países desarrollados. Por otra parte, la renta promedio anual, en dólares de igual poder adquisitivo, de un docente en Chile con 10 bienios, se ubicaría

sustancialmente por debajo de la observada en países como Alemania, Japón y Reino Unido.

No obstante lo anterior, al considerar lo que un país gasta en un docente respecto de su posibilidad de pagar por estos servicios, se tiene que la posición de los docentes chilenos sería superior a la observada en la gran mayoría de los países desarrollados. En efecto, la evidencia indicaría que países como Japón, Estados Unidos y Reino Unido pagan a sus docentes una proporción de sus ingresos per cápita que es menor a la observada en Chile.

Finalmente, es importante mencionar que la magnitud absoluta de las remuneraciones pagadas a docentes de países desarrollados pareciera indicar que es muy posible que la situación de desventaja que exhiben las remuneraciones de los docentes en Chile respecto de otras profesiones también es un fenómeno que estaría presente en gran parte de estos países desarrollados.

En consideración de estos resultados y conclusiones respecto de la situación salarial de los docentes en Chile, es posible postular ciertos cursos de acción o recomendaciones de política dirigidos 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 el corto plazo, es posible esperar que estas políticas deberían tender a mejorar las perspectivas económicas de los actuales docentes y a reducir el continuo éxodo de docentes a otras ocupaciones; sin embargo, en el mediano plazo deberían producir un aumento en la titulación universitaria de docentes en relación con otras profesiones, e incentivar a buenos estudiantes a elegir la carrera docente. 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, los montos involucrados son de tal envergadura que resulta difícil pensar que sea factible incrementar las remuneraciones promedio de los profesores en una cantidad tal como para que la profesión pueda competir con éxito con otras ocupaciones. En particular, la solución de los problemas de la calidad de los docentes no pasaría solamente por igualar las remuneraciones a sus niveles máximos históricos, por cuanto el actual escenario en que se desenvuelven los docentes es muy diferente al que existía en décadas pasadas, situación que habría hecho cambiar los incentivos y los costos de estudiar y, posteriormente, de permanecer trabajando como docente. En este contex-

to, es necesario que el régimen de remuneraciones establecido bajo el Estatuto Docente se modifique para que contemple con mayor fuerza mejoras salariales basadas cada vez más en la habilidad y el desempeño de los docentes. Sólo un esquema de remuneraciones que pondere en mayor medida la calidad del trabajo docente permitirá que los profesores trabajen en forma más productiva y eficiente.

En consideración de los bajos niveles de remuneraciones que exhiben los profesores, fundamentalmente durante los primeros años de la carrera docente, 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. Lograr que las mejoras salariales del magisterio se realicen cada vez más sobre la base de la habilidad y el desempeño debiera constituir el principal camino en el mediano plazo para mejorar la situación relativa de los docentes respecto de otras ocupaciones y, además, constituiría un camino cierto para elevar la calidad de la docencia y, con una probabilidad importante, para elevar 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, y que actualmente se aplica<sup>38</sup>, es la de elegir a los establecimientos más eficientes del sistema educacional y otorgarles un premio monetario. Esta elección de los establecimientos debe considerar aspectos conocidos y aceptados por todos y que vayan dirigidos a equiparar las condiciones de cada establecimiento en la postulación de dicho premio. En particular, se deben considerar las condiciones socioeconómicas de los alumnos, la zona en la que se encuentra el establecimiento, los grados académicos del cuerpo docente, infraestructura. La postulación del establecimiento y no de profesores individuales debiera incentivar la interacción y cooperación entre profesores, evitando lo más posible aquel comportamiento perverso donde el docente busca el beneficio individual a expensas de sus pares. Una vez definido los establecimientos, y sobre la base de criterios conocidos y compartidos al interior de cada establecimiento, el cuerpo directivo de cada plantel definirá las asignaciones por desempeño de cada profesor.

Ciertamente, la implementación de una política de remuneraciones que priorice el desempeño de los docentes requerirá de mayores fondos.

---

<sup>38</sup> Se refiere a la subvención por desempeño de excelencia.

Sin embargo, es importante que éstos vayan dirigidos directamente a los establecimientos, fundamentalmente a través de una mayor subvención por alumno, para que los mismos establecimientos determinen cómo destinarán estos fondos en base a parámetros de eficiencia y desempeño.

Una iniciativa que apunta en igual dirección 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*, el hecho que la remuneración de un docente con cero años de experiencia se encuentra muy por debajo de las remuneraciones con que se iniciarían otros profesionales, así como también de los estándares internacionales, hace recomendable que los reajustes salariales masivos, si se introducen, consideren mayores incrementos para aquellos docentes que poseen menos años de servicio, monto que debería ir disminuyendo en forma importante a medida que aumenta el número de años de servicio. Esto último, tanto para disminuir el sesgo que tienen los incrementos masivos de remuneraciones que benefician a buenos y malos docentes como por la magnitud significativa de recursos involucrados en este tipo de medidas. Un ejercicio de reajustar las remuneraciones de los docentes de enseñanza media desde un 40% para aquellos profesores que inician su carrera hasta un 10% para aquellos con 30 y más años de servicio tiene un costo anual cercano a los US\$255 millones en moneda de 1997. Ciertamente la magnitud del costo de esta medida es importante, sobre todo si consideramos que un punto adicional de IVA produce un aumento de la recaudación cercana a los US\$350 millones.

*Cuarto*, es recomendable la creación de una carrera docente y que se remunere de acuerdo a ella, ya sea mediante el establecimiento de 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 adoptada más temprano que tarde si es que pretendemos mejorar la calidad de la educación en ciertas áreas como matemáticas, ciencias, física y química.

En este contexto, es importante que las partes involucradas comprendan que los profesores, al igual que cualquier otro grupo de trabajadores, no son iguales y, por ende, sus remuneraciones pueden variar entre ellos por razones distintas a las de los años de experiencia. Un esquema de este tipo existe en la educación universitaria. Un profesor comienza su carrera a un nivel base y posteriormente puede ir avanzando en la escala de

cargos docentes en respuesta a actividades específicas que aumentan su capacidad profesional y a la evaluación de su desempeño. Al igual que el premio por desempeño, es importante que las reglas de promoción sean conocidas por todos los docentes y sean acompañadas de un proceso de promoción transparente que evite consideraciones arbitrarias y juicios personales, de tal forma de reducir, lo más posible, potenciales elementos de discordia entre profesores.

*Quinto*, es recomendable que la asignación de perfeccionamiento sea revisada y asociada a parámetros más concordantes con un régimen de remuneración por desempeño y calidad. En particular, es necesario que se tienda a favorecer la capacitación conducente a grados académicos tales como magister y doctorados. La obtención de títulos de posgrados tenderá a facilitar la creación de una carrera sobre la base de cargos docentes. Además, la asociación de la remuneración base con cargos docentes más que con años de servicio, evitará atentar contra la capacitación de los docentes más jóvenes.

*Sexto*, la implementación eficiente de varias de las recomendaciones anteriores requiere dar mayores atribuciones a los directores de establecimientos para la toma de decisiones, como también permitir mayor flexibilidad en materia de contrataciones y despidos de docentes y directivos. En particular, es preciso 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 cuente con la flexibilidad necesaria para contratar y despedir docentes de acuerdo con criterios de desempeño y necesidades educacionales. En complemento de esto último, es importante revisar la inamovilidad, durante el período de nombramiento de cinco años, de que goza actualmente el cargo de director de establecimiento.

Finalmente, es necesario que se avance en disminuir los costos de estudiar pedagogía en comparación con 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. Por otra parte, en caso que se opte por seguir una especialidad para desempeñarse como profesor de enseñanza media, una posibilidad sería ingresar directamente a una carrera de

alrededor de cuatro años conducente al título de profesor en esa especialidad, o alternatively, seguir dos años adicionales a la obtención del bachiller en educación. Con el fin de incentivar el egreso de docentes en áreas escasas, sería recomendable considerar la posibilidad de otorgar a los alumnos que opten por dichas especialidades ya sea un subsidio directo de rebaja de matrícula u otras vías de financiamiento universitario.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allard, R. (1994). "La descentralización educacional en el período de transición: Marco jurídico, institucional y financiero del sistema descentralizado de la educación en Chile". *Series de Estudios Municipales*.
- Anderson, E. (1998). "La tradición de los colegios británicos: Una conversación con Eric Anderson". *Estudios Públicos*, 70 (otoño 1998).
- Becker, W. E.; y W. J. Baumol (1996). *Assessing Educational Practices. The Contribution of Economics*. MIT Press.
- Burtless, G. (1996). *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*. The Brookings Institutions.
- Cerda, A. M.; Núñez, I.; y De la L. Silva, M. (1993). "El sistema escolar y la profesión docente". PIIIE.
- González, C. A. (1997). *Estatuto Docente, Ley N° 19.070*. Ediciones Publibley.
- Larraín, L. (1997). "Chile: 1990-1994. Políticas públicas durante el Gobierno de Aylwin". Instituto Libertad y Desarrollo.
- Larrañaga, O. (1995). "Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica". *Estudios Públicos* N° 60, primavera.
- Marcel, M. (1993). "Descentralización y desarrollo: La experiencia chilena". Mimeo, BID.
- Mizala, A.; y Romaguera, P. (1996). "Sistema de evaluación del desempeño de establecimientos educacionales subvencionados". Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.
- (1997). "Evaluación de la implementación y resultados del SNED 1996-97". Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.
- OECD. (1995). International Indicators Project, Center for Educational Research and Innovation.
- Ormeño, A. (1996). "Evolución de la formación de profesores en Chile. Análisis por región, dependencia y nivel del sistema educacional". *Documento de Trabajo* N° 41, Corporación de Promoción Universitaria, noviembre.
- Sáez, R. (1982). "Evolución de la indexación en Chile". *Notas Técnicas* N° 49, CIEPLAN, marzo. □