

Antecedentes respecto a la deuda histórica de los profesores en Chile

Autores

Mauricio Holz
Email: mholz@bcn.cl

Nº SUP: 136.208

Resumen

El documento tiene como finalidad actualizar el número de docentes y el monto total de la denominada deuda histórica de los profesores, originada por el no pago de una 'asignación especial' no imponible para el personal docente dependiente del Ministerio de Educación, que fue traspasado a las municipalidades en el marco del proceso de municipalización de la educación escolar en los años '80. La asignación se encuentra normada en el artículo 40º del decreto de ley N°3.551 publicado el 2 de enero 1981, la que dispuso un régimen de remuneraciones para el sector público, con aumentos desde el 20% hasta un 95%, a raíz del grave deterioro que habían sufrido en los años '70.

A la fecha existe un registro de auto reporte administrado por el MINEDUC de docentes afectados. El registro contiene 76.255 docentes, no obstante 5.775 presentan inconsistencias en su información; y, adicionalmente, el MINEDUC reporta una sub declaración de docentes de un 6,3%. Por ello el registro sin inconsistencias alcanza a 70.480 docentes; con inconsistencias alcanza a 76.255; y el registro con inconsistencias y corrigiendo por la sub declaración alcanzaría a 81.383.

A su vez, a la fecha se cuenta con dos registros del monto adeudado por profesor: el primero fue entregado por el Colegio de Profesores a la Comisión Especial de las Deudas Históricas (Cámara de Diputados, 2008), basado en el registro administrativo de dos profesores; el segundo corresponde a fallos judiciales que reconocieron la deuda histórica y su valor para 848 docentes.

En base a esta información, se realizan dos estimaciones, la "estimación 1", basada en el registro del Colegio de Profesores, y la "estimación 2", basada en los fallos judiciales. Ambas estimaciones se sensibilizan por tres valores "posibles" del total de docentes afectados. Los valores como porcentaje del gasto público son:

| | Estimación 1 | Estimación 2 |
|--------------------------|--------------|--------------|
| Sensibilización 1 | 10,7% | 11,4% |
| Sensibilización 2 | 11,6% | 12,3% |
| Sensibilización 3 | 12,4% | 13,1% |

Introducción

El presente documento tiene como finalidad actualizar con la información disponible a la fecha, el número de profesores afectados (as) y el monto de la denominada deuda histórica de los profesores en Chile. Dado que no existe, a la fecha, un registro formal del número de docentes, ni de los valores de las variables de los mismos, que permitirían calcular con precisión el monto adeudado para cada docente afectado, es que se utiliza, para las estimaciones:

- Registro, NO ACTUALIZADO, de los docentes afectados, el cual contiene inconsistencias y una sub declaración estimada en un 6,3% por el MINEDUC.
- Antecedentes administrativos del monto adeudado de dos docentes afectados (as), proporcionados por el MINEDUC a la Comisión Investigadora de Deudas Históricas el año 2008.
- Antecedente del fallo judicial que reconoce el monto adeudado de 848 docentes.

Dado lo anterior se presentan en el documento dos estimaciones basadas en las dos fuentes disponibles para el monto adeudado por profesor, y tres sensibilizaciones por estimación, que reconocen las inconsistencias y sub declaraciones que afectan el monto de la deuda por profesor.

En el primer capítulo se presentan antecedentes de la deuda, para luego en los siguientes capítulos presentar las estimaciones del número de afectados y el monto total de la deuda.

I. Antecedente de la deuda histórica docente

El decreto ley N° 3.551, publicado el 2 de enero 1981, dispuso un régimen de remuneraciones para el sector público, con aumentos desde el 20% hasta un 95%, a raíz del grave deterioro que habían sufrido en los años '70.

En su artículo 40° estableció una 'asignación especial' no imponible para el personal docente dependiente del Ministerio de Educación, según el escalafón:

- Los(as) docentes titulados(as) debían recibir un 90% más del sueldo base, de la asignación profesional docente y las asignaciones del D.L. 2.411, de 1978, que correspondan.
- Los(as) docentes no titulados(as) debían recibir un 50% más del sueldo base, más los ítems citados.

El pago de esta asignación debía ser cumplido gradualmente entre 1981 y 1984, según porcentajes.

Sin embargo, a medida que el gobierno de la época traspasaba la administración de los establecimientos educacionales a los municipios, estos dejaban de considerar la citada asignación en las remuneraciones correspondientes al personal docente.

En los hechos, esto significaba que un profesor del Ministerio de Educación perdía la asignación DL 3.551 al momento de ser traspasado a la administración municipal. La medida se pretendió justificar con el DFL 1-3063, que establecía en su artículo 4º que el personal del sector público que se traspasara a la administración municipal, perdía su condición de funcionario público, y para todos los efectos pasaba a regirse por las normas laborales, de remuneraciones y de previsión aplicables al sector privado (BCN, 2008).

Con el retorno a la democracia, los docentes afectados comenzaron a interponer recursos judiciales para reclamar el pago de la asignación de las municipalidades. En todos los procesos iniciados, para cada víctima de este caso, se obtuvo una sentencia condenatoria al Estado por el no pago de dicha asignación, traducida en sentencias firmes y ejecutoriadas. Las sentencias en firme, condenatorias del Estado, representado por las Municipalidades responsables, decidieron no cumplir las sentencias por diversas razones, sobre todo por falta de financiamiento. Varias Municipalidades sostuvieron que los montos a los cuales fueron condenados, exceden con creces el presupuesto asignado. Las sentencias fueron declaradas entre los años 1993 y 1998.

Por su parte el Estado, en su momento, no reconoció la deuda alegando que su origen es privado, es decir se basa en la falta de cumplimiento de un contrato entre privados, es decir entre las municipalidades y el docente. Esto dado que el traspaso de los(as) docentes al sector municipal en los años 80's les habría sujetado a las normas laborales de remuneración y de previsión aplicables al sector privado. (CIDH, 2019)

En el año 2008 se aprobó la creación de una Comisión Especial de Deudas Históricas en la Cámara de Diputados de Chile, la que elaboró un informe emanado donde explica y constató la validez de la "deuda histórica" de las víctimas.

La Comisión Especial indicó, en su informe, que la "deuda histórica" "nace de una causa concreta y determinada, como fue el artículo 40 del decreto ley N° 3.551, de 1981. Que esta se encontraría pendiente y sería histórica solo respecto de los profesores traspasados hasta el 29 de diciembre de 1982, fecha en que habría quedado sin efecto el derecho de opción de permanecer en el antiguo sistema (CIDH, 2019).

Adicionalmente el no cumplimiento de las sentencias por parte del Estado chileno fue reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la que recomienda al Estado chileno en informe del año 2019, teniendo como antecedente previo un informe del año 2013, que el "Estado chileno tome las medidas necesarias

para el pago de los montos reconocidos e individualizados en los fallos judiciales". (CIDH, 2019).

A partir de estos antecedentes y a lo largo de los distintos gobiernos de la última década, se han establecido instancias de diálogo político y técnico entre el Colegio de Profesores y el Ejecutivo para darle una solución a la deuda histórica. El Colegio de Profesores ha establecido periodo a periodo, la deuda de los profesores como un punto prioritario de su agenda.

En el actual periodo del gobierno del presidente Gabriel Boric, se acordó un cronograma de trabajo que aborda la determinación del universo total de afectados, la definición del criterio de heredabilidad de la deuda, la especificación de la reparación propiamente tal, el establecimiento de los plazos de pago de la misma, la constitución de los protocolos y procedimientos respectivos, y la fijación de los montos correspondientes. El cronograma contempla un trabajo conjunto hasta diciembre de este año 2022 (MINEDUC, 2022).

Para la determinación del universo total de afectados el cronograma contempla como fecha finales de octubre de 2022. Por lo anterior, el Ministerio de Educación reabrió una plataforma en la que los docentes afectados pueden incorporar sus antecedentes.

II. Registro a la fecha de los docentes afectados (2016-2017)

Durante los años 2016-2017, el Ministerio de Educación levantó un registro a partir de la información existente en los decretos de traspaso de establecimientos educacionales a los respectivos municipios, en el marco del proceso denominado de municipalización de la educación escolar en Chile. En el registro se identificaron 76.255 docentes afectados. No obstante, el registro cuenta con dos problemas:

- Existen alrededor de 5.775 docentes para los cuales se encuentra una inconsistencia en la información, cuando esta se la coteja con datos administrativos del Registro Civil. Dado esto, el número de docentes con información sin inconsistencias es de 70.480.
- Por condiciones de legibilidad, no pudieron ser revisados un 6,3% de los decretos. Con lo anterior el número de docentes afectados aumentaría a 81.383.

Dicho lo anterior se podría señalar que en el registro actual existe un número potencial de beneficiarios de 81.383, si se reconocen como válidos los inconsistentes y se corrige el porcentaje de sub-declaración.

El registro estuvo abierto hasta el 30 de septiembre de 2022, en el marco de las negociaciones entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, para que las personas interesadas pudieran corroborar la información y eventualmente

integrarse a la nómina en el caso que no estuvieran en ella. Actualmente el registro se encuentra cerrado y se entregará una actualización del mismo el 20 de noviembre de 2022¹.

La base de datos contiene los siguientes campos:

- RUT
- Nombre y Apellidos
- Año del traspaso al establecimiento educacional municipal
- Región
- Grado, bienes y horas de contrato
- Comuna y nombre del establecimiento educacional
- Fecha de Nacimiento, edad y sexo
- Fecha de defunción
- Variable de control para chequear si el apellido reportado coincide con el del registro civil.

Una estimación rigurosa del monto de la deuda histórica requiere de una serie de antecedentes administrativos de los docentes afectados que a la fecha no se encuentran disponibles para ser utilizados por la Biblioteca del Congreso Nacional, u otra entidad o persona que busque realizar el cálculo. Es más, como se nota más arriba, aún no es claro el número de docentes afectados.

La estimación correcta requeriría saber lo que dejó de percibir cada docente, lo que equivale a estimar el monto acumulado y actualizado para cada uno(a) de ellos(as). Lo que se requeriría saber específicamente es:

- La remuneración del (de la) docente afectado (a) al momento del traspaso a los establecimientos educacionales municipales, es decir la remuneración en el año 1981,
- La trayectoria de la remuneración del (de la) docente afectado(a) desde su traspaso al EE municipal (1981) a la fecha de jubilación
- La fecha exacta del traspaso del (de la) docente a los EE municipales,
- La fecha exacta de retiro o jubilación del (de la) docente afectado (a).

Con la información disponible, solo es posible obtener administrativamente y para los (as) docentes afectados (as), uno de los datos que se exponen más arriba: ***la fecha exacta del traspaso del docente a los establecimientos educacionales***

¹ Cabe señalar que una vez que se actualice el registro, este informe deberá actualizarse para dar cuenta del número final de docentes afectados por la deuda histórica.

municipales. Para el resto de las variables es necesario realizar estimaciones y aplicar supuestos.

III. Estimación aproximada y supuestos de la estimación del monto de la deuda a octubre de 2022

A continuación se presentan dos (2) estimaciones del monto total de la denominada deuda histórica. La diferencia entre una estimación y la otra, es la fuente de información que se utiliza para obtener el monto adeudado por docente. A continuación se explicitan los supuestos y las fuentes de información con la que se calcularon las dos estimaciones.

Tabla n°1. Supuestos aplicados a las estimaciones de la deuda histórica de profesores

| | Estimación 1 | Estimación 2 |
|--|--|--|
| Remuneración del docente al momento del traspaso y su trayectoria | Se utiliza el registro disponible de dos profesores, puesto a disposición de la Comisión Investigadora por el colegio de profesores que entregan el monto mensual del beneficio que dejaron de percibir, actualizado a 2008 ² . | Se utiliza el registro disponible de la sentencia judicial que reconoce la deuda histórica de 848 docentes, y calcula el monto total de la deuda para el total de 848 docentes, con lo que se puede estimar el monto total adeudado por docente decretado por la sentencia |
| Fecha exacta del traspaso del docente a los EE municipales. | Se utiliza el dato del registro de docentes afectados(as) | |
| Fecha de retiro o jubilación | Se supone que los docentes hombres se jubilan a los 65 y las docentes mujeres se jubilan a los 60, según las normas del sistema previsional vigente. Se supone que si al momento del traspaso el (la) docente tiene más que | |

² Esta información se obtiene del informe de la Comisión Especial de Deudas Históricas, el que reporta, basado en el promedio de dos profesores, un beneficio mensual no percibido de \$249.948 a septiembre de 2008.

| | |
|-----------------------------------|---|
| | las edades de jubilación señaladas, se le asignan 5 años más de docencia. |
| Contabilidad de fallecidos | El total de docentes afectados(as) incluye a los(as) docentes fallecidos(as) dado que se supone que cualquier beneficio que se entregue asociado a la deuda histórica es heredable. |

Fuente: Elaboración propia

a. Estimación número 1

En la estimación número 1, que utiliza el registro administrativo de dos profesores del monto mensual del beneficio perdido, el monto total es el resultado de una doble sumatoria. La primera sumatoria agrega, para cada docente, del beneficio mensual a lo largo de los meses en que el docente ejerció su profesión en el sector municipal. La segunda sumatoria es la suma del resultado anterior para todos los profesores. Formalmente el cálculo se expresa así:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{m=1}^j a_{i,m}$$

Donde:

i= docente afectado

n: número total de docentes afectados(as)

m= mes de beneficio

j: número total de meses que debería haber recibido el beneficio el docente i³

a: monto mensual del beneficio ajustado a septiembre de 2022

Para reconocer que aún no existe un valor definitivo del número total de docentes (n) en el registro, por las razones explicadas más arriba, la estimación se sensibiliza para tres totales de docentes afectados. La primera estimación es que el número de docentes es equivalente al total del registro menos inconsistencias y sin subdeclaración; el segundo es el número de docentes anterior más los(as) docentes con inconsistencias en el registro; y la tercera estimación incorpora los(as) docentes con inconsistencias y con subdeclaración.

³ El número total de meses que dejó de percibir el beneficio se calcula para cada docente en el registro como la resta del año en que fue traspasado con el año en que cumple 65 o 60 años, dependiendo de si es hombre o mujer, respectivamente. El resultado se multiplica por 12 para llevarlo a meses.

Antes de reportar los resultados, se presentan en el siguiente cuadro los valores promedio de las variables que se utilizaron para llegar al cálculo del monto actualizado de la deuda histórica.

Tabla n°2. Valores promedio de los parámetros

| | Total de docentes Sens. 1 (n) | Total de docentes Sens. 2 (n) | Total de docentes Sens. 3 (n) | Monto mensual promedio por docente actualizado a sept.2022 (a) | Meses promedio de recepción del beneficio por docente (j) |
|---------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|--|
| Mujeres | 48.484 | 52.141 | 55.647 | 333.441 | 274,82 |
| Hombres | 21.996 | 24.114 | 25.735 | 333.441 | 330,86 |
| Total | 70.480 | 76.255 | 81.383 | 333.441 | 292,311 |

Fuente: Elaboración propia en base a registro de docentes afectados (as)

En la siguiente tabla se pueden observar las distintas estimaciones:

Tabla n°3. Estimación del monto de la deuda
En millones de la moneda (pesos y dólares)

| | Total de docentes (n) | monto de la deuda en CHP (MM) ⁴ | Como % del GP |
|--------------------------|--------------------------|---|---------------|
| Sensibilización 1 | 70.480 | 6.869.590 (USD 7.633) | 10,7% |
| Sensibilización 2 | 76.255 | 7.438.369 (USD 8.264) | 11,6% |
| Sensibilización 3 | 81.383 | 7.938.488 (USD 8.821) | 12,4% |

Fuente: Elaboración propia

⁴ Los valores en pesos se convierten a 900 pesos por dólar para expresarlos en la moneda de EE.UU.

De la estimación “sensibilización 1” se obtiene un valor total de la deuda de \$ 6,86 billones de pesos (USD 7.633 millones de dólares), lo que representa un 10,7% del gasto público 2022⁵.

De la estimación “sensibilización 2”, que incorpora los docentes con inconsistencias en sus datos, se estima que el monto total de la deuda histórica asciende a 7,43 billones de pesos (USD 8.256 millones), lo que representa un 11,6% del gasto público.

Por último, corrigiendo por la sub declaración reportada por el Ministerio de Educación (‘sensibilización 3’) el monto de la deuda histórica de docentes asciende a 7,93 billones de pesos (USD 8.821 millones), 12,4% del gasto público.

b. Estimación 2

En la estimación número 2, se utiliza el monto de la deuda de 848 docentes que fue reconocida en fallos judiciales entre los años 1993 y 1997. Del fallo judicial es posible estimar el monto promedio por docente de la deuda acumulado, actualizados a septiembre de 2022. Los valores con que se calcula el promedio del monto por docente se presentan a continuación.

Figura n°1. Deuda acreditada en fallos judiciales

| CAUSA | N° Docentes | MONTO FINAL |
|--|-------------|-----------------------|
| Causa N° 1. “Franzani y otros con I. Municipalidad de Pelluhue” | 28 | 3.979.118.699 |
| Causa N° 2. “Franzani y otros con I. Municipalidad de Pelluhue” | 4 | 458.228.258 |
| Causa N° 3. “Ángel Aguilera y otros con I. Municipalidad de Cauquenes” | 336 | 27.947.919.925 |
| Causa N° 4. “Franzani Humberto con I. Municipalidad de Chanco” | 10 | 1.347.495.252 |
| Causa N° 5. “Franzani Humberto con I. Municipalidad de Chanco” | 70 | 12.890.563.745 |
| Causa N° 6. “Bayer Torres y otros con I. Municipalidad de Parral” | 6 | 355.909.202 |
| Causa N° 7. “Bustamante Sánchez y otros con I. Municipalidad de Parral” | 27 | 2.904.273.343 |
| Causa N° 8. “Belmar y otros con I. Municipalidad de Parral” | 35 | 3.904.173.845 |
| Causa N° 9. “Barra y otros con I. Municipalidad de Cauquenes” | 36 | 3.172.129.264 |
| Causa N° 10. “Agurto Chein-Juisn con I. Municipalidad de Cauquenes ” | 1 | 49.107.348 |
| Causa N° 11. “Salazar y otros con I. Municipalidad de Parral” | 22 | 2.524.033.955 |
| Causa N° 12. “Ramírez Ortiz, Inés Ariela y otros con I. Municipalidad de Vallenar” | 193 | 7.024.960.782 |
| Causa N° 13. “Benavides y otros con I. Municipalidad de Chañaral” | 80 | 5.923.429.383 |
| TOTALES | 848 | 72.481.343.002 |

Fuente: CIDH, 2019

Lo anterior arroja un monto promedio de deuda por docente de 85.473.282 al 31 de julio de 2020. El monto actualizado por IPC a septiembre de 2022 es de 103.050.875

⁵ Se calcula en base a la proyección de gasto público (Gasto del Gobierno Central Total) para el 2022, informado en el “Informe de Finanzas Públicas” al tercer trimestre de 2022.

Para estimar la deuda total, se multiplica el monto acumulado promedio por docente, por el número de docentes, utilizando las tres sensibilizaciones del número total de docentes afectados. En la tabla n°4 se presenta los resultados de la estimación número 2.

Tabla n°4. Estimación del monto de la deuda
En millones de la moneda

| | Total de docentes (n) | Monto de la deuda en CHP (MM) | Como % del Gasto Público |
|--------------------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------|
| Sensibilización 1 | 70.480 | 7.263.026 (USD 8.070) | 11,4% |
| Sensibilización 2 | 76.255 | 7.858.144 (USD 8.731) | 12,3% |
| Sensibilización 3 | 81.383 | 8.386.589 (USD 9.318) | 13,1% |

Fuente: Elaboración propia

A modo de comparación se presenta un cuadro que compara las dos estimaciones y las tres sensibilizaciones con respecto al número total de docentes afectados.

Tabla n°5. Cuadro comparativo de la estimación de los dos escenarios
En millones de la moneda

| | Monto de la deuda CHP Estimación 1 (MM) | Monto de la deuda CHP Estimación 2 (MM) | Como % del GP Estimación 1 | Como % del GP Estimación 2 |
|--------------------------|---|---|----------------------------|----------------------------|
| Sensibilización 1 | 6.869.590 (USD 7.633) | 7.263.026 (USD 8.070) | 10,7% | 11,4% |
| Sensibilización 2 | 7.438.369 (USD 8.264) | 7.858.144 (USD 8.731) | 11,6% | 12,3% |
| Sensibilización 3 | 7.938.488 (USD 8.821) | 8.386.589 (USD 9.381) | 12,4% | 13,1% |

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en cuanto al orden de magnitud de las estimaciones éstas se encuentran en un rango similar para cada uno de las sensibilizaciones. Es decir el uso del valor de beneficio acumulado por docente entregado por el Colegio de Profesores a la Comisión Investigadora, o el reportado en los fallos judiciales, debidamente ajustado por IPC, para el cálculo del monto total de la deuda, arroja valores en el mismo orden de magnitud, entre un 11% y un 13% del gasto público.

Referencias

- BCN (2008). Sobre la “Deuda Histórica” del Estado de Chile con los profesores. Asesoría Técnico Parlamentaria. Elaborado Luis Castro.
- Cámara de Diputados (2008). Informe de la Comisión Especial relativa a las denominadas Deudas Históricas. Disponible en http://www.opech.cl/editoriales/2009_10/propuestacamardiputados12agosto2009.pdf
- CIDH (2019). Informe N°12/19. Caso 12.903. Fondo de Profesores Chañaral. Chile 12 de febrero de 2019. Organización de los Estados Americanos (OEA)
- Dipres (2022). “Informe de Finanzas Públicas. Tercer Trimestre 2022”. Ministerio de Hacienda. Fecha de publicación: 05 de Octubre de 2022. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-292284_Informe_PDF.pdf
- Ministerio de Educación (2022). Registro de docentes traspasados. <https://registrodocentestraspasados.mineduc.cl/>