

Conflicto por el Bono a Profesores y Consecuencias del Acuerdo

Tras varias semanas, la movilización del gremio docente finalizó y alrededor de un millón de alumnos perdieron horas de clases que difícilmente podrán ser recuperadas. Todo producido por el no pago del bono de Subvención Adicional Especial (SAE) a una parte importante de los profesores de la educación municipal. El acuerdo alcanzado entre el gobierno, los municipios y los profesores es positivo, ya que los alumnos vuelven a clases, pero peligroso por sus consecuencias futuras.

Antecedentes

El sistema de remuneraciones a los profesores del sector municipal es complejo. El Estatuto Docente –además de otros problemas ampliamente conocidos y discutidos¹- hace más rígida la forma en que se calcula el sueldo de los profesores, especialmente, en el sector municipal.

De acuerdo al estatuto², el sueldo de un profesor tiene una serie de asignaciones que se suman al costo del “valor hora” que es el pago que reciben los docentes por hora contratada. Dentro de estas asignaciones, la de mayor incidencia es la de antigüedad que cada dos años aumenta el ingreso que reciben los profesores por ese ítem (que tiene un tope de hasta un 100% de la renta mínima). Otras asignaciones -con límites menores, de hasta un 40% sobre la renta mínima- son las de perfeccionamiento por desempeño en condiciones difíciles y responsabilidad directiva. Existen otras que se han ido creando luego de la pro-

mulgación del estatuto a principios de los noventa.

Una vez sumados el sueldo base y las distintas asignaciones, si el docente recibe menos que el sueldo mínimo establecido para estos profesionales, se paga vía “planilla complementaria” la diferencia para alcanzar dicho monto.

Como se desprende de lo anterior, el sistema es bastante burocrático y complejo. Además, todos los aumentos salariales y beneficios extras que reciben los docentes del sector municipal se realizan a través de leyes y ajustando leyes anteriores por lo que un esquema en sí complejo, se dificulta aún más.

El acuerdo alcanzado entre el gobierno, los municipios y los profesores es positivo, ya que los alumnos vuelven a clases, pero peligroso por sus consecuencias futuras.

¿Qué es el bono SAE?

El bono SAE surge en este contexto. Los sostenedores reciben recursos como parte de la subvención adicional especial determinada por la ley 19.410, promulgada el año 1995.

La ley dicta que el bono SAE se pagaría a los profesores en los meses de diciembre de 1995 y 1996. Una ley posterior (ley 19.598) establece que ese pago se hará permanente a partir del año 1998.

El bono SAE se genera en caso que se produzcan excedentes entre los recursos destinados (vía una subvención adicional) al pago de la “bonificación proporcional” –bono entregado a los profesores como proporción a la cantidad de horas contratadas- y la “planilla

complementaria” con el uso efectivo que hagan los sostenedores de dichos recursos.

Distintas modificaciones legales³ produjeron cambios en las variables que influyen en la fórmula de cálculo de dichos excedentes. A partir de diciembre de 2007 comienzan los problemas de no pago de algunos municipios. Ese año no se canceló el bono correspondiente a dicho año, situación que se repitió en 2008.

Existen distintas versiones de por qué a partir de 2007 el bono no fue pagado en la fecha correspondiente. Una tesis es que con la entrada en vigencia de la ley 20.158 en el año 2006, que introduce un beneficio a los profesores denominado “bonificación de reconocimiento profesional”, se produjeron cambios al método de cálculo de los excedentes que dan pie al bono SAE.

En definitiva, será la Contraloría la encargada de definir cuál es el mecanismo que debe usarse para calcular si existen o no excedentes y, por ende, si corresponde o no el pago del bono SAE a los profesores.

¿Quiénes son responsables?

El conflicto fue solucionado pero no se ha identificado a los responsables de este problema. Parece ser que en este caso, existen culpas compartidas por todos los sectores:

1. **Los municipios, que no cumplieron la ley.** El hecho que el sector particular subvencionado –y otros municipios - no tuvieron problemas demuestra que el conflicto era evitable y que, por ende, existieron fallas al interior de las comunas que debiendo hacerlo, no pagaron.
2. **El ministerio falló en su labor fiscalizadora.** De hecho la ley 20.158 impone la obligación al ministerio de determinar “los mecanismos de resguardo para la aplicación y pago”⁴ de los bonos incluidos en la ley (en-

tre ellos el SAE). A pesar de ello, esos mecanismos no funcionaron. El ministerio fue ineficiente al no identificar oportunamente el problema ni sancionar a aquellos municipios que no pagaban el bono.

3. **Los profesores.** Si bien el gremio docente no tiene culpa en el no pago del bono, sí tiene responsabilidad por la duración de las movilizaciones. Los docentes insistían en el pago de un bono parejo, pese a que este bono es esencialmente variable, ya que depende de las horas contratadas (por lo que varía entre profesores) y de la existencia de excedentes (por lo que varía entre comunas).

La responsabilidad es, por ende, compartida entre los distintos actores. Los municipios por sus problemas de gestión interna, la débil y tardía fiscalización del ministerio y la actitud de los docentes que buscaron obtener mayores beneficios.

Más allá de este caso que es sumamente grave por la cantidad de días de clases perdidos (especialmente por los alumnos de la región de Valparaíso), existen elementos de fondo y “segundos efectos” que merecen ser analizados.

Problema de Fondo y las consecuencias futuras

El Estatuto Docente es el problema de fondo en este conflicto. Éste lleva a que todas las negociaciones salariales se hagan de manera centralizada, entre el Colegio de Profesores y el ministerio. En esta negociación los municipios, administradores del sistema y empleadores de los docentes, no son tomados en cuenta. Además, el estatuto hace que todas las mejoras salariales o beneficios sean a través de leyes lo que provoca una estructura engorrosa y

burocrática que abre espacio para que se produzcan estos problemas.

Un segundo aspecto tiene que ver con las alternativas que se propusieron para solucionar el conflicto. Entre ellas se pensó en la entrega por ley de recursos para que los municipios puedan pagar y el uso del “Fondo de apoyo para la gestión municipal” para cancelar lo adeudado.

Ambas soluciones presentan dudas y riesgos. Si se entrega un “salvavidas” a las comunas con problemas, la señal que entrega el gobierno es compleja: aquellos municipios que pagaron podrían no haberlo hecho. Los que no pagaron no fueron objeto de sanciones y el Estado se hizo cargo de sus problemas.

Por otro lado, si los sostenedores municipales reciben recursos para pagar lo adeudado o para asegurar el cumplimiento de los compromisos futuros, existe el riesgo que los sostenedores privados (que hasta ahora han pagado cumpliendo con sus obligaciones) también pidan dinero. De lo contrario argumentarán, con toda razón, que se les está discriminando en la entrega de recursos.

Si para solucionar el conflicto se desvían fondos destinados a otros usos, los que perderán serán los mismos alumnos que hoy están afectados por el paro. Con el “Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal”⁵ se estarán traspasando recursos destinados a mejorar los desempeños educativos de los alumnos⁶.

Dicho fondo siempre se pensó como un apoyo temporal. En efecto, la primera vez que se utilizó, en 2008, se presentó como

un fondo extraordinario sólo por ese año. Sin embargo, se volvió a entregar en 2009 y algunas de las fórmulas para solucionar el conflicto del bono SAE contemplan cargos a los posibles recursos que este fondo tenga el próximo año. El conflicto por el bono SAE produjo que programas temporales, que no han sido evaluados, se extiendan en el tiempo.

Llama la atención, también, que aunque se pudo quebrar la tesis del magisterio que buscaba la entrega de un bono parejo para todos (finalmente se decidió entregar \$500 mil sobre 20 horas y \$300 mil para el resto), igualmente se terminó entregando un beneficio ilegal, ya que no es lo que está establecido en la ley. Lo anterior, da legitimidad a las movilizaciones como medio de presión. Ello sumado a que no se realizaron descuentos por los días en que los profesores no trabajaron, es una señal muy riesgosa.

Comentarios finales

Finalmente el conflicto por el bono SAE fue solucionado. Una cantidad considerable de alumnos estuvo tres semanas (incluso más en algunas comunas) sin poder asistir a clases. A pesar de ello, es probable que no haya sanciones para los responsables.

La educación estatal pasó de concentrar un 78% de la matrícula en 1980 al actual 44%, lo que puede considerarse una sanción de los padres hacia ese sector. Estas cifras demuestran una preferencia de los padres por colegios particulares subvencionados; los paros y movilizaciones pueden acrecentar esta migración desde el sector municipal, lo que agravará los problemas, restando recursos a ese sector.

El Estatuto Docente es el problema de fondo en este conflicto. Éste lleva a que todas las negociaciones salariales se hagan de manera centralizada, entre el Colegio de Profesores y el ministerio. En esta negociación los municipios, administradores del sistema y empleadores de los docentes, no son tomados en cuenta.

A pesar de lo anterior, la preocupación principal debe ser que los alumnos asistan a clases y reciban una educación de calidad, por lo que es fundamental crear mayor movilidad de los alumnos para que no sean “capturados” por los establecimientos a los que asisten (sean estos municipales o particulares subvencionados).

Temas como la información sobre los resultados a los padres y la entrega de subsidios de transporte escolar son fundamentales para lograr el traspaso desde escuelas de mal desempeño -o que simplemente no realizan clases- hacia establecimientos de mejor calidad.

¹ Pago a la antigüedad, inexistencia de incentivos al desempeño, poca injerencia del Director del establecimiento en la conformación de su equipo docente, inamovilidad, evaluación docente no basada en resultados.

² Ley 19.070.

³ Entre otras, la ley 19.933 (año 2004) y la ley 20.158 (año 2006) que entregaban beneficios a los docentes modificaron algunas de las variables que se usan para calcular los excedentes que dan pie al bono SAE.

⁴ Artículo 13° letra d).

⁵ De por sí muy cuestionable, ya que entrega recursos de manera exclusiva a los establecimientos municipales, rompiendo la igualdad de trato para alumnos igualmente vulnerables que asisten a colegios estatales y privados privilegiando a los que eligen los primeros.

⁶ Se incluían en este fondo, recursos para compra de computadores y planes de mejoramiento de la gestión educativa.