

**Teniendo a la visa el informe de la comisión especial de la Cámara de Diputados, la discusión que por estos años se ha dado en torno al tema y las expectativas de los docentes, abordamos y proponemos asumir saldar la deuda histórica que el Estado de Chile tiene con los profesores.**

### **1.- Los antecedentes: La deuda existe**

Se trata de una situación generada en 1981, por el traspaso de los docentes a las municipalidades. El decreto ley N° 3.551 estableció una asignación especial no imponible para el personal dependiente de Ministerio de Educación (*In extenso, ver informe de Cámara de Diputados*).

Los profesores percibieron dicho emolumento sólo al traspaso a las municipalidades. Ello motivo que las cantidades que recibió cada uno dependiera del momento en que éste proceso ocurrió, entre los años 1981 y 1986.

Se trató de una asignación especial no imponible, que tenía por objeto solucionar los detrimentos económicos que habían sufrido los profesores, que para los docentes superiores y docentes propiamente tales, era del 90 por ciento, y se aplicaba sobre el sueldo base, la asignación docente y otras asignaciones, por lo que era de un monto importante y se iba reduciendo en el tiempo.

La jurisprudencia de la Contraloría señala que actualmente no hay ninguna posibilidad de que un profesor pueda requerir mediante acciones legales las asignaciones del artículo 40 del decreto ley N° 3.551, porque ya pasaron todos los plazos de prescripción que pudieren ser aplicables, especialmente, el que existía en el antiguo artículo 453 del Código del Trabajo, actual 510, que era de dos años desde que el derecho se hizo exigible.

A partir de 1991 caducaron las posibilidades de solicitar esa asignación, al parecer aplicando cualquier criterio de prescripción, cualquier derecho que pudiere pretenderse o vulnerar, está absolutamente prescrito, más aún si se aplica la prescripción que establece el Código del Trabajo, que es de dos años, la prescripción del Estatuto Administrativo, que es más drástica, de 6 meses para las asignaciones, y las que dispone el Código Civil, de 5 años, prescripciones que a veces se utilizan por vía subsidiaria.

# La Deuda Histórica y el Bono de Compensación Previsional como propuesta de solución

[cdelgado@corpocas.cl](mailto:cdelgado@corpocas.cl)

En opinión de la Contraloría, desde 1991 a 2009 está todo prescrito, sin perjuicio de lo que se pueda legislar sobre la materia.

En relación con la jurisprudencia de los tribunales de justicia, se puede señalar que la Corte Suprema ha seguido una línea argumental similar a la de la Contraloría General de la República tal como consta en fallo Rol 32643-1994, donde la Corte, claramente, fija su postura respecto de este tema. Igualmente, por la vía del recurso de queja, la Corte Suprema en definitiva, revoca la sentencia de primera instancia que da lugar a la demanda; y conociendo otro recurso de casación, esta vez en el fondo y en la forma, la Corte Suprema desechó ambos recursos, teniendo en consideración el fondo del asunto.

En este sentido, la Contraloría General de la República y la Corte Suprema, han sostenido que a los profesores traspasados no les correspondió el pago de la asignación contenida en el artículo 40 del decreto ley N° 3.551, dado que el vínculo que los unió a las municipalidades a partir de ese momento, es de naturaleza privada y regido de acuerdo a las normas del Código del Trabajo.

De los pronunciamientos de ambas entidades se puede concluir que:

1.- La asignación para el personal docente contenida en el artículo 40 del decreto ley N° 3.551 establecía como requisitos para su pago que los docentes fueran dependientes del Ministerio de Educación y que, además estuvieran sujetos a las normas del Estatuto Docente contenido en el decreto ley N° 2.327, vigente a esa fecha.

2.- Producto del traspaso de servicios desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, la calidad de los profesores traspasados dejó de ser la de funcionarios públicos y, además, dejaron de regirse por las normas del mencionado Estatuto Docente, pasando a regularse su relación con los municipios a través de las normas del Código del Trabajo; en otras palabras, pasó a ser una relación de Derecho Privado.

3.- Por lo anterior, el derecho de los profesores a percibir la mencionada asignación desapareció, puesto que desaparecieron los supuestos que hacían procedente su pago; esto es, la calidad de dependientes del Ministerio de Educación y el regirse por el mencionado Estatuto Docente.

4.- No obstante, en una primera etapa de traspasos -hasta el 29 de diciembre de 1982- los profesores podían optar por mantener su régimen previsional y remuneracional que como funcionarios públicos hasta ese momento gozaban. Con esto, un cierto grupo de profesores, pudo mantener su remuneración la que incluía la mencionada asignación. En todo caso, la naturaleza de la misma dejó de ser de carácter legal, pasando a ser de naturaleza contractual, dado que las relaciones entre los profesores y los municipios se regían por las normas del Código del Trabajo.

## La Deuda Histórica y el Bono de Compensación Previsional como propuesta de solución

[cdelgado@corpocas.cl](mailto:cdelgado@corpocas.cl)

5.- Con la entrada en vigencia de la ley N° 18.196, de 29 de diciembre de 1982, se eliminó la opción antes mencionada, dejando como única posibilidad la aplicación de las normas laborales del sector privado, con lo que con posterioridad a ese momento, los profesores no pudieron mantener su régimen remuneracional. Adicionalmente, este cuerpo legal reforzó la idea que la relación profesores-municipios era una relación de derecho privado al señalar que a los primeros no se les aplicaba ningún beneficio del sector público vigente o futuro, lo que es ratificado con la entrada en vigencia de la ley N° 18.602, de 1987, que estableció un nuevo estatuto administrativo.

Para los docentes titulados significaba un 90% del sueldo base, de la asignación profesional docente y las asignaciones del decreto ley 2.411, de 1978 que correspondan; y para los docentes no titulados un 50% de iguales ítems. El pago de esta asignación debía ser cumplido gradualmente entre 1981 y 1984, según porcentajes.

Asignación decreto ley N° 3.551 Personal Docente Año	% pago de la asignación	Asignación decreto ley N° 3.551 Personal docente Titulado (90%)	Personal Docente No titulado (50%)
1981	10%	9%	5%
1982	25%	18%	12,5%
1983	50%	45%	25%
1984	100%	90%	50%

El aumento se pagó en enero de 1981 a todo el personal docente dependiente del Ministerio de Educación.

A contar de febrero de 1981, el Ministerio de Educación inicia el traspaso de los establecimientos educacionales al sector municipal. A medida que el Gobierno de la época traspasaba la administración de los establecimientos educacionales a los municipios, éstos dejaban de considerar la citada asignación en las remuneraciones correspondientes al personal docente. En los hechos, significó que un profesor del Ministerio de Educación perdía la asignación concedida mediante el decreto ley N° 3.551 (año 1981), al momento de ser traspasado a la administración municipal.

En septiembre de 2008, el Colegio de Profesores entrega a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, una propuesta de cuatro medidas de reparación para avanzar hacia un convenio extrajudicial con el Ministerio de Educación, y, en el mes siguiente, solicita a la Presidenta de la República formar la Mesa de Justicia Social Docente con el objeto que elabore y envíe un proyecto de

# La Deuda Histórica y el Bono de Compensación Previsional como propuesta de solución

[cdelgado@corpocas.cl](mailto:cdelgado@corpocas.cl)

ley que repare el daño patrimonial causado a los docentes por el incumplimiento de la decreto ley N° 3.551. En su petición, el Colegio manifiesta plena disposición a explorar todas las alternativas de solución que permitan reparar la injusticia cometida, considerando que el monto acumulado total de la deuda sería prácticamente incobrable. Los cuatro puntos contienen las siguientes medidas:

- 1.-Entregar una bonificación a cada profesor afectado activo o pasivo de \$10.000.000.
- 2.-Aumento de las remuneraciones para el personal docente afectado en actividad del 10%.
- 3.-Establecer una pensión mínima docente, nivelando las actuales pensiones hasta los \$400.000.
- 4.-Crear un fondo solidario para la construcción de una Casa de acogida.

## **2.- Determinación de la Deuda**

1.- Profesores afectados: Considerando que los afectados constituirían un subconjunto de los traspasados, como cota máxima se adoptó la cifra estimada que se infiere de la base de datos del Ministerio de Educación: 84.548 afectados.

2.- Número de meses: Se dispone sólo de los meses de entrada a la administración municipal de los grupos de profesores (o sea, el mes en que se concretó el traspaso, que podríamos identificar como línea de base). Si se considera como cota máxima de permanencia en el sistema municipal hasta mayo de 2009, el número de meses varía significativamente entre 338 (desde marzo 1981) a 268 (desde enero 1987).

Cabe señalar que, además de considerar como cifra de afectados a 84.002 docentes traspasados (quienes no habrían recibido ningún pago de la asignación del decreto ley N° 3.551), la estimación incorpora: el escalonamiento del pago en los años 1981-1984, la actualización del monto de la asignación del decreto ley N° 3.551 al mes de mayo de 2009 y el valor de las misma para las cuatro combinaciones de jornada y titulación.

En promedio, los profesores afectados aún activos debieran encontrarse relativamente cerca del momento de la jubilación (un profesor de 22 años el año 1981 hoy tiene 50 años de edad, que daría la cota inferior) y pensando en una distribución homogénea de edades, el promedio debiera estar muy cerca de los 60 años). De este modo la tasa de jubilación de este colectivo debiera ser bastante mayor que la del conjunto.

# La Deuda Histórica y el Bono de Compensación Previsional como propuesta de solución

[cdelgado@corpocas.cl](mailto:cdelgado@corpocas.cl)

La Comisión Especial de la Cámara de Diputados se aproxima a un valor actual de la asignación del decreto ley N° 3.551, ajustada a septiembre de 2008 sobre la base promedios a \$243.996 para un profesor titulado, con jornada de 30 horas, monto actualizado a mayo de 2009.

A partir de estos datos y lo establecido en el decreto ley N° 3.551 para la referida asignación, se pueden establecer los montos actualizados de la misma, para las cuatro combinaciones de titulación y jornada:

Titulado, 30 horas	\$ 243.996
Titulado, 44 horas: $\$ 243.996 \times 44/30$	\$ 357.861
No Titulado, 30 horas: $\$243.996 \times 5/9$	\$ 135.553
No Titulado, 44 horas: $\$243.996 \times 5/9 \times 44/30$	\$ 198.811

En resumen, los resultados de esta estimación inicial son:

-Número de Afectados: 84.548

-Monto de la deuda: \$ 6,6 billones (US\$ 11.637 millones)

Este monto, \$6.574.767.465.392, equivale al 10,42% del PIB del año 2007 y a 1,8 veces el presupuesto del Ministerio de Educación para el año 2008.

El mecanismo de cálculo es complejo, debe hacerse uno a uno y debido al tiempo transcurrido, se convertiría en un verdadero calvario y motivo de disputas realizarlo de esa manera.

### **3.- Propuesta de solución: Bono de Compensación Previsional**

No podemos desconocer que la deuda existe. Constituye un deber proponer soluciones en el entendido de que lo que buscamos es generar un ambiente de trabajo apropiado para profundizar la reforma educacional que garantice a todos los niños, niñas y jóvenes de nuestro país, que cuando egresen de la educación media, ésta será de la calidad suficiente que le permitirá ingresar a la educación superior o al mundo laboral en condiciones suficientes como para responder a dichas exigencias de manera satisfactoria.

El sistema educacional chileno requiere tener a sus docentes en condiciones anímicas que permitan adherir con entusiasmo a las reformas necesarias. Durante 20 años han sido mayoritariamente detractores de los cambios, nunca han estado en un gran acuerdo (rechazaron el Estatuto Docente, no adhirieron a las conclusiones de la comisión de modernización en 2004, ni al acuerdo para la reforma a la LOCE, entre otras) y se han opuesto a medidas claves del esfuerzo

# La Deuda Histórica y el Bono de Compensación Previsional como propuesta de solución

[cdelgado@corpocas.cl](mailto:cdelgado@corpocas.cl)

reformista de estos años, como la jornada escolar completa y la evaluación de desempeño.

El principal argumento para no contar con la adhesión a los cambios necesarios por parte de las dirigencias gremiales, ha sido la deuda histórica que dicen pendiente. Es el momento de sentarse a concordar un gran cambio que incluya a los más de 50 mil profesores activos, que los incorpore y no los tengamos 15 años más -expectativas reales de los más jóvenes al momento del traspaso y origen de la deuda- transmitiendo desazón, desgano y hasta frustraciones en las salas de clases.

Los objetivos a lo menos debieran perseguir: pagar la deuda histórica que el Estado tiene con los profesores del país; compensar las bajas pensiones que alcanzan los docentes una vez que se acogen a jubilación, especialmente los adscritos a las AFPs; y, convenir cambios sustanciales al régimen laboral docente (Estatuto Docente, Evaluación de Desempeño y Carrera Docente).

Siempre será más atractivo recibir los pagos de deuda de manera oportuna y líquida. Sin embargo, como una forma de abordar la complejidad y llegar a una solución global, proponemos un **Bono Compensatorio Previsional** que se constituya en un mejoramiento de las pensiones de los actuales y futuros docentes que se acojan a jubilación. Consistiría en un bono que se incorpora a su fondo previsional, que mejora las actuales y futuras pensiones de todos los docentes que son acreedores de la deuda histórica. Se constituiría no solamente en un saldo de la deuda, sino que en un incentivo al retiro oportuno y en un mejoramiento de las pensiones.

Proponemos un monto de M\$20.000, lo que constituye alrededor de un 50% de lo que logra capitalizar una docente (que son más del 70%) al momento de cumplir 60 años. Ello permitiría incrementar las pensiones de los futuros jubilados entre un 45% y un 60%, y para aquellos que se encuentran en tal condición, el incremento de sus fondos más la reprogramación de sus pensiones puede significar montos que superen el 100% de lo que hoy obtienen en el sistema privado.

# La Deuda Histórica y el Bono de Compensación Previsional como propuesta de solución

[cdelgado@corpocas.cl](mailto:cdelgado@corpocas.cl)

Si asumimos esta modalidad, tendríamos la siguiente tabla:

	Nº Profesores	Año 1	Años 2-10*	Años 11-15*
Jubilados y Retirados	26.346	\$526.920.000.000		
Activos	49.028		\$68.240.000.000	\$19.600.000.000

\*expectativa de los últimos que se acogerían a jubilación (3.412 personas hasta el 10º año y 980 los últimos 5 años)

El costo total sería de \$1.307.320.000.000, US\$2.377.000. Pero como esto se cancelará diferido, el costo para las arcas fiscales es razonable. Los montos pueden ser distintos e incluso la distribución y el mecanismo, pero lo que no podemos seguir haciendo, es evitar enfrentar esta deuda que existe.

Indudablemente que pueden haber otras opciones, pero tenemos el antecedente de los planes de retiro docente que destinaron montos individuales de hasta 14 millones, por lo que no sería irreal pretender un **Bono de Compensación Previsional** de estas características. Además, de otros "incentivos" al retiro de funcionarios de la administración central del Estado, incluidos el poder judicial y las fuerzas armadas.

Chile necesita a sus profesores contentos, apasionados con la tarea de enseñar. Son los niños que más requieren de una buena educación los que hoy tienen a los docentes con menos motivación, son estos los estudiantes que requieren de enseñantes competentes. Más de la mitad de los profesores del sector municipal hoy se encuentran en condición de acreedores de esta deuda y son ellos los que con su acción gremial arrastran a las nuevas generaciones y transmiten sus resentimientos y frustraciones, no son esos los educadores que las nuevas generaciones se merecen.