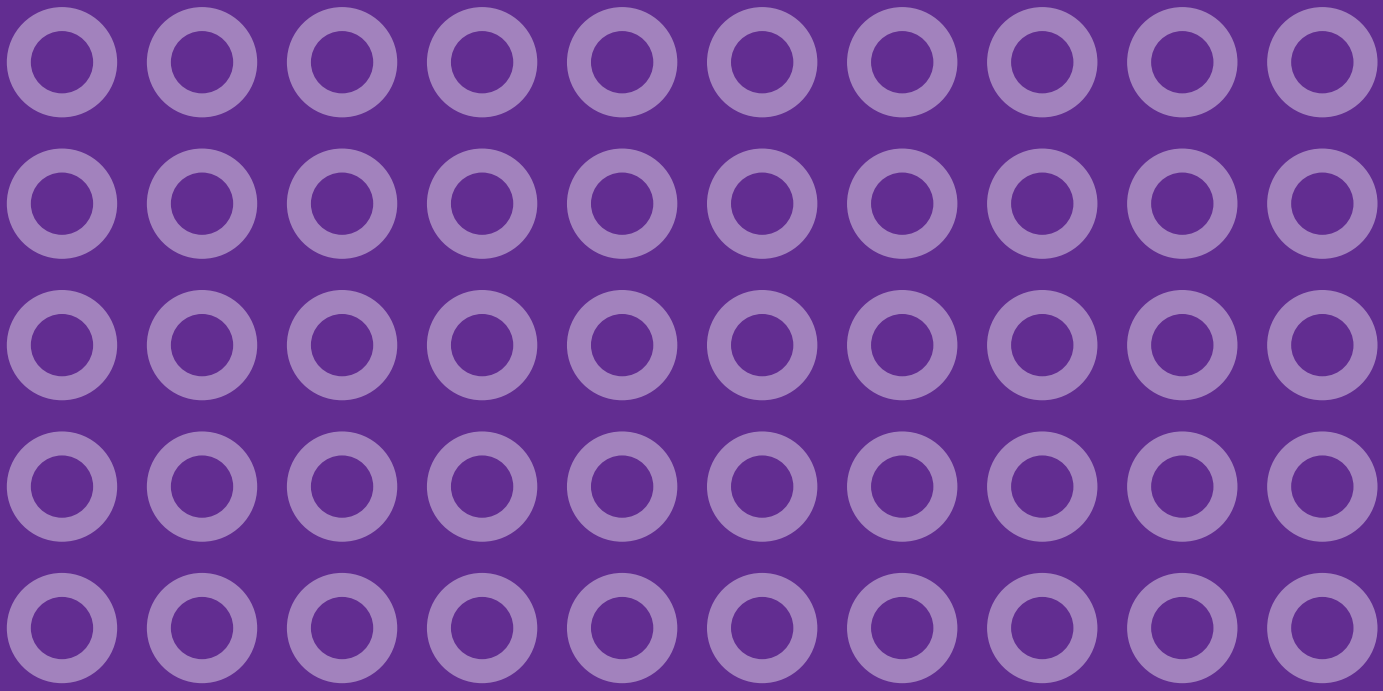




Los salarios docentes en Uruguay (2005 - 2014)



INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa



Los salarios docentes en Uruguay (2005-2014)

Los salarios docentes en Uruguay:
estructura y evolución reciente

Los salarios docentes:
comparación en el contexto nacional



Comisión Directiva: Alex Mazzei (presidenta), Pablo Cayota, Alejandro Maiche, Limber Elbio Santos, Marcelo Ubal y Oscar N. Ventura

Dirección Ejecutiva: Mariano Palamidessi

La redacción de este informe estuvo a cargo de Cecilia Llambí (coord.) y Cecilia Oreiro.

Corrección de estilo: Mercedes Pérez, Federico Bentancor y Rafaela Lahore

Fotos: Rafaela Lahore (INEEd) y Shutterstock

Diseño y diagramación: Quasar Creativos

Montevideo 2016

ISBN 978-9974-8560-9-7

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU
Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay
(+598) 2604 4649 – 2604 8590
ineed@ineed.edu.uy
www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEEd (2016), *Los salarios docentes (2005-2014)*, INEEd, Montevideo

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los, las, etcétera, no dificulte la lectura.

Los informes completos, con sus anexos metodológicos, están disponibles en la sección Publicaciones del sitio web del INEEd (ineed.edu.uy).

Impresión: Empresa Gráfica Mosca

Depósito legal: 370.935



Índice

Prólogo	5
Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente	7
Introducción	9
Estructura salarial	11
La evolución reciente de los salarios de los docentes y su relación con el resto de los salarios en Uruguay	31
Los salarios docentes en la comparación internacional	33
Conclusiones	43
Los salarios docentes: comparación en el contexto nacional	45
Introducción	47
Los docentes y el trabajo docente frente a otros grupos ocupacionales	49
Comparación de los salarios docentes con los de otras ocupaciones similares	57
Conclusiones	69
Bibliografía	71





Prólogo

Uno de los cometidos centrales del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) es producir información y estudios confiables y relevantes que —desde una posición de independencia y transparencia— contribuyan a enriquecer los debates, a la construcción de políticas educativas y a la articulación de las diversas perspectivas y valoraciones acerca de la educación en nuestro país.

Con ese propósito presentamos esta publicación que recopila los informes *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente* y *Los salarios docentes: comparación en el contexto nacional*. Estos estudios buscan aportar información útil y de interés, en la medida en que permiten dar cuenta, en parte, de la valoración que el Estado y la sociedad brindan a la tarea que realizan cotidianamente los docentes de nuestro país y cómo ha evolucionado este reconocimiento en la última década.

Más allá de los aspectos vocacionales, el salario de los docentes —comparado con los de otras ocupaciones técnicas y profesionales— es uno de los elementos que influyen cuando un joven elige la carrera docente y, también, en la decisión de un educador en ejercicio de continuar en ella. Por ese motivo, ofrecer remuneraciones por lo menos tan altas como las que se ofrecen a los profesionales que cuentan con formaciones y que se desempeñan en tareas con características parecidas debería ser un criterio clave para sustentar una política de atracción y retención en la profesión de personas motivadas y adecuadamente calificadas.

El primer estudio, *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente*, se propone indagar si el aumento considerable que tuvieron las remuneraciones de los docentes del sector público en la última década ha significado algún cambio en la estructura salarial a lo largo de la carrera y si ha modificado su posición respecto al nivel de ingresos global. A su vez, busca analizar la estructura de incentivos monetarios presentes en los salarios docentes. Finalmente, compara la situación de las remuneraciones en Uruguay con la de otros países.

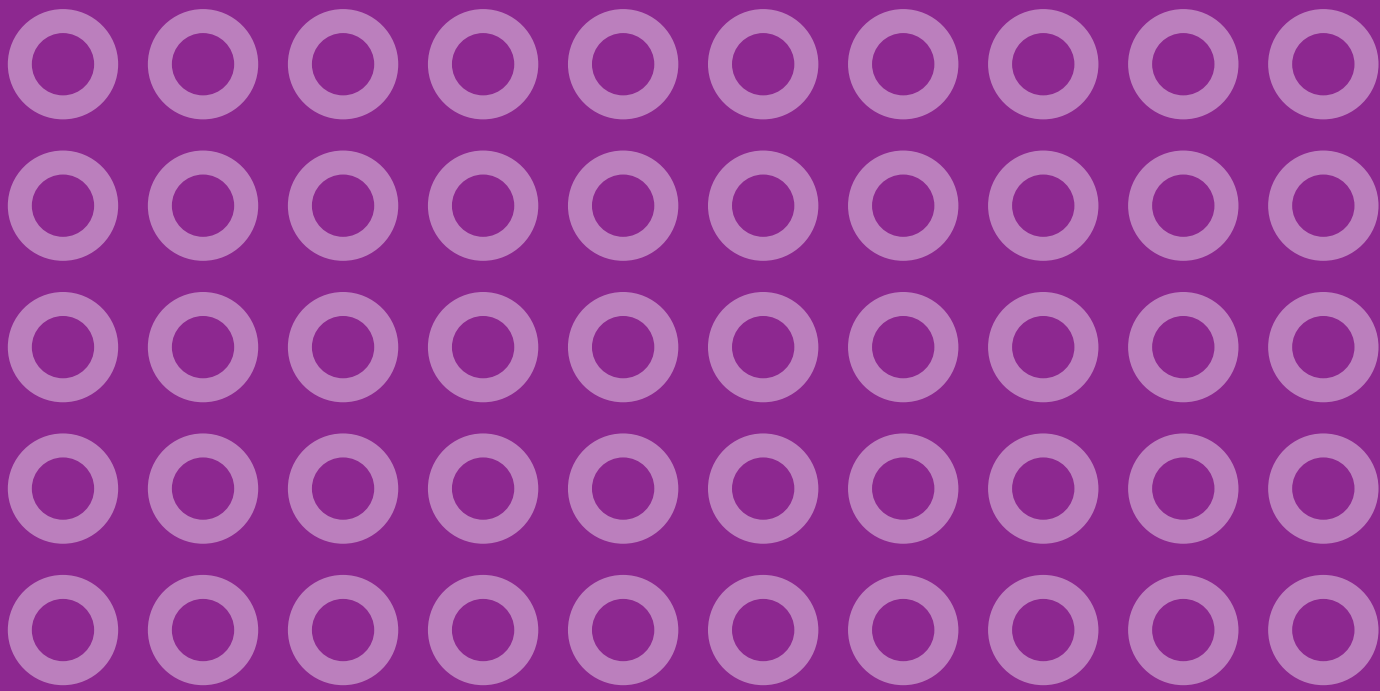
Por su parte, el estudio *Los salarios docentes: comparación en el contexto nacional* procura analizar cómo se posicionaron los salarios docentes en 2006 y 2012 con respecto a los de otras ocupaciones con requerimientos de formación comparables.

Creemos que los hallazgos de estos estudios ofrecen información útil a los distintos actores sociales y tomadores de decisiones para mejorar las bases de conocimiento disponibles en la materia, brindando elementos claves para pensar políticas públicas que apunten a fortalecer el desarrollo profesional docente en nuestro país. Se trata de una discusión ineludible, con vistas a propiciar una profesión docente atractiva y en desarrollo continuo, de cara a las demandas y desafíos que plantea la educación de los niños y jóvenes en una sociedad en proceso de cambio.

Comisión Directiva del INEEEd







**Los salarios docentes
en Uruguay:**
estructura y evolución reciente





Introducción

La evolución de los salarios docentes refleja una parte sustancial del esfuerzo fiscal de un país en materia de gasto en enseñanza pública. El salario docente constituye el costo unitario más grande de la educación e impacta directamente sobre el atractivo de la profesión. En este sentido, el presupuesto destinado a remuneraciones afecta la decisión de ingresar a la formación docente, influyendo tanto en el número de estudiantes que ingresan como en las características de los individuos que lo hacen. A su vez, incide en la decisión de permanecer en la docencia, de perfeccionarse de forma continua y en la conducta en el trabajo (Vegas y Umansky, 2005). En ese marco, el salario docente y su estructura se transforman en elementos imprescindibles a considerar por los hacedores de política educativa, tanto para procurar una mejora de la calidad de los docentes como para asegurar presupuestos educativos sostenibles para un país.

En este documento se analiza la evolución de los salarios docentes en Uruguay y su estructura, es decir, las diferentes primas que se les adicionan y funcionan como incentivos o compensaciones. Estos diferenciales de sueldo pueden basarse en la antigüedad, la capacitación, las características de los centros educativos o de sus alumnos, el desempeño u otras variables. El trabajo busca determinar si la evolución reciente de los ingresos de los docentes ha significado algún cambio en la estructura salarial a lo largo de la carrera y si ha modificado su posición relativa respecto al nivel salarial global. A su vez, busca analizar la estructura de incentivos monetarios presentes en los salarios docentes. Finalmente, compara la situación de los salarios docentes en Uruguay con la de otros países.





Estructura salarial

Introducción

En Uruguay el Estado es el principal empleador de los docentes, ya que el 85% de la matrícula de educación primaria y media se ubica en la órbita pública. La provisión de vacantes se realiza a nivel departamental y el trabajo de los docentes del sector público está regulado por criterios homogéneos en todo el territorio nacional. Los centros educativos no tienen intervención en la selección de los docentes, salvo para cubrir suplencias luego de comenzado el año lectivo.

Los docentes en el ámbito público pueden ejercer con carácter efectivo, interino o suplente. El carácter de efectividad implica el derecho permanente sobre el cargo en una determinada escuela, en el caso de primaria, o el derecho a la unidad docente (20 horas de clase, pero sin radicación permanente en un centro educativo) en la educación media. El carácter interino significa que la persona está ocupando un cargo vacante y cesa cuando se provee el cargo por concurso o el 28 de febrero de cada año. Suplente implica que se está reemplazando a un titular temporalmente ausente y cesa a su reintegro (ANEP, 2015).

La efectividad en el cargo se alcanza mediante concurso (de méritos o de méritos y oposición) y permite gozar de una serie de derechos, como la estabilidad en el cargo. La salida de un determinado puesto puede deberse a la jubilación, o la movilidad lateral o vertical (Labadie y otros, 2006), mientras que la destitución está regida por las causales constitucionales de “omisión, ineptitud o delito” (Vaillant, 2012).

Mientras que las horas efectivas se pagan según el escalafón del docente, las horas interinas se pagan como equivalentes al grado 1 más el 50% de la diferencia al grado que correspondería según la antigüedad del docente, y las horas suplentes se pagan como grado 1. Salvo excepciones,¹ los docentes no pueden desempeñar en el ente más de 48 horas semanales de labor, sean estas de docencia directa, indirecta o cargos no docentes.

Categorías de los docentes y sistema escalafonario

Las remuneraciones docentes se componen de una serie de rubros: el salario básico y otras especificaciones que otorgan compensaciones por diferentes motivos, entre las cuales la antigüedad suele ser la más importante.

Los docentes efectivos de educación primaria, secundaria y técnica poseen un sistema escalafonario que comprende siete grados, y una forma de ascenso fuertemente marcada por la antigüedad. Este sistema de ascensos se ajusta a las siguientes normas: a) permanencia de un mínimo de cuatro años en cada grado; b) obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado, que comprende aptitud docente, antigüedad y actividad computada; c) aprobación de los cursos que se disponga y reglamente para cada cargo.

Los cargos de directores e inspectores tienen una estructura escalafonaria independiente de la de los docentes (con 7 y 6 grados, respectivamente). A través de un concurso, pueden acceder a los cargos de dirección y subdirección los docentes que estén al menos en tercer grado y tengan aprobado el curso de directores. Para puestos de dirección de escuelas rurales se requiere estar en el segundo grado. Para el caso de inspectores de primer grado se exige estar como mínimo en el cuarto grado y para cargos inspectivos superiores, el quinto grado del escalafón docente. En ambos casos se exige también haber aprobado el curso de inspectores. (ANEP, 2015).

¹ El Estatuto del funcionario docente establece que con resolución de excepcionalidad se puede autorizar la acumulación de hasta 60 horas.



Cuadro 1. Porcentaje de docentes de aula por subsistema según tramos de antigüedad en la ANEP. Año 2007

	CEIP	CES	CETP
Hasta 4 años	19,7	22,6	19,7
5-9 años	22,8	22,6	23,1
10-14 años	15,1	13,6	14,8
15-19 años	12,7	13,8	13,2
20-24 años	8,6	10,5	9,9
25-29 años	11,6	7,7	11,2
30-34 años	6,8	6,1	5,6
35-39 años	0,3	1,0	0,5
40 y más años	0,1	0,4	0,2
Sin dato	2,2	1,9	1,7
Total	100	100	100

Fuente: Censo Nacional Docente 2007 (ANEP, 2008).

En el cuadro 1 se presenta el porcentaje de docentes según tramo de antigüedad en cada subsistema, según los datos disponibles del Censo Nacional Docente del año 2007. Los datos indican que en todos los casos la mayoría de los docentes tienen entre 5 y 9 años de antigüedad (lo que equivale, en caso de ser efectivo, a un segundo grado). Les siguen en porcentaje los docentes con menor antigüedad (hasta 4 años) y luego aquellos con más de 10 años.

Los datos del censo docente sobre efectividad indican que en todos los subsistemas el porcentaje de docentes efectivos tiende a aumentar entre los de mayor trayectoria. En el CES y en el CEIP tienen efectividad en su cargo cerca del 60% de los docentes con 10 a 14 años en el sistema y aproximadamente el 70% de quienes comenzaron su carrera entre 20 y 24 años atrás. Para el CETP estos porcentajes disminuyen a 30% y 40% para los mismos tramos de antigüedad. Por otra parte, prácticamente no se registran efectivos entre los docentes con hasta 4 años de antigüedad, tanto en secundaria como en educación técnico profesional. Lo opuesto sucede en primaria, donde más del 30% de los maestros efectivos se ubica en ese primer tramo de antigüedad (ANEP, 2008).

El factor antigüedad es también el que marca fuertemente el ordenamiento de los docentes a la hora de asignarlos a los centros educativos.² A partir de dicho ordenamiento, la asignación de docentes en los centros públicos se realiza en forma centralizada y depende de la elección que realizan y de un sistema de vacantes que obedece a la dinámica del sistema. Los efectivos eligen antes que los interinos y los suplentes, los de mayor grado antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen más puntaje eligen antes que quienes tienen menor puntaje.

Los efectivos cuentan con un mínimo de horas, que les corresponden por derecho, aunque pueden optar por no tomarlas en su totalidad. Según el estatuto docente los profesores y maestros efectivos tienen una carga horaria de 20 horas semanales. En el caso de los profesores, la efectividad se alcanza y se mantiene con un mínimo de 8 horas. Mientras los maestros efectivos tienen su cargo radicado en la propia escuela, lo que les asegura la posibilidad, una vez hecha la toma de posesión, de permanecer en ella todo el tiempo que deseen, los profesores de secundaria y técnica (incluso los efectivos) eligen de nuevo sus horas y el centro en el que trabajarán cada año, conforme a su ubicación en el escalafón correspondiente.

² El ordenamiento de los docentes se realiza a través de un índice compuesto de los siguientes indicadores: grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual y antigüedad como docente (Labadie y otros, 2006).



Los docentes cambian de grado cada cuatro años, siempre y cuando tengan un puntaje de evaluación aceptable. El porcentaje de incremento salarial de un grado a otro es relativamente reducido al inicio de la carrera, pero aumenta sensiblemente con el pasaje hacia grados más altos.

Un premio a la antigüedad consiste en la compensación del 20% del salario básico a partir de los 25 años de antigüedad en el servicio (Ley n° 11.021). Asimismo, todos aquellos que registran una permanencia en actividad en el séptimo grado después de cumplir 28 años de docencia efectiva perciben una prima del 5% sobre sus remuneraciones, la que pasa a ser del 10% luego de 32 años de trabajo.

Un aspecto común en todas las categorías es que sus grados más altos experimentaron, entre 2005 y 2014, tasas de crecimiento real superiores a los de los grados inferiores. En 2005 el pasaje de grado 1 a grado 4 (es decir, luego de aproximadamente 12 años de experiencia) implicaba un aumento en el salario de 13% en primaria y primer ciclo de educación media y 11,5% en el segundo ciclo. Esta diferencia aumenta a 16,5% en promedio en todos los ciclos en 2014. En cuanto al pasaje de grado 4 a grado 7 (aproximadamente 12 años de experiencia adicionales), la diferencia a favor del grado 7 era de 39% en promedio en 2005 y pasa a ser 42% en 2014 (cuadro 2 y gráficos 1 a 3).³ Este proceso ha implicado una leve recuperación de la pirámide salarial, lo que favorece el reconocimiento y el estímulo de la función docente.

Cuadro 2. Salario nominal (1) de maestros y docentes de educación media por año, según función y grados seleccionados (2). Años 2005 - 2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maestro										
Grado 1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.708	14.987	15.583	16.232	17.104	17.894
Grado 4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.172	17.501	18.196	18.954	19.972	20.893
Grado 7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.405	24.891	25.900	26.989	28.402	29.783
Profesor 1er. ciclo										
Grado 1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.593	14.870	15.461	16.105	16.970	17.754
Grado 4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.038	17.364	18.054	18.806	19.816	20.730
Grado 7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.206	24.688	25.689	26.769	28.171	29.541
Profesor 2do. ciclo										
Grado 1	11.339	12.064	12.888	14.191	15.126	15.432	15.762	16.319	17.260	18.053
Grado 4	12.648	13.574	14.616	16.165	17.547	17.902	18.290	18.952	20.034	20.954
Grado 7	17.423	18.778	20.367	22.742	24.781	25.296	25.871	26.843	28.324	29.693

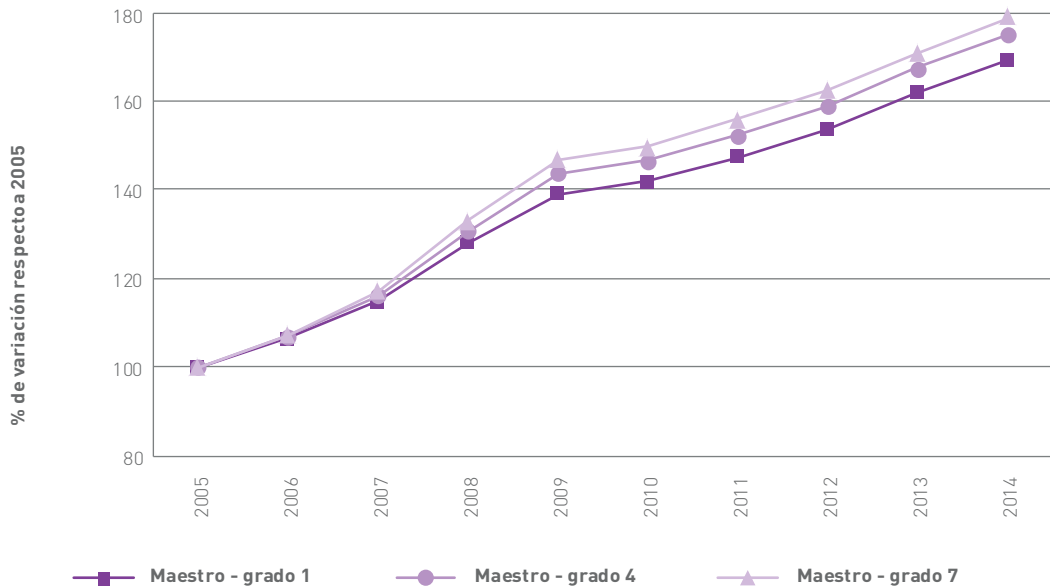
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

- (1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen salario básico más aumentos y partidas de alimentación. En educación media las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.
- (2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

³ En los cuadros A.2 a A.6 del anexo se presenta el salario docente a precios constantes de 2013 y su evolución.



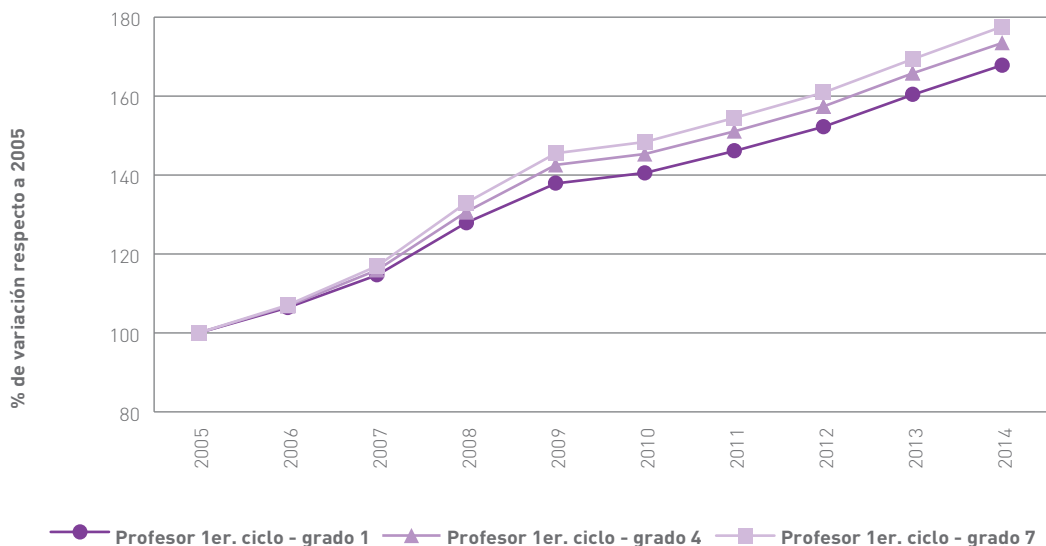
Gráfico 1. Evolución de la variación porcentual de los salarios de maestro (1) según grado (2). Años 2005-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

- (1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013, variación respecto al año 2005. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen salario básico más aumentos. En educación media las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.
 (2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

Gráfico 2. Evolución de la variación porcentual de los salarios de docente de primer ciclo de educación media (1) según grado (2). Años 2005-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

- (1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013, variación respecto al año 2005. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen salario básico más aumentos y partidas de alimentación. En educación media las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.
 (2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.



Gráfico 3. Evolución de la variación porcentual de los salarios de docente de segundo ciclo de educación media (1) según grado (2). Años 2005-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

- (1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013, variación respecto al año 2005. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen salario básico más aumentos y partidas de alimentación. En educación media las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.
 (2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

En educación primaria existe un mecanismo de ascenso de grado por concurso. Mediante este mecanismo los maestros que lo desean pueden adelantar su cambio de grado en el escalafón a través de un concurso sin tener que esperar que pasen cuatro años. El objetivo fundamental del concurso es que los maestros se profesionalicen, ya que a través de él deben demostrar conocimientos necesarios y acordes a la exigencia profesional.

Compensaciones salariales

Más allá de los incrementos salariales basados en la antigüedad, existen otros incentivos o compensaciones salariales, que son básicamente primas por presentismo, por titulación y por el trabajo en contextos vulnerables. También existen pagos diferenciales por el trabajo a tiempo completo y pagos asociados al ciclo educativo, específicamente un diferencial por desempeñarse en el segundo ciclo de enseñanza media.⁴

Presentismo

Las primas por presentismo son de carácter porcentual, se otorgan en forma trimestral y se calculan en base a las inasistencias de cada trimestre. El máximo de esta prima se otorga en el caso de no tener ninguna inasistencia, pero también se otorgan primas por hasta tres faltas.⁵

⁴ A diferencia de países de la región como México y Chile, en Uruguay no existen prácticamente para los docentes, directores e inspectores incentivos monetarios al desempeño, ni basados en resultados de los estudiantes ni en la evaluación de conocimientos y habilidades de los docentes.

⁵ Para el cálculo de esta prima se computa como falta toda inasistencia en cada período, considerando una serie de excepciones como: licencia anual reglamentaria; licencia por antigüedad; cesaciones temporarias de actividad y asuetos determinados por la autoridad competente; compensaciones de horas de trabajo extraordinarias previamente realizadas; inasistencia del lugar habitual por prestación de tareas en otro lugar, dispuestas por autoridad competente; paro amparado en las resoluciones de los sindicatos de CSEU-PIT-CNT; licencia sindical; medio horario por lactancia; inasistencias de las funcionarias para someterse a exámenes ginecológicos; licencias otorgadas a los funcionarios del organismo por su designación o participación en las mesas receptoras de votos en actos eleccionarios o de cualquier índole de competencia de la Corte Electoral; faltas por la asistencia a cursos preparatorios que dicte la Corte Electoral al personal que participe en actos eleccionarios; inasistencia en el día posterior al acto eleccionario siempre y cuando se haya trabajado efectivamente en mesas receptoras de votos; inasistencia por citación a declarar en sede judicial, siempre que coincida con el horario laboral; donación de sangre; e inasistencia por rendir pruebas por concursos convocados por el organismo al cual se pertenece, siempre que sean realizadas en días laborales (Acta n° 38, Resolución n° 2, 2011, ANEP).



Según lo establecido en el acuerdo salarial entre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) de diciembre de 2010, la bonificación fue del 15% del sueldo para quienes tuvieran cero falta en un trimestre, 10% con una, 5% con dos y 2% con tres.⁶ Estos porcentajes se ajustan trimestralmente. En el cuadro 3 se presentan los correspondientes al tercer tramo de 2014.

Cuadro 3. Porcentaje a aplicar de compensación por presentismo, según nivel de inasistencias, tercer tramo del año 2014

Faltas por período	Compensación %
0	24
1	16
2	8
3	3,2

Fuente: Acta n° 107, Res. n° 3, 2014, ANEP.

Estos porcentajes y la periodicidad trimestral de los pagos significaron un aumento del incentivo por presentismo.⁷ No obstante, los resultados en cuanto a las faltas son ambiguos. En el CEIP y el CES se incrementó en aproximadamente diez puntos el porcentaje de funcionarios con cero falta entre 2008 y 2013. Sin embargo, en el CETP y el CODICEN los resultados fueron opuestos (gráfico 4).

Gráfico 4. Docentes que no registran inasistencias, por consejo (en %). Años 2008, 2012 y 2013 (1)



Fuente: MEF (2013).

(1) El dato de 2013 corresponde al promedio de los primeros tres trimestres del año.

Prima por título docente

Otro tipo de prima, presente en la educación media, consiste en un complemento salarial del 7,5% sobre el salario base para los docentes titulados. Inicialmente fue solo para docentes de aula, pero actualmente para inspectores y directores el incentivo por titulación es el mismo porcentaje.

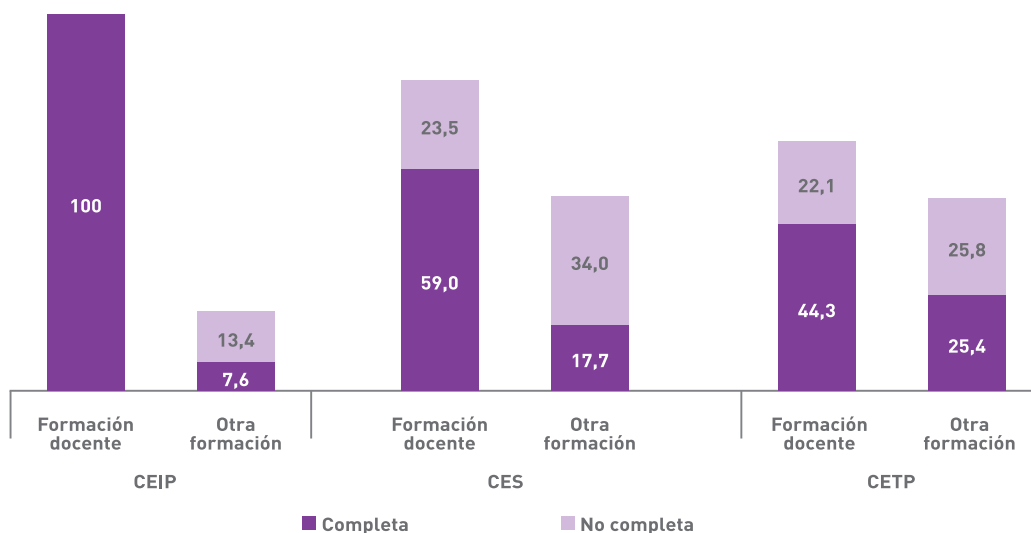
⁶ Acta n° 38, Resolución n° 2, 2011, ANEP.

⁷ Antes de 2011 se realizaban dos pagos anuales y se consideraban cinco tramos. Los porcentajes de la prima para el primer semestre del ejercicio 2010 fueron 9,4% para cero falta, 4,5% para una falta, 2,5% para dos faltas, 2% para tres faltas y 1,5% para cuatro faltas (Acta n° 51, Resolución n° 10, 2010, ANEP).



Esta prima busca aumentar la titulación de los docentes en educación secundaria y técnica. Sin embargo, no ha resultado suficiente, ya que en los últimos años no se ha verificado un incremento en el porcentaje de profesores con título. Los datos disponibles del censo docente 2007 (gráfico 5) indican que el 59% de los docentes de secundaria posee título específico, el 23,5% tiene estudios incompletos y el restante 17,5% no cuenta con formación específica. A su vez, algo más de la mitad de los profesores del CES (51,7%) reporta estudios terciarios no docentes completos o no (17,7% y 34,0% respectivamente). En el CETP la titulación específica alcanza al 44,3% de los maestros y profesores técnicos y el 22,1% de los docentes tiene formación específica incompleta. Aproximadamente la mitad de los docentes de ese subsistema (51,2%) ha realizado estudios de nivel terciario no docente y, además, la mitad de ellos (25,4% del total) obtuvo el título correspondiente.

Gráfico 5. Docentes de aula de la ANEP con formación terciaria docente y no docente, según subsistema (en %). Año 2007



Fuente: Censo Nacional Docente 2007 (ANEP, 2008).

Datos más recientes provenientes del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) indican que este porcentaje se ha mantenido relativamente constante en los últimos años, lo que muestra que el déficit de profesores con título habilitante persiste.

Cuadro 4. Docentes titulados en educación media pública (en %). Años 2008 -2013

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Porcentaje	59,5	58,3	57,1	57,1	58,4	59,8

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los anuarios estadísticos de educación del MEC.

Compensación por permanencia en el aula

El acceso al ejercicio de la docencia en primaria requiere haber obtenido el título de maestro. En este caso lo que se otorga es una compensación por permanencia en el aula, percibida por quienes actúan en el aula por más del 50% de los días del mes. Durante el año 1996 esta prima fue de un 5% y pasó en el año 1997 a un 7,5%, porcentaje que permanece hasta la fecha; su base de cálculo es idéntica a la de la prima por titulación.



Incentivo por contexto

Existe un incentivo a la docencia en contextos desfavorables para maestros de educación inicial y primaria. Consiste en una prima salarial por trabajar en las escuelas denominadas aprender⁸ y tiene como contrapartida la participación en salas docentes que se realizan mensualmente (en promedio ocho anuales). Por esta participación los maestros reciben una partida fija (2.024 pesos a precios corrientes de 2014⁹), que en 2014 representó el 10% del salario de un maestro grado 1 con 20 horas y el 6% del salario de un maestro grado 7 con 25 años de antigüedad. Esta compensación no constituye un incentivo propiamente dicho, sino un pago por horas adicionales trabajadas que no corresponden estrictamente al trabajo en el aula. Sin embargo, constituye un pago diferencial respecto a maestros que trabajan en otro tipo de escuelas y no perciben ninguna remuneración por las horas dedicadas al trabajo regular de planificación o coordinación.¹⁰ Por su parte, los docentes de educación media no perciben ninguna remuneración adicional asociada al trabajo en contextos desfavorables.

Tiempo completo

Otro aspecto a analizar es el pago diferencial de los docentes que trabajan a tiempo completo en inicial y primaria. Los maestros de tiempo completo cobran una compensación equivalente al 100% de la Unidad Docente Compensada (UDC)¹¹ por encima de las 20 horas —más aumentos diferenciales—, lo que sin embargo no supone una duplicación del salario.¹² En 2010 el valor de la UDC representaba el 57% del salario de un maestro de 20 horas grado 1,¹³ lo que suponía que un maestro de tiempo completo percibiera una remuneración sensiblemente inferior a la de dos unidades de 20 horas en su grado correspondiente. Ello constituía un factor de desincentivo al desempeño en centros de tiempo completo.

En el marco de una política salarial dirigida a mejorar esta situación, en 2014 el valor de la UDC se elevó al 91% del salario de un maestro de 20 horas, grado 1. Ello implicó una equiparación (acercamiento) del maestro de tiempo completo respecto al maestro con dos o más cargos de 20 horas, con el objetivo de incentivar la permanencia en un centro educativo. En 2005, un maestro de tiempo completo grado 1 recibía una remuneración 77% superior al maestro de 20 horas, mientras que esta diferencia alcanzó el 100% en 2014. Como se observa en el gráfico siguiente, entre 2005 y 2014 el salario real de los maestros a tiempo completo se incrementó un 94%.

⁸ Las escuelas comunes públicas del país se subdividen en seis tipos: escuelas urbanas comunes, escuelas de práctica, escuelas de tiempo extendido, escuelas de tiempo completo, escuelas aprender y escuelas rurales. Aunque las escuelas aprender toman su nombre de una sigla (Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas), para facilitar la lectura en este informe se escribe su nombre con minúscula.

⁹ La compensación de aprender es un monto único e independiente del grado del docente. Este monto pasó de 1.595,70 pesos en 2010 a 2.023,85 pesos en 2014 (precios corrientes de cada año). Antes de 2010 estas escuelas eran denominadas "de contexto sociocultural crítico" y la compensación hasta el año 2009 era de un 25,7% de la unidad docente compensada en primer grado.

¹⁰ Si bien en todas las escuelas existen dos salas docentes anuales y dos ATD anuales, los docentes no reciben una remuneración extra por asistir, sino que se realizan en horario de clases, que se suspenden ese día. Existe también en primaria un incentivo asociado al trabajo con niños con necesidades especiales: los maestros que trabajan en escuelas especiales cobran un complemento del 70% de la unidad básica del maestro de primer grado. El ingreso a las escuelas para niños con necesidades especiales requiere una formación diferenciada.

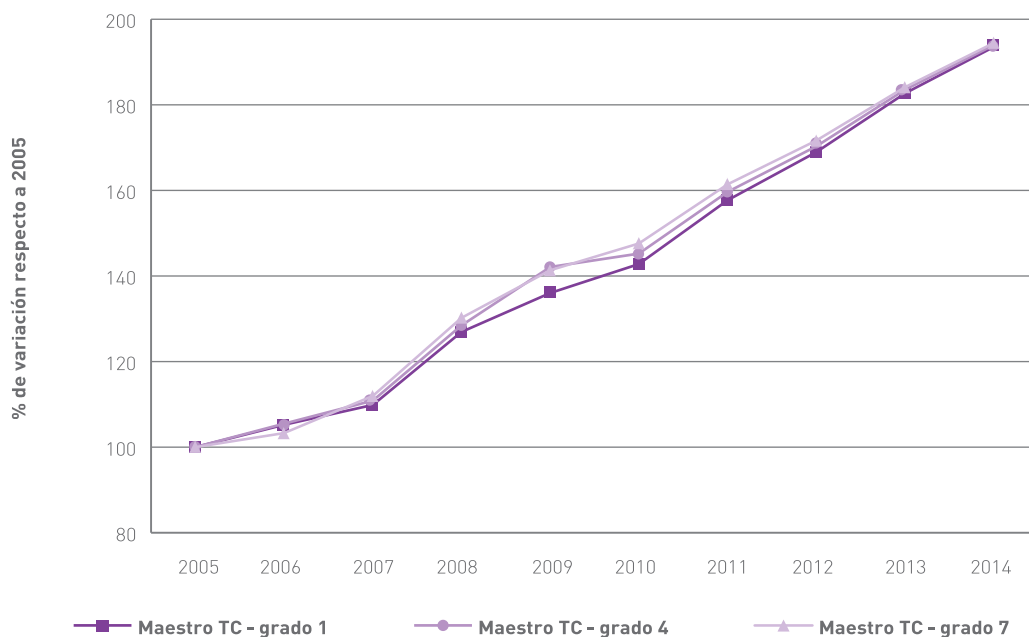
¹¹ La UDC se utiliza principalmente para compensar a maestros con carga horaria superior a las 20 horas y también como pago adicional a otras categorías de docentes, como, por ejemplo, maestros de educación especial y profesores agrarios bajo la órbita del CETP. Dependiendo de la categoría del docente, al sueldo básico se le adiciona un porcentaje de la UDC. En el caso de maestros de tiempo completo, maestros comunitarios y maestros Ceibal, es un 100%, para los maestros en escuelas especiales es un 70%. En las escuelas rurales en general es un 30%, en internados rurales un 45%, para maestro único de escuela rural un 50% y para maestro único de escuela rural "mal ubicada" un 60%.

¹² En las escuelas de tiempo extendido existe una lógica similar, se pagan las primeras 20 horas al grado que corresponde y las siguientes horas como una compensación.

¹³ En el cuadro A.1 del anexo se presenta la evolución de la UDC entre 2005 y 2014.



Gráfico 6. Evolución de la variación porcentual de los salarios de maestro en escuelas de tiempo completo (1) según grado (2). Años 2005-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

- (1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013, variación respecto al año 2005. Corresponden a docentes titulados, efectivos. Incluyen salario básico más aumentos.
 (2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

La política reciente de aumento del valor de la UDC implicó un acercamiento del salario del maestro de tiempo completo respecto al maestro con dos cargos de 20 horas. Sin embargo, cabe notar que esta equiparación es diferencial por grados, debido a la característica “fija” de la compensación, por lo que para los grados más altos el aumento es menor. En 2014 un maestro grado 7 con dos cargos de 20 horas percibía un salario 16% mayor que un maestro de igual grado en una escuela de tiempo completo (gráfico 7). Sin embargo, el desempeño en estas últimas tiene como ventaja evitar los traslados y trabajar con un único grupo de alumnos.



Gráfico 7. Evolución de los salarios de los maestros (1), según dedicación (2) y grado (3). Años 2005 - 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos. Incluyen salario básico más aumentos.

(2) La dedicación de 40 horas corresponde a cargos en escuelas de tiempo completo.

(3) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

En el año 2014 funcionaban 315 escuelas urbanas comunes, 198 escuelas de tiempo completo y 257 escuelas aprender. En las escuelas urbanas comunes trabajaban 3.531 maestros de primero a sexto año, en las de tiempo completo 1.466 y en las aprender 3.196.¹⁴ Esto significa que la política de incremento salarial de la UDC afecta a un 26% de los maestros¹⁵ y la prima por trabajar en escuelas aprender a un 33%.

Cabe preguntarse si los incentivos al trabajo en escuelas de tiempo completo y aprender han tenido algún correlato en cuanto a la atracción de docentes de mayor experiencia o a la permanencia de los docentes en estos centros. Al respecto, los indicadores disponibles en el Monitor Educativo de Primaria sobre experiencia docente y permanencia en los centros educativos muestran relativamente mejores valores en las escuelas de tiempo completo y aprender que en las escuelas urbanas comunes. El cuadro 5 muestra la antigüedad promedio de los maestros en la docencia y en el centro educativo para distintas categorías de escuelas. Puede observarse que las escuelas de tiempo completo y las escuelas aprender exhiben una proporción de docentes de baja experiencia (menos de 5 años de antigüedad docente) menor que las escuelas urbanas comunes. La diferencia es estadísticamente significativa en ambos casos, si bien de mucha mayor magnitud en las escuelas de tiempo completo. Si se analiza la antigüedad en la escuela (indicador de permanencia en el centro), también se observa que las escuelas aprender y de tiempo completo tienen un menor porcentaje de docentes de baja antigüedad en el centro, respecto a las escuelas urbanas comunes. En este caso, no se observan diferencias estadísticamente significativas entre escuelas de tiempo completo y aprender.

¹⁴ Datos tomados del Monitor Educativo de Primaria.

¹⁵ Sin considerar escuelas especiales, rurales, jardines y otras.



Estos datos no indican una relación de causalidad entre los incentivos y los resultados, si bien muestran una correlación positiva entre la inserción en escuelas de tiempo completo y aprender, y la antigüedad y la permanencia en los centros.¹⁶

Cuadro 5. Porcentaje de docentes, según antigüedad en el centro y en la escuela, por categoría de escuelas. Año 2012

	% de maestros con menos de 5 años de antigüedad en la docencia	% de maestros con más de 9 años de antigüedad en la docencia	% de maestros con menos de 3 años de antigüedad en la escuela	% de maestros con más de 4 años de antigüedad en la escuela
Aprender	19,5	54,9	52,5	32,3
Urbana común (UC)	23,9	56,0	56,0	31,0
Diferencia urbana común - aprender	4,4	1,2	3,5	-1,3
Aprender	19,5	54,9	52,5	32,3
Tiempo completo	10,0	76,6	53,1	32,1
Diferencia tiempo completo - aprender	-9,5	21,8	0,6	-0,2

Fuente: elaboración propia a partir del Monitor Educativo de Primaria.

Diferencial salarial entre ciclos

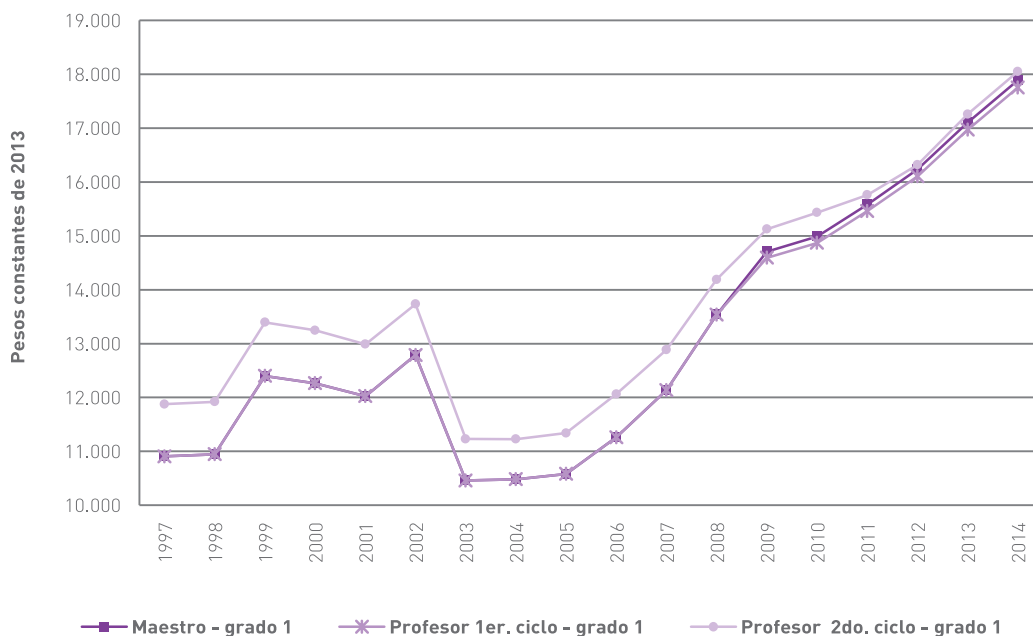
Otra forma de incentivo presente en los salarios docentes lo constituye el diferencial salarial de los profesores que se desempeñan en el segundo ciclo, los que perciben un porcentaje adicional en su salario por encima de los de primer ciclo. En los últimos años existió una política explícita de reducir las inequidades presentes entre los ingresos de los docentes de distintos ciclos, específicamente la equiparación salarial de docentes de primaria y de ciclo básico con los de segundo ciclo. En este sentido, el porcentaje de bonificación en el salario del docente grado 1 de segundo ciclo común pasó de 7,2% en 2005 a 1,7% en 2014, y de 7,2% a 2,8% para los docentes de tiempo extendido.¹⁷

¹⁶ Establecer una relación causal desde incentivos a resultados exigiría un diseño de evaluación no experimental que realice una correcta identificación del efecto.

¹⁷ Los docentes de tiempo extendido refieren a la Reformulación 2006. Sus horas de clase son de 45 minutos (o de 40 si es módulo), a diferencia del ciclo común que son de 35 minutos.



Gráfico 8. Evolución de los salarios docentes de maestros y docentes de educación media (1). Años 1997 - 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

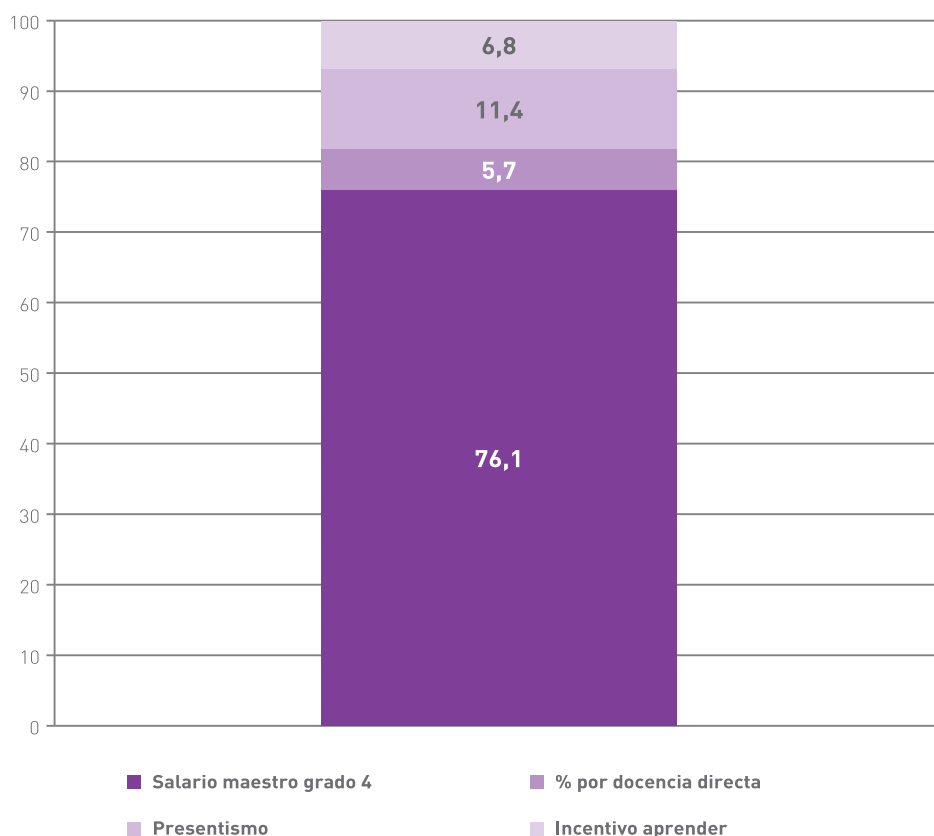
(1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen salario básico más aumentos. En educación media las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.

Peso de los incentivos monetarios

A los efectos de visualizar el peso de los distintos incentivos en el salario total, en el gráfico 9 se considera el caso de un maestro grado 4 con prima por docencia directa, por presentismo con cero falta y por trabajar en una escuela aprender. Como se puede observar, el salario nominal, vinculado principalmente a la antigüedad como docente, representa un 76,1% del salario total, mientras que los incentivos representan el 23,9% restante. Un 11,4% se debe al presentismo, un 6,8% a ejercer en escuelas aprender y un 5,7% a la docencia directa.



Gráfico 9. Composición del salario de un docente grado 4 con primas por docencia directa, presentismo y cargo en escuela aprender (en %)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

Dentro de los incentivos de los docentes se encuentran la seguridad laboral y los períodos de vacaciones. Los empleos docentes en Uruguay pueden considerarse como empleos protegidos en comparación con otros, debido a su seguridad, la regularidad de las tareas y el flujo estable de ingresos. Esta “protección” funcionaría como un incentivo para permanecer en la carrera docente (Vaillant, 2012).

Por otro lado, el año laboral de los docentes está vinculado con el año lectivo. Esto significa que no deben concurrir a su lugar de trabajo durante una parte de los períodos de vacaciones de los estudiantes. El período de vacaciones en primaria va desde mediados de diciembre hasta fines de febrero o principios de marzo, a lo que se le agregan dos semanas de vacaciones de julio. El período de clases en educación media básica es similar al de primaria, pero tiene períodos de examen en diciembre, febrero y julio. La educación media superior finaliza los cursos antes (en general a fines de octubre o principios de noviembre), pero tiene un período de exámenes reglamentarios durante noviembre-diciembre, otro en febrero y otro en julio.

Los docentes deben realizar tareas administrativas antes y después de finalizados los cursos, participar en jornadas de cierre o preparación del año lectivo y sus clases, o, en el caso de secundaria, evaluar exámenes. Sin perjuicio de ello, la estructuración del año laboral docente implica cierto beneficio con relación a otras profesiones.



El tiempo de trabajo de los docentes

Una característica importante de la forma de remuneración docente en Uruguay es que se encuentra vinculada esencialmente a las horas de clase que se dictan (horas aula). No existen prácticamente formas de remuneración por concepto de preparación de clases, planificación, participación en un proyecto colectivo u otras actividades conexas al trabajo directo con los estudiantes.

Como excepción a este criterio general se encuentran las horas de coordinación remuneradas a los maestros que trabajan en escuelas aprender (ocho salas anuales en promedio), dos horas y media semanales en el caso de maestros de escuelas de tiempo completo, las horas de coordinación que se pagan en la educación media en función de la cantidad de horas aula (ver cuadro 6) y, con otros criterios, en los programas especiales (los criterios de asignación de estas horas se detallan en los cuadros 7 y 8).

Los profesores de secundaria pueden acumular salario cuando participan en programas especiales.¹⁸ Por ejemplo, los que participan en el Programa de impulso a la universalización de ciclo básico (PIU) acceden a horas docentes extracurriculares para la atención, asistencia y monitoreo de estudiantes que presenten dificultades de carácter educativo. El plan en desarrollo prevé la asignación de entre 20 y 120 horas docentes a los 74 liceos involucrados en el programa, distribuidas según el número de alumnos que potencialmente presentan vulnerabilidad al fracaso educativo (repetición y deserción). Los criterios de adjudicación de horas siguen los formatos ya existentes para actividades extracurriculares y de apoyo, en acuerdo entre el liceo y el equipo de inspectores a cargo del PIU, dando prioridad a la concentración horaria hasta las 36 horas en el turno.

En secundaria cada centro tiene dos horas de coordinación institucional por semana y se le pagan al profesor según el grado al que pertenece. La cantidad de horas de coordinación que le corresponde cumplir a un docente en un centro depende de la cantidad de horas que tenga en ese centro y el tope es de cuatro horas. En caso de que se trabaje en distintos centros y sea imposible cumplir estas horas como coordinación, se hace un acuerdo con la dirección para cumplirlas en otras tareas como, por ejemplo, tutorías o tareas administrativas. Cuando se designan horas docentes en carácter de suplencias por un período inferior a un mes, no corresponde adjudicar horas de coordinación.

Cuadro 6. Horas de coordinación en secundaria

Horas docentes	Horas de coordinación
2 a 5 horas	1 hora
6 a 10 horas	2 horas
11 a 15 horas	3 horas
16 a 20 horas	4 horas

Fuente: oficio n° 160/RC.20/5/13/tdm.

Cuadro 7. Horas de coordinación en programas educativos especiales

Programa	Horas de coordinación
Aulas Comunitarias	2 horas por aula.
Áreas Pedagógicas	2 horas por turno, salvo en la escuela Dr. Berro, en la que los docentes coordinan 2 horas para ambos turnos.
Educación en contexto de encierro	2 horas independientemente de la carga horaria asumida.
CECAP	2 horas independientemente de la carga horaria asumida.
Experiencia con estudiantes sordos e hipoacúsicos	Intérprete de Lengua de Señas Uruguaya.
	Hasta 4 horas según carga horaria asignada, de acuerdo a lo estipulado para el Plan 2006.

Fuente: oficio n° 160/RC.20/5/13/tdm.

¹⁸ Aunque siempre deben respetar el tope de 48 horas semanales o, en casos excepcionales, el de 60 horas.



Cuadro 8. Horas de coordinación en planes experimentales

Planes experimentales	Horas de coordinación
Plan 2009	2 horas independientemente de la carga horaria asumida.
Modelo Curricular ciclo básico extraedad 2012	No corresponden horas de coordinación.
Modalidad Experimental Extraedad ciclo básico (Propuesta de ATD, R.C. 77/10/12)	1 hora por nivel y por asignatura.

Fuente: oficio n° 160/RC.20/5/13/tdm.

Sin embargo, existe evidencia de que el trabajo de los docentes fuera del aula excede ampliamente las horas remuneradas de coordinación existentes, tanto en primaria como en educación media. De acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares 2012 (ver cuadro 9), los docentes tienen mayor cantidad de horas de trabajo en el hogar en actividades relacionadas con su profesión que otros ocupados. Se trata de horas de trabajo no remuneradas, destinadas a la preparación de clases y a la corrección, entre otras tareas. En promedio, los maestros de primaria trabajan diez horas semanales en el hogar y los profesores de educación media nueve. Considerando que el promedio de horas de trabajo semanales en la docencia se ubica en alrededor de 30, las horas de trabajo en el hogar significarían cerca del 25% de la carga laboral total de los docentes de primaria y media.

Según puede apreciarse en el cuadro 9, el fenómeno de la dedicación en el hogar a tareas vinculadas con el puesto de trabajo es casi inexistente entre los ocupados no docentes. El total de horas trabajadas en la semana es similar para todos (levemente superior a 40 horas), pero los docentes estarían percibiendo una remuneración correspondiente a las tres cuartas partes de dicha dedicación. Otra forma de analizar este aspecto es considerar que el monto de hora aula que se paga incluye el tiempo de trabajo asociado a aquella que se realiza fuera del aula (mayormente en el hogar). En tal caso, al contabilizar el salario por hora docente (eventualmente, para compararlo con otras profesiones) debería tomarse en cuenta toda la carga horaria (aula y extra aula).

Cuadro 9. Horas de trabajo por semana remuneradas y no remuneradas (1) por tipo de ocupación. Año 2012

Dedicación horaria al trabajo	Total ocupados		Otros profesionales y técnicos		Docentes inicial y primaria		Docentes secundaria	
	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%
Total horas remuneradas	41,1	99	41,5	98,8	30,4	75,7	33,1	78,9
Horas no remuneradas	0,4	0,9	0,5	1,2	9,7	24,3	8,9	21,1
Total horas trabajadas	41,5	100	42,0	100	40,1	100	42,0	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares 2012 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

(1) Los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2012 debieron ser depurados debido a la existencia de datos faltantes y ocupaciones no remuneradas. La descripción de los criterios adoptados se presenta en el informe Salarios docentes: comparación en el contexto nacional del INEE, donde se realiza una comparación entre los salarios docentes y no docentes.

Un estudio publicado por la OCDE (2014) ayuda a comprender mejor esta situación. De acuerdo con un relevamiento realizado entre profesores de educación secundaria obligatoria de 34 países, la dedicación media de los docentes es de 38 horas semanales. De esas horas, destinan en promedio la mitad a la enseñanza y la otra mitad a actividades fuera del aula (pero dentro del centro educativo). Los que menos horas destinan a la enseñanza directa son los docentes de Noruega (15 horas) y de Japón (18 horas), lo cual implica que disponen de más tiempo para tareas tales como preparar clases,



evaluar trabajos de los estudiantes o reunirse con las familias. En promedio los profesores dedican 7 horas semanales a preparar sus clases, 5 a evaluar y calificar trabajos de los alumnos y unas 2 a tareas en el centro, trabajo con los padres y actividades extracurriculares. En la mayoría de los países la mayor parte de estas horas forman parte del contrato de trabajo remunerado del profesor.

La remuneración de los cargos directivos

Los cargos de dirección tienen una estructura escalafonaria independiente de la de los docentes, basada en el tamaño del centro que dirigen y en el tipo de cargo (dirección o subdirección). A los cargos directivos se puede acceder a través de un concurso en el que pueden participar docentes a partir del tercer grado y con el curso de director aprobado. Otra forma de acceder es cuando hay una vacancia, ya que en ese caso asume de forma interina hasta el 28 de febrero el subdirector que precede en el orden escalafonario.

Los directores perciben remuneraciones diferenciales asociadas a la cantidad de alumnos en el centro. En primaria las escuelas se clasifican en tres categorías según la matrícula. En secundaria y en técnico profesional existen cuatro categorías de centros educativos. La retribución de directores y subdirectores está asociada a dicha clasificación y aumenta un 5% por cada cambio de categoría, remunerándose mejor a quienes están al frente de centros educativos de mayor tamaño. En primaria existe además un diferencial de 5% asociado a la dirección de escuelas de tiempo completo.¹⁹

El trabajo de dirección está en general peor remunerado que el trabajo docente para la misma cantidad de horas (ver cuadro 10). En el caso de primaria, los directores perciben una remuneración de entre 78% y 86% de la de un maestro de tiempo completo en el máximo grado, según el tamaño del centro que dirigen. Los inspectores, por su parte, perciben desde un 98% del salario de un maestro a tiempo completo, en el caso de un inspector de zona, hasta un 35% por encima del salario de un maestro a tiempo completo, en el caso del inspector técnico.

En educación media la brecha de los salarios de dirección en comparación con un profesor de 40 horas se ubica entre 72% y 84%. La remuneración de los subdirectores, obviamente, es aún inferior. Los salarios de inspección en este nivel varían desde un 87% del salario de un docente con 40 horas, en el caso de un inspector de área y asignatura, hasta un 20% por encima del salario de un docente con 40 horas, en el caso de los inspectores jefe.

¹⁹ En los cuadros A.7, A.8, A.9, A.10, A.11 y A.12 del anexo se presenta el salario de directores e inspectores a precios constantes de 2013 y su evolución.



Cuadro 10. Comparación del salario nominal (1) de directores e inspectores versus maestros y docentes de educación media. Categorías seleccionadas. Año 2014

Educación primaria		
Cargo	Salario	% respecto a un maestro tiempo completo (40 h)
Director escuela urbana nivel A 2 turnos, 40 h	44.108	86
Director escuela urbana nivel B 2 turnos, 40 h	41.974	82
Director escuela urbana nivel C 2 turnos, 40 h	39.956	78
Inspector técnico		
Inspector nacional/regional	69.290	135
Inspector departamental	60.930	119
Inspector de zona	57.145	112
Inspector de zona	50.325	98
Maestro tiempo completo, efectivo, 40 h (grado 7, 25 años)		
	51.229	100
Educación media		
Cargo	Salario	% respecto a un profesor tiempo extendido (40 h)
Director 1ra. categoría liceo /escuela técnica, 40 h	48.727	84
Director 2da. categoría liceo /escuela técnica, 40 h	46.348	80
Director 3ra. categoría liceo /escuela técnica, 40 h	44.108	76
Director 4ta. categoría liceo /escuela técnica, 40 h	41.974	72
Inspector jefe		
Inspector jefe	69.290	120
Inspector técnico		
Inspector técnico	60.930	105
Inspector de funcionamiento liceal / Inspector coordinador de Áreas (C. Sociales y Experimentales)		
Inspector de funcionamiento liceal / Inspector coordinador de Áreas (C. Sociales y Experimentales)	57.145	99
Inspector Área y Asignatura		
Inspector Área y Asignatura	50.325	87
Profesor 1er. ciclo tiempo extendido, titulado efectivo, 40 h (grado 7, 25 años)		
	57.930	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

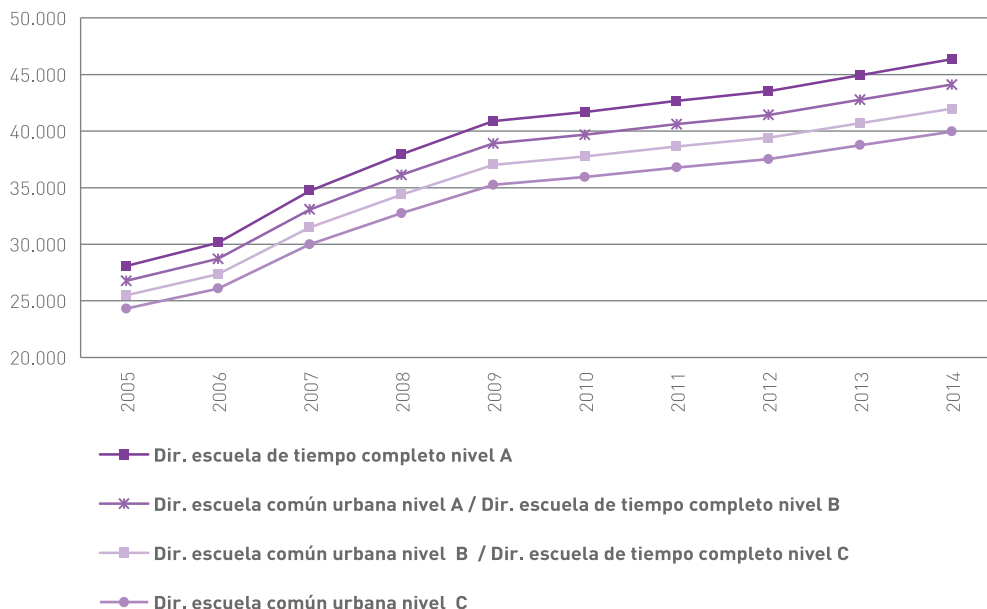
(1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Incluyen salario básico más aumentos.

En los cargos de dirección los salarios han ido aumentando desde el año 2005, en primaria en promedio un 60%, en secundaria y técnico profesional 50% (ver cuadros A.7, A.9 y A.11 del anexo).

Como se observa en el gráfico 10, el salario de los cargos de dirección en primaria es superior en el caso de las escuelas de tiempo completo y mayor cuanto más alta la matrícula de la escuela. El salario de director de escuela común urbana nivel A (de mayor matrícula) es equivalente al de un director de escuela de tiempo completo nivel B. A su vez, el de un director de escuela común urbana nivel B es equivalente al de un director de escuela de tiempo completo nivel C (de menor matrícula).



Gráfico 10. Evolución de los salarios de dirección en el CEIP (1). Años 2005 - 2014

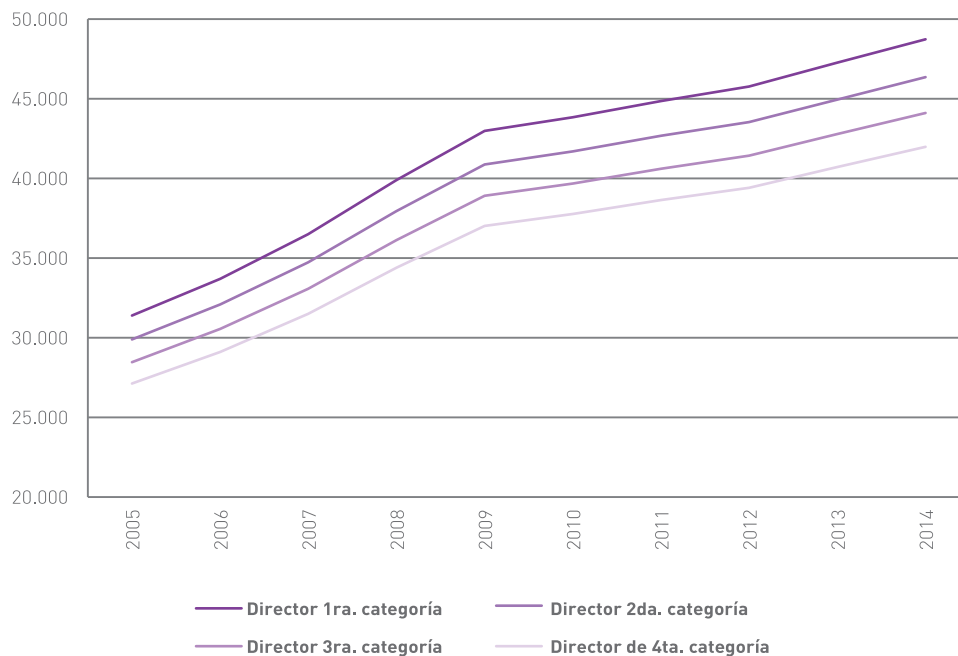


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes con una carga horaria de 40 horas y con menos de 25 años de actividad.

En el caso del CES y el CETP el salario de la dirección es también superior a mayor matrícula (los centros de primera categoría son los que poseen mayor cantidad de alumnos).

Gráfico 11. Evolución de los salarios de dirección en el CES y el CETP (1). Años 2005 - 2014



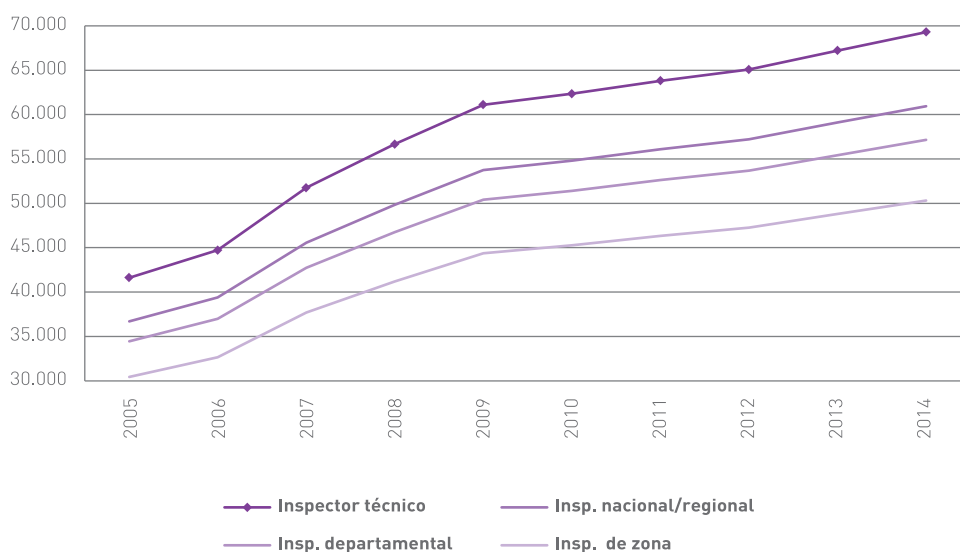
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes con una carga horaria de 40 horas y con menos de 25 años de actividad.



En el caso de los salarios de inspección, tanto en primaria como en media, las distintas categorías tienen una tendencia creciente entre 2005 y 2013, en promedio de 60% en primaria y 50% en media.

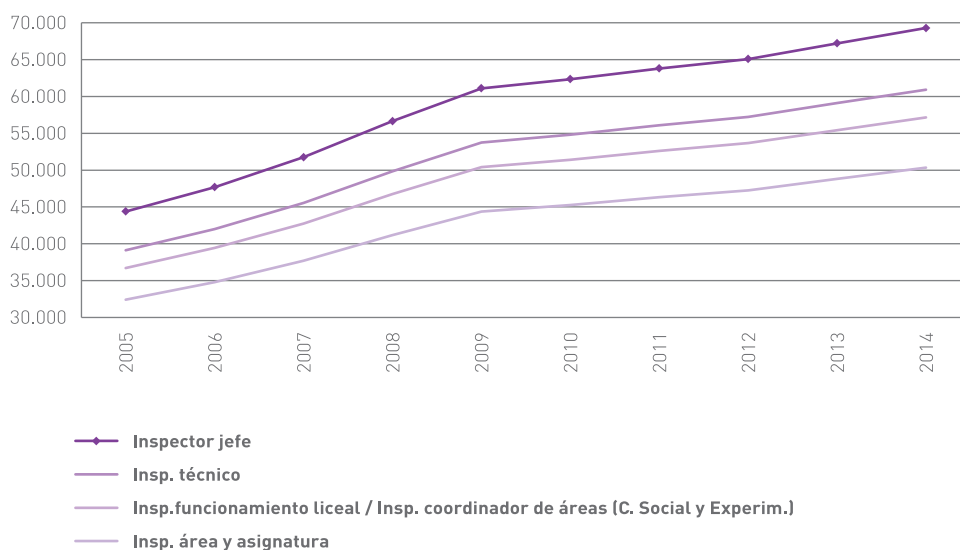
Gráfico 12. Evolución de los salarios de inspección en el CEIP (1). Años 2005 - 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes con una carga horaria de 40 horas y con menos de 25 años de actividad.

Gráfico 13. Evolución de los salarios de inspección en el CES y el CETP (1). Años 2005 - 2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan en valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes con una carga horaria de 40 horas y con menos de 25 años de actividad.

En síntesis:

- La remuneración de los docentes está fuertemente marcada por la antigüedad y basada casi exclusivamente en el pago de horas aula, con escasas excepciones.
- Los incentivos representan una fracción minoritaria del ingreso docente y no están vinculados al desempeño o a la formación, excepto el vinculado a la titulación (requisito básico para el desempeño de la profesión) y el vinculado al presentismo.
- Los incentivos para el trabajo en contextos vulnerables existen solamente en primaria y la mayor parte se vincula al pago de horas de trabajo extra aula, aunque parecen haber actuado para estimular la permanencia docente en estos centros y la atracción de docentes de mayor experiencia.
- El desempeño en la dirección de un centro está peor remunerada respecto a un docente de aula, lo que puede hacer poco atractivo el cargo, además de desestimular el propio trabajo de gestión pedagógica y organizativa de los centros educativos

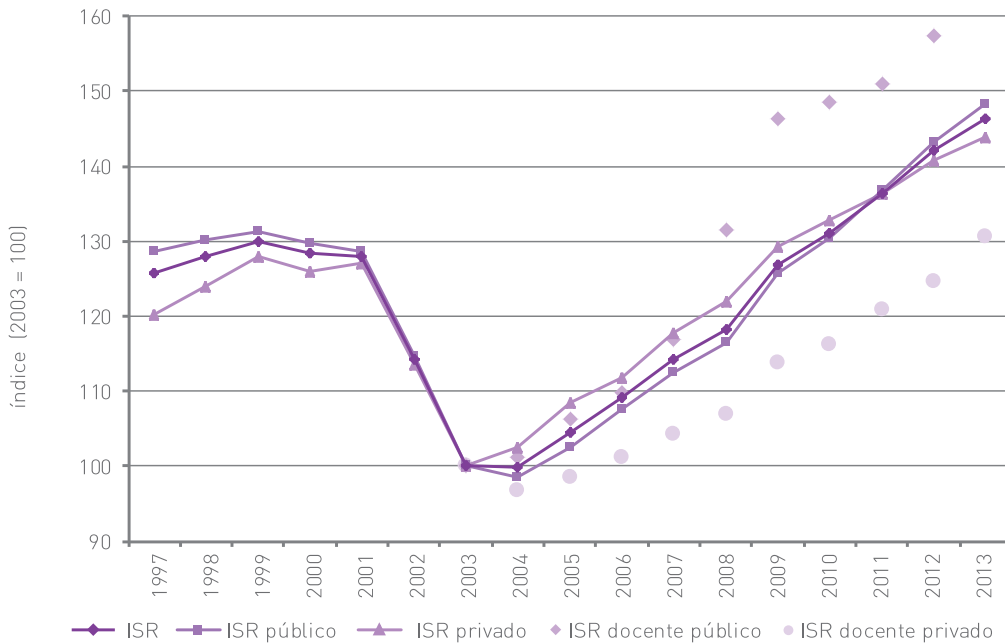


La evolución reciente de los salarios de los docentes y su relación con el resto de los salarios en Uruguay

A partir de la recuperación económica posterior a la crisis del año 2002, las remuneraciones docentes se incrementaron sistemáticamente en términos reales, acompañando el crecimiento real del salario medio, luego de una profunda caída (ver gráfico 14). El crecimiento más firme comenzó en 2005, con la instalación de la negociación colectiva a través de los Consejos de Salarios. En ese contexto, la ANEP comenzó a trabajar en forma conjunta con la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) para mejorar, entre otros aspectos, los salarios de los funcionarios de todo el organismo (ANEP, 2013).

La característica principal de la política salarial docente del sector público a partir de 2005 fue el establecimiento de incrementos reales por encima del promedio. Entre 2005 y 2013 la remuneración de los docentes del sector público aumentó en promedio un 61% en términos reales, lo que equivale a un 5,4% de incremento acumulativo anual en el poder de compra. Dicho incremento fue superior al del salario real promedio, que creció un 47% acumulado en el mismo período (equivalente a un 4,3% promedio anual). Los salarios docentes del sector privado crecieron a un ritmo inferior al promedio de la economía y muy inferior al de los docentes del sector público (3,4% anual).

Gráfico 14. Evolución del índice medio de salarios real general (1) y de la educación. 1997-2013



Fuente: Rendición de cuentas 2013, MEF (2013).
(1) Índice medio de salario real: 2003 = 100.



Si bien el incremento significativo del poder de compra de los salarios fue en forma generalizada (para todas las categorías de docentes), existieron en la última década algunas políticas salariales que se tradujeron en incrementos diferenciales para algunas categorías, procurando diversos objetivos.²⁰ En particular, se observaron los siguientes cambios:

a) Los grados más altos tuvieron un crecimiento real superior a los grados más bajos, lo que implicó una leve recuperación de la pirámide salarial. Como ya fue mencionado, en 2005 un docente grado 4 percibía un salario 13% superior a un grado 1 en primaria y primer ciclo de educación media, y 11,5% en el segundo ciclo. En 2014 estos porcentajes aumentaron a 16,5%. La diferencia entre la remuneración de un docente grado 7 y un grado 4 en 2005 era de 39% y pasó a 42% en 2014.

b) Asimismo, se buscó un incremento relativo sustantivo en la remuneración de los maestros de tiempo completo, mediante el aumento de la UDC. En 2014 el valor de la UDC se elevó al 91% del salario de un maestro de 20 horas grado 1. Ello implicó un acercamiento del salario de los maestros de tiempo completo al de un maestro con dos unidades de 20 horas en su grado correspondiente.

c) Otro de los objetivos fue reducir las inequidades presentes entre las remuneraciones de los docentes de distintos ciclos, específicamente la equiparación salarial de docentes de ciclo básico con los de segundo ciclo. Mientras que en 2005 el salario de un docente grado 1 en el segundo ciclo de educación media era un 7,2% superior al de primer ciclo, este porcentaje disminuyó a un 1,7% en 2014.

²⁰ Dichos objetivos fueron explicitados en el acuerdo salarial entre la ANEP y la CSEU en diciembre de 2010.



Los salarios docentes en la comparación internacional

A nivel internacional existe a menudo una escala para los sueldos de los docentes de primaria y otra para los profesores de secundaria, estos últimos con mayores niveles de compensación. La característica principal de una escala salarial uniforme suele ser que el sueldo de un docente depende de su nivel educativo y años de experiencia.

Los datos disponibles de la OCDE²¹ y la UNESCO²² permiten realizar comparaciones entre el salario anual al comienzo de la carrera, después de 15 años de experiencia docente y en la parte superior de la escala, según el nivel de formación impartido, para diversos países.

Los salarios reportados se definen como la suma de los salarios (la suma total de dinero pagado por el empleador por el trabajo suministrado) menos la cuota empresarial a la seguridad social y fondos de pensiones (de acuerdo con las escalas salariales existentes), antes de las deducciones de impuestos sobre la renta. Los bonos que constituyen una parte regular de los salarios (como un decimotercer mes, salario vacacional o bonos regionales) están incluidos en las cifras. Las bonificaciones adicionales (por ejemplo, la remuneración de los docentes en las zonas remotas, por participar en proyectos de mejora de los centros o actividades especiales, o por un rendimiento excepcional) se excluyen de los sueldos brutos reportados.

Los salarios iniciales refieren al salario promedio bruto previsto por año para un docente a tiempo completo con la mínima formación necesaria para ser plenamente cualificado en el inicio de su carrera docente. Los salarios después de 15 años de experiencia se refieren al sueldo anual de un docente a tiempo completo con la mínima formación necesaria para ser plenamente cualificado y con 15 años de experiencia. Los sueldos máximos reportados se refieren al salario anual máximo previsto (parte superior de la escala de sueldos) de un docente de tiempo completo con la formación mínima para su trabajo.

Los países para los cuales se dispone de datos son los que participan en el programa de Indicadores Mundiales de Educación (WEI, por su nombre en inglés). El programa WEI se construyó sobre el programa de indicadores de la OCDE y se puso en marcha en 1997 por once países (Argentina, Brasil, Chile, China, India, Indonesia, Jordania, Malasia, Filipinas, la Federación Rusa y Tailandia), junto con la OCDE y la UNESCO y con el apoyo financiero del Banco Mundial. Otros países, entre ellos Egipto, Jamaica, Paraguay, Perú, Túnez y Uruguay, se unieron más adelante.

Horas estatutarias remuneradas

Una primera consideración que debe hacerse al comparar salarios de distintos trabajadores es la cantidad de horas a las que corresponde la remuneración. Del cuadro 11 surge que existen diferencias importantes entre las horas estatutarias remuneradas de los docentes uruguayos respecto de los docentes de varios de los países objeto de la comparación.

Los datos de la OCDE y la UNESCO se presentan para docentes a tiempo completo, definidos como aquellos que están empleados por al menos 90% de las horas normales o estatutarias de trabajo (estas horas incluyen las horas de enseñanza en contacto con los alumnos y las horas dedicadas a otras tareas diferentes a la docencia) para un empleado a tiempo completo en un año escolar completo (OCDE, 2004), según las normas vigentes de cada país.

²¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de economía de mercado. En sus publicaciones periódicas *Education at a Glance* proporciona datos sobre la estructura, finanzas y rendimiento de los sistemas educativos en más de 40 países, incluidos los miembros de la OCDE y los socios del G-20.

²² El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) presenta estadísticas en materia de educación, ciencia y tecnología, cultura y comunicación para más de 200 países y territorios.



En el caso de Uruguay, los salarios que reportan los organismos internacionales corresponden a 20 horas de trabajo a la semana. Esto puede subestimar la posición salarial del país en la comparación internacional, ya que en la mayoría de los países la cantidad de horas estatutarias de trabajo se ubica cerca de las 40 horas en todos los ciclos. En este sentido, la comparación del salario de 20 horas semanales de Uruguay respecto a los salarios por la cantidad estatutaria de horas de otros países no solamente reflejará diferencias en los salarios relativos, sino también en la cantidad de horas trabajadas y remuneradas a los docentes. Debido a ello, para la comparación internacional de los salarios docentes nos basamos, además de en el salario de 20 horas, en salarios de docentes con similar carga de trabajo que el promedio internacional. Específicamente se toman como referencia otros dos cargos²³:

a) salarios de maestros de tiempo completo, que son remunerados por 40 horas que no corresponden enteramente a horas aula, sino que incluyen otro tipo de tareas en los centros educativos, los que se acercan más a la realidad de trabajo presente en varios de los otros países; y

b) salarios de profesores de 30 horas, considerando que en promedio los profesores dedican unas 9 horas adicionales de trabajo fuera de los centros educativos según datos de la Encuesta Continua de Hogares 2012, lo que daría una idea del salario de un docente que trabaja 40 horas, incluyendo horas de enseñanza y horas dedicadas a otras tareas docentes.

Cuadro 11. Organización del horario laboral de los docentes, países seleccionados. Año 2012

Educación primaria						
	Número de días de clase	Horas de enseñanza anuales (1)	Horas de enseñanza semanales	Horas de trabajo en el centro educativo (2)	Horas de trabajo estatutarias anuales (3)	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (4)	190	694	18	-	1.520	40
Japón (5)	200	731	18	-	1.891	47
Finlandia (4)	187	673	18	787	-	-
Nueva Zelanda (6)	195	935	24	1.560	-	-
España (6)	176	880	24	1.140	1.425	39
Promedio OCDE	183	782	21	1.200	1.649	44
Chile (7)	179	1.103	29	1.839	1.971	52
Uruguay (8)	184	736	20	-	-	-
México (6)	200	800	19	800	-	-
Brasil	203	800 (9)	19	-	-	-
Argentina (10)	170	680	19	-	-	-

²³ En el cuadro A.17 del anexo se presentan las estimaciones de salarios para Uruguay en caso de considerar cargos de 20 horas, de maestros a tiempo completo (40 horas) y de profesores de educación media con cargos de 30 horas, de los que se dispone de información desde 2005.



Primer ciclo de educación secundaria						
	Número de días de clase	Horas de enseñanza anuales (1)	Horas de enseñanza semanales	Horas de trabajo en el centro educativo (2)	Horas de trabajo estatutarias anuales (3)	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (4)	190	568	15	-	1.520	40
Japón (5)	200	602	15	-	1.891	47
Finlandia (4)	187	589	16	703	-	-
Nueva Zelanda (6)	193	848	22	1.255	-	-
España (6)	176	713	19	1.140	1.425	39
Promedio OCDE	182	694	18	1.173	1.649	44
Chile (7)	179	1.103	29	1.839	1.971	52
Uruguay (8)	169	1.015	30	-	-	-
México (6)	200	1.047	25	1.167	-	-
Brasil	203	800 (9)	19	-	-	-
Argentina (10)	171	1.368	38	-	-	-
Segundo ciclo de educación secundaria						
	Número de días de clase	Horas de enseñanza anuales (1)	Horas de enseñanza semanales	Horas de trabajo en el centro educativo (2)	Horas de trabajo estatutarias anuales (3)	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (4)	190	549	14	-	1.520	40
Japón (5)	196	510	13	-	1.891	48
Finlandia (4)	187	547	14	642	-	-
Nueva Zelanda (6)	190	760	20	950	-	-
España (6)	171	693	19	1.140	1.425	40
Promedio OCDE	180	655	18	1.142	1.643	44
Chile (7)	179	1.103	29	1.839	1.971	52
Uruguay (8)	154	770	25			
México (6)	171	838	23	971		
Brasil	203	800 (9)	19			
Argentina (10)	171	1.368	38			

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OCDE (2014) y Fundapro (2013).

(1) Las horas de enseñanza normalmente se calculan sobre la base de horas lectivas (de 60 minutos) por día multiplicado por el número de días lectivos al año, o en función de las horas de enseñanza por semana, multiplicado por el número de semanas al año que el centro educativo está abierto para la enseñanza.

(2) Las horas de trabajo en el centro educativo refieren al horario laboral exigido en el centro educativo para un profesor a tiempo completo.

(3) Las horas de trabajo estatutarias refieren al horario laboral reglamentario total de un docente a tiempo completo, incluyendo las horas de enseñanza en contacto con los alumnos y las horas dedicadas a otras tareas diferentes a la docencia, en un año escolar completo.

(4) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza mínimo".

(5) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza reales".

(6) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza habituales".

(7) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza máximo".

(8) Las horas de enseñanza para Uruguay se calculan a partir de los calendarios aprobados para cada ciclo y considerando las horas lectivas diarias para los casos típicos de escuela urbana común que funciona de lunes a viernes 4 horas diarias (con media hora de recreo), liceo de educación media básica que funciona de lunes a viernes 6 horas diarias y liceo de educación media superior que funciona de lunes a viernes 5 horas diarias.

(9) Dato 2010.

(10) Dato 2011.

En el cuadro 11 se presenta cuál es el tiempo de enseñanza u horas lectivas para algunos países seleccionados en el año 2012. Normalmente se calculan sobre la base de horas lectivas (de 60 minutos) por día multiplicado por el número de días lectivos al año, o en función de las horas de enseñanza por semana, multiplicado por el número de semanas al año que el centro educativo está abierto para la enseñanza. Se excluyen los períodos de tiempo reglamentariamente destinados a



los descansos entre clases o grupos de clases y las horas por año que caen en días en que el centro educativo está cerrado para fiestas y celebraciones. En educación primaria se incluyen los breves descansos entre clases si el profesor es responsable de su clase durante ese tiempo.

La proporción de tiempo de trabajo estatutario dedicado a la enseñanza proporciona información sobre la cantidad de tiempo disponible para otras actividades docentes, tales como preparación de clases, corrección y formación en el empleo. Una gran parte del tiempo de trabajo dedicado al trabajo en el aula puede indicar que se dedica menos tiempo a tareas como la evaluación de los estudiantes y la preparación de las clases. Por lo tanto, las horas de enseñanza no deben interpretarse como una medida de la carga total de trabajo, ya que reflejan solamente la proporción de tiempo de permanencia en instrucción en el aula, más, en algunos casos, las horas de coordinación.

En el cuadro 11 también se presentan las horas de trabajo en el centro educativo. Este tiempo de trabajo se refiere al número de horas que los docentes deben estar disponibles en el centro escolar si sus contratos lo especifican. De acuerdo con la política formal en un país determinado, el tiempo de trabajo en el centro puede referirse, en algunos casos, solo a las horas directamente asociadas con la enseñanza (y otras actividades extracurriculares para los estudiantes, tales como las tareas y exámenes, pero con exclusión de los exámenes anuales). En otros casos puede referirse también directamente a la enseñanza y a las horas dedicadas a otras actividades relacionadas con la docencia, como la preparación de las clases, el asesoramiento de los estudiantes, la corrección de tareas y exámenes, el desarrollo profesional, las reuniones con los padres, reuniones de personal y tareas generales de la escuela.

Los datos para primaria de Uruguay refieren a escuelas de educación primaria pública que funcionan con el régimen común, de lunes a viernes 4 horas diarias (dentro de las cuales se incluyen 30 minutos de recreo). Los datos de educación secundaria básica refieren a liceos de Montevideo que funcionan de lunes a viernes 6 horas reloj diarias (39 horas semanales de 45 minutos). Los datos de educación secundaria superior refieren a liceos de Montevideo que funcionan de lunes a viernes 5 horas diarias (34 horas de 45 minutos). Los días de clase refieren a los días previstos según los calendarios aprobados para cada ciclo.

Como puede observarse en el cuadro 11 las horas de clase de Uruguay resultan bajas en la comparación internacional para el caso de primaria y educación secundaria superior. La media del número de horas lectivas en los centros públicos de educación primaria es de 808 horas al año (782 para el promedio de la OCDE), y en educación secundaria superior de 782 (655 para el promedio de la OCDE). Para Uruguay se prevén 736 horas anuales en educación primaria y 770 en educación secundaria superior. Sin embargo, en educación secundaria básica las horas previstas de enseñanza se ubican por encima del promedio de los demás países. Para este nivel el promedio para los países considerados es 833 horas anuales (694 para el promedio de la OCDE) y las horas previstas para Uruguay son de 1.015.

Por otro lado, las horas estatutarias de enseñanza para el caso de Uruguay se componen casi exclusivamente de horas de enseñanza directa, dado que, como ya fue analizado, solo en pocas excepciones los contratos contemplan horas de trabajo en el centro asociadas a otras actividades docentes (planificación, participación en un proyecto colectivo u otras actividades conexas al trabajo directo con los estudiantes). En la mayoría de los países la cantidad de horas estatutarias de trabajo se ubica cerca de las 40 horas semanales en todos los ciclos, mientras que en Uruguay esta cifra representaría cerca de la mitad si se consideran contratos por 20 horas semanales.

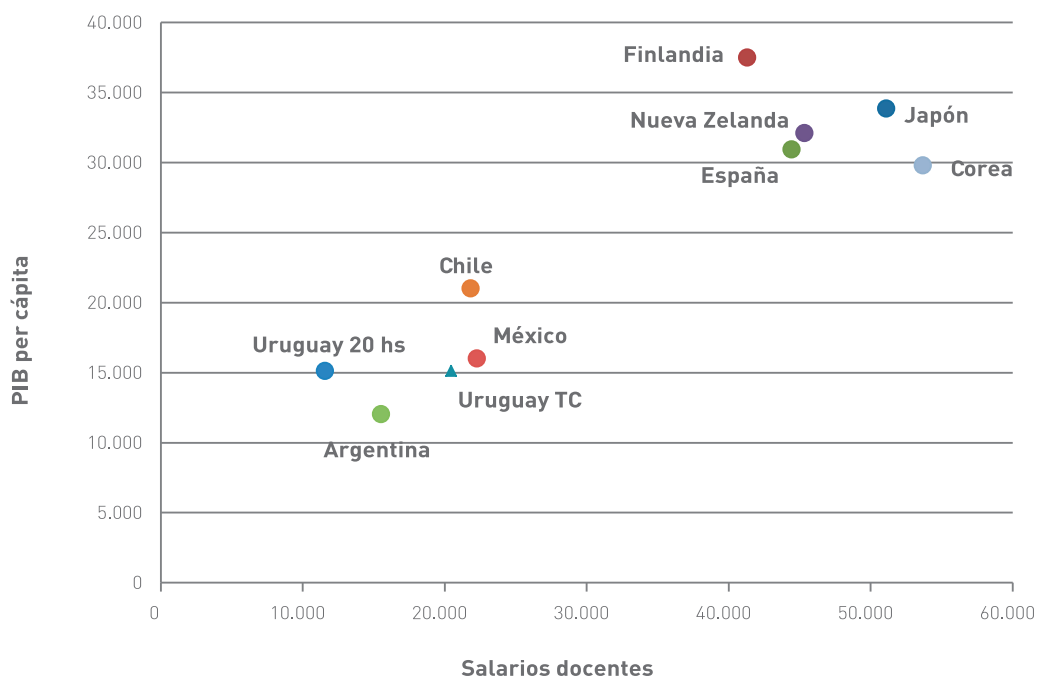


Salarios docentes y capacidad económica de los países

Además de la consideración de la cantidad de horas de trabajo, para realizar la comparación internacional debe tomarse en cuenta la capacidad de los salarios de comprar un conjunto común de bienes y servicios. Para ello, los salarios nominales se transforman en salarios reales, en una moneda comparable utilizando las paridades de poder adquisitivo (PPA).²⁴

Sin embargo, la simple comparación de los salarios convertidos en moneda comparable no es correcta. Es importante considerar que los salarios reales de los países difieren según su nivel de desarrollo, y para ello se analiza la relación de los salarios respecto al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita²⁵ como indicador de la inversión que se realiza en salarios docentes. La comparación de los salarios reglamentarios con el PIB per cápita es una forma de evaluar el valor relativo de los salarios de los docentes, en términos de la capacidad económica de cada país, lo que proporciona una base correcta para las comparaciones estandarizadas. En el gráfico 15 se presenta la relación entre los salarios de los docentes y el PIB per cápita para los distintos países considerados.²⁶

Gráfico 15. Salarios docentes en educación primaria (1) y PIB per cápita (2), países seleccionados (3). Año 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2013), el Banco Mundial y el Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.
(1) Salarios anuales para docentes con 15 años de antigüedad.

(2) Valores en dólares comparables.
(3) Datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Datos de Argentina a 1997, 2003 y 2011.

(4) Uruguay TC hace referencia a los salarios de maestros que trabajan en escuelas de tiempo completo (40 horas).

²⁴ Los tipos de cambio de paridad del poder adquisitivo (PPA) son aquellos que igualan el poder adquisitivo de las diferentes monedas. Esto significa que una cantidad determinada de dinero en diferentes monedas convertida con las tasas de PPA va a comprar la misma canasta de bienes y servicios en todos los países. En otras palabras, las PPA son las tasas de conversión de moneda que eliminan las diferencias en los niveles de precios entre países. Por lo tanto, cuando el salario para diferentes países se convierte en una moneda común por medio de PPA, expresa el mismo conjunto de precios internacionales a fin de que las comparaciones entre países reflejen únicamente diferencias en el volumen de bienes y servicios adquiridos.

²⁵ El PIB es una medida que expresa el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado. El PIB per cápita es la relación que hay entre el PIB y la cantidad de habitantes de un país, y es una forma de estimar la riqueza económica de un país.

²⁶ En los informes de la OCDE Education at a Glance de 2012 y 2013 se reportan los datos de salarios deflactados usando el factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA) del consumo privado, mientras que los informes anteriores los deflactaban por el factor de conversión del Producto Interno Bruto (PIB). Para volver las series comparables temporalmente se optó en este estudio por deflactar los salarios en moneda nacional de todos los años y todos los países por el factor de conversión PPA del PIB. Debido a este cambio en el cálculo, los datos para los años 2010 y 2011 no coinciden con los publicados por los informes de la OCDE, mientras que el dato de Uruguay en 2011 no coincide con el publicado por PISA 2012. En los cuadros A.13, A.14 y A.15 del anexo se presentan los datos de salarios docentes para los distintos ciclos y países, deflactados por el PPA del PIB.



La proporción del salario docente en el PIB per cápita muestra el estado del salario docente en relación con la riqueza económica de un determinado país. Los salarios altos relativos al PIB per cápita sugieren que un país está realizando mayores esfuerzos para invertir sus recursos financieros en docentes.²⁷

Los gráficos 16, 17 y 18 muestran el ratio de salarios de docentes sobre el PIB per cápita de algunos países seleccionados.²⁸ En promedio, en los países de la OCDE el salario docente es equivalente al PIB per cápita (el ratio es igual a 1). En la región latinoamericana se observan situaciones dispares: a 2011 Chile y México presentan ratios superiores al promedio de la OCDE (1,3 y 1,5 en primaria), mientras que Argentina se sitúa en un nivel levemente inferior (0,98).

En el caso de Uruguay, el ratio correspondiente al salario docente de 20 horas sobre el PIB per cápita se sitúa en un nivel inferior al conjunto de los países objeto de la comparación (0,8). No obstante, si se analiza el ratio de salario sobre PIB per cápita de un maestro de tiempo completo, el valor asciende a 1,4, similar al de México y Chile, mientras que para profesores con 30 horas de primer y segundo ciclo el ratio se ubica en 1,1.

Por otra parte, se observa que el ratio del salario sobre el PIB per cápita de Uruguay creció en el período de análisis. Para el docente de 20 horas, el ratio pasó de 0,66 a 0,76 en primaria y el primer ciclo de secundaria, y de 0,71 a 0,77 en el segundo ciclo de secundaria. Considerando a los otros cargos de referencia, entre 2005 y 2011 el ratio creció de 1,2 a 1,4 para maestros de tiempo completo, y de 1 a 1,1 para docentes de primer ciclo de secundaria con 30 horas. En el segundo ciclo el ratio se mantuvo en 1,1 desde 2005.

Gráfico 16. Ratio salarios docentes en educación primaria (1) / PIB per cápita (2), países seleccionados (3). Años 1997, 2005 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (1998 a 2013), el Banco Mundial y el Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Salarios anuales para docentes con 15 años de antigüedad.

(2) Valores en dólares comparables.

(3) Datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011.

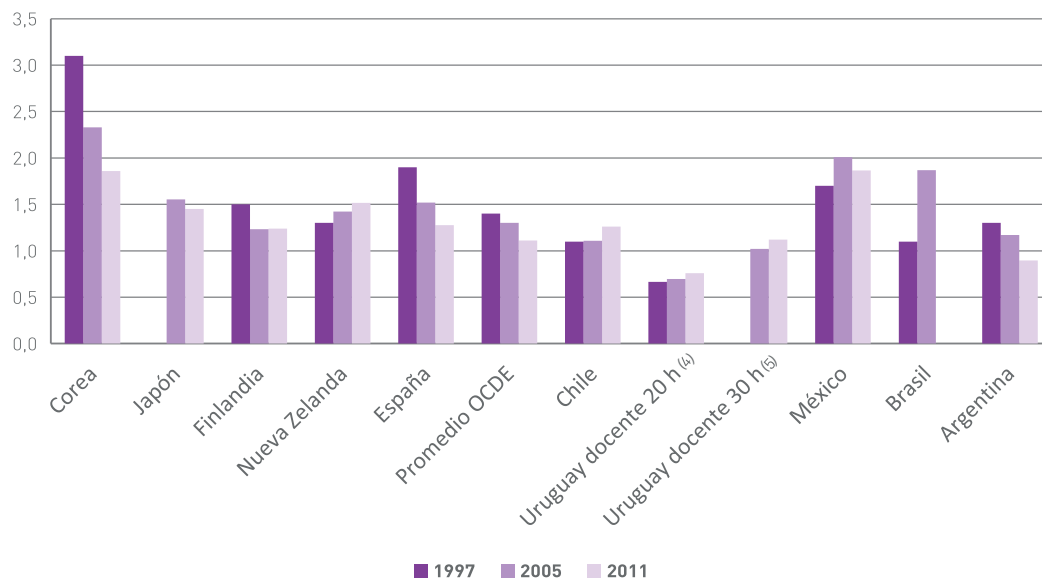
(4) Uruguay TC hace referencia a los salarios de maestros que trabajan en escuelas de tiempo completo (40 horas).

²⁷ El ratio de salarios docentes respecto al PIB per cápita refleja patrones de productividad relativa que varían enormemente entre sectores en relación con el nivel de desarrollo de un país. Este ratio es generalmente más alto en países en vías de desarrollo que en países desarrollados debido a la gran productividad en el sector de servicios más que en el resto de la economía (OCDE, 2001).

²⁸ En el cuadro A.16 del anexo se presenta la tabla de datos del ratio en relación al PIB per cápita para los países seleccionados y los tres ciclos educativos.



Gráfico 17. Ratio salarios docentes en el primer ciclo de educación secundaria (1) / PIB per cápita (2), países seleccionados (3). Años 1997, 2005 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (1998 a 2013), el Banco Mundial y el Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Salarios anuales para docentes con 15 años de antigüedad.

(2) Valores en dólares comparables.

(3) Datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011.

(4) Las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.

(5) Uruguay docente 30 horas hace referencia a los salarios de docentes de educación media que trabajan 30 horas remuneradas considerando que en promedio los profesores dedican unas 9 horas adicionales de trabajo fuera de los centros educativos, lo que da una idea del salario por 40 horas semanales.

Gráfico 18. Ratio salarios docentes en el segundo ciclo de educación secundaria (1) / PIB per cápita (2), países seleccionados (3). Años 1997, 2005 y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (1998 a 2013), el Banco Mundial y el Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Salarios anuales para docentes con 15 años de antigüedad.

(2) Valores en dólares comparables.

(3) Datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011.

(4) Las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.

(5) Uruguay docente 30 horas hace referencia a los salarios de docentes de educación media que trabajan 30 horas remuneradas considerando que en promedio los profesores dedican unas 9 horas adicionales de trabajo fuera de los centros educativos, lo que da una idea del salario por 40 horas semanales.



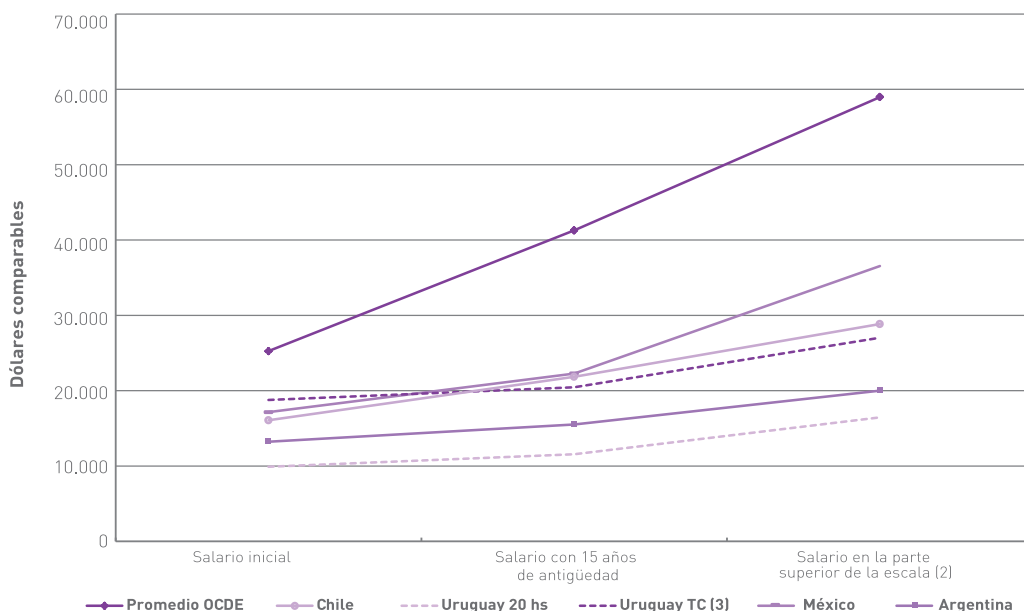
En definitiva, al considerar a los docentes que trabajan a tiempo completo, el salario relativo docente (el salario relativo a la capacidad económica del país) se encuentra en un nivel similar al de países de la región, o incluso levemente mejor que el promedio de países de la OCDE. Sin embargo, debe notarse que gran parte de los docentes trabajan en un régimen de tiempo parcial, lo que les reporta un salario relativo inferior al de sus pares en otros países. Ello tiene su correlato en que la mayoría de los docentes uruguayos no percibe remuneración por el trabajo fuera del aula, ni tampoco deben cumplir con este tipo de tareas en los centros educativos.

La estructura salarial a lo largo de la carrera en la comparación internacional

La estructura de remuneraciones de Uruguay, que tiende a premiar en mayor medida la permanencia en la carrera docente luego de transcurrida una cierta cantidad de años de experiencia, es compartida por algunos países como México o Argentina para los docentes de primaria, si bien en el primer caso el incremento salarial al final de la carrera es significativamente mayor que en Uruguay.

No obstante, cabe destacar que la estructura salarial a lo largo de la carrera en Uruguay es relativamente aplanada en comparación con otros países de la región como Chile o México; y bastante más aplanada en comparación al promedio de países de la OCDE (gráficos 19, 20 y 21). Para el promedio de los países de la OCDE en 2011 la relación entre el salario final y el inicial se ubica entre 130 y 140%, mientras que en México es 110%, en Chile 80% y en Argentina entre 50 y 60%. En el caso de Uruguay la relación entre salario final e inicial docente en primaria y primer ciclo de secundaria para docentes con 20 horas se ubica en 70% en primaria y primer ciclo de secundaria y en 60% en el segundo ciclo. Cuando se consideran cargos de tiempo completo para primaria el porcentaje se ubica en 40% y en ambos ciclos de secundaria los docentes con 30 horas semanales ganan al final de su carrera laboral un 70% más que al comienzo.

Gráfico 19. Salarios docentes en educación primaria (1), distintos puntos de la carrera, países seleccionados. Año 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE [2013], el Banco Mundial y el Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

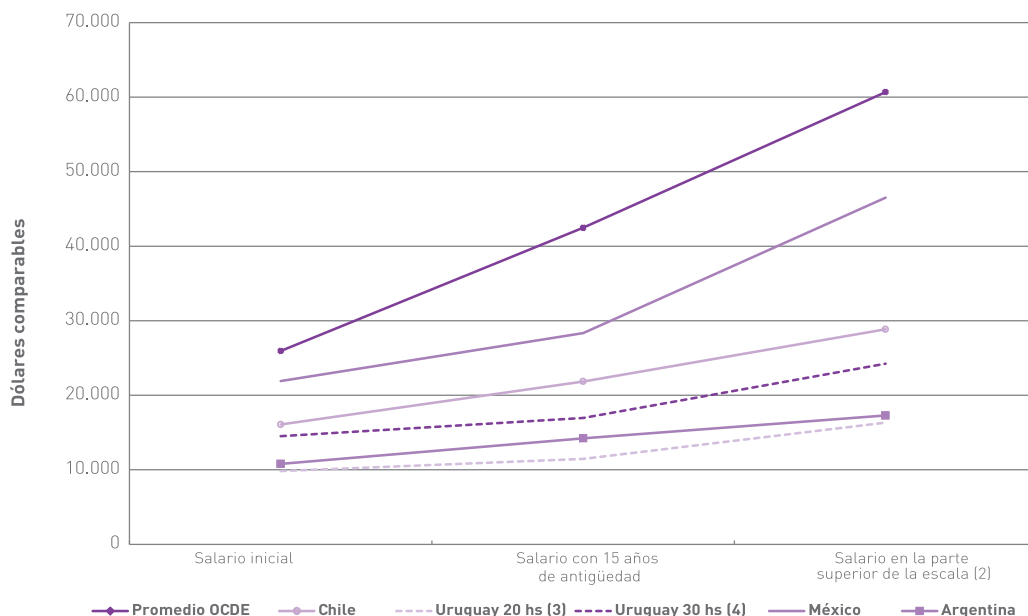
(1) Salarios anuales en dólares comparables deflactados por PPA del PIB.

(2) Relativo a la distribución de cada país.

(3) Uruguay TC hace referencia a los salarios de maestros que trabajan en escuelas de tiempo completo (40 horas).



Gráfico 20. Salarios docentes en el primer ciclo de educación secundaria (1), distintos puntos de la carrera, países seleccionados. Año 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2013), el Banco Mundial y el Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

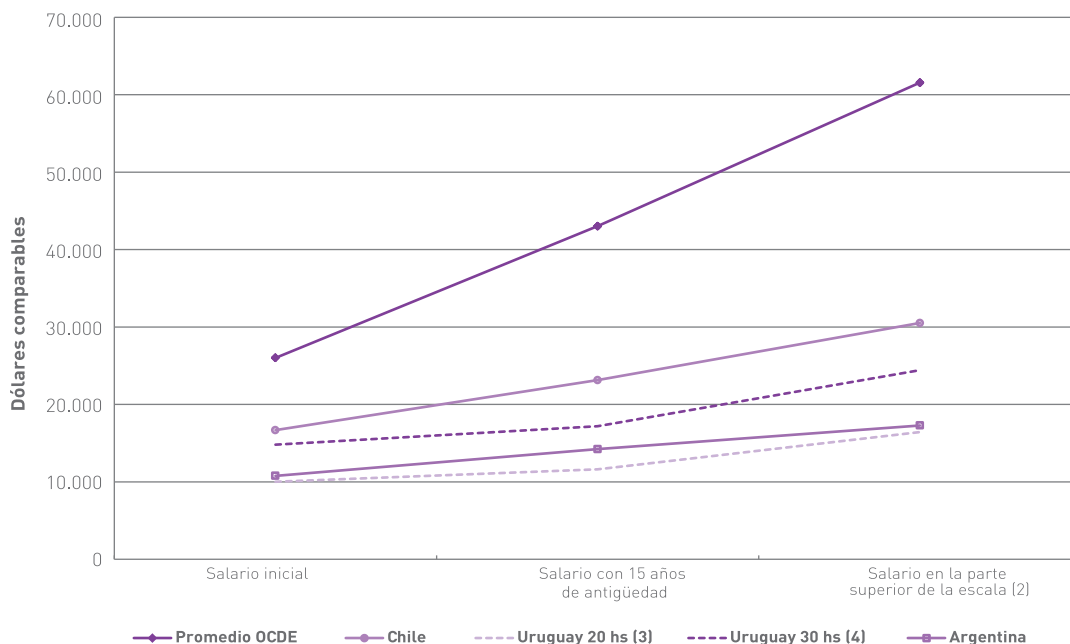
(1) Salarios anuales en dólares comparables deflactados por PPA del PIB.

(2) Relativo a la distribución de cada país.

(3) Las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.

(4) Uruguay docente 30 horas hace referencia a los salarios de docentes de educación media que trabajan 30 horas remuneradas considerando que en promedio los profesores dedican unas 9 horas adicionales de trabajo fuera de los centros educativos, lo que da una idea del salario por 40 horas semanales.

Gráfico 21. Salarios docentes en el segundo ciclo de educación secundaria (1), distintos puntos de la carrera, países seleccionados. Año 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OCDE (2013), Banco Mundial y Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Salarios anuales en dólares comparables deflactados por PPA del PIB.

(2) Relativo a la distribución de cada país.

(3) Las 20 horas corresponden a 16 horas de aula y 4 de coordinación.

(4) Uruguay docente 30 horas hace referencia a los salarios de docentes de educación media que trabajan 30 horas remuneradas considerando que en promedio los profesores dedican unas 9 horas adicionales de trabajo fuera de los centros educativos, lo que da una idea del salario por 40 horas semanales.





Conclusiones

Los salarios docentes del sector público han mejorado sensiblemente en la última década, más que el promedio de los salarios del conjunto de los trabajadores uruguayos. Sin perjuicio de ello, la remuneración de los docentes continúa fuertemente determinada por la antigüedad y basada casi exclusivamente en el pago de horas aula. Los incentivos representan una fracción menor del ingreso y no están ligados al desempeño o a la formación continua. Por otro lado, el desempeño en la dirección de un centro está peor remunerado que la actividad docente en el aula, tanto en educación primaria como en media, lo que desestimula el propio trabajo de gestión pedagógica y organizacional de los centros educativos.

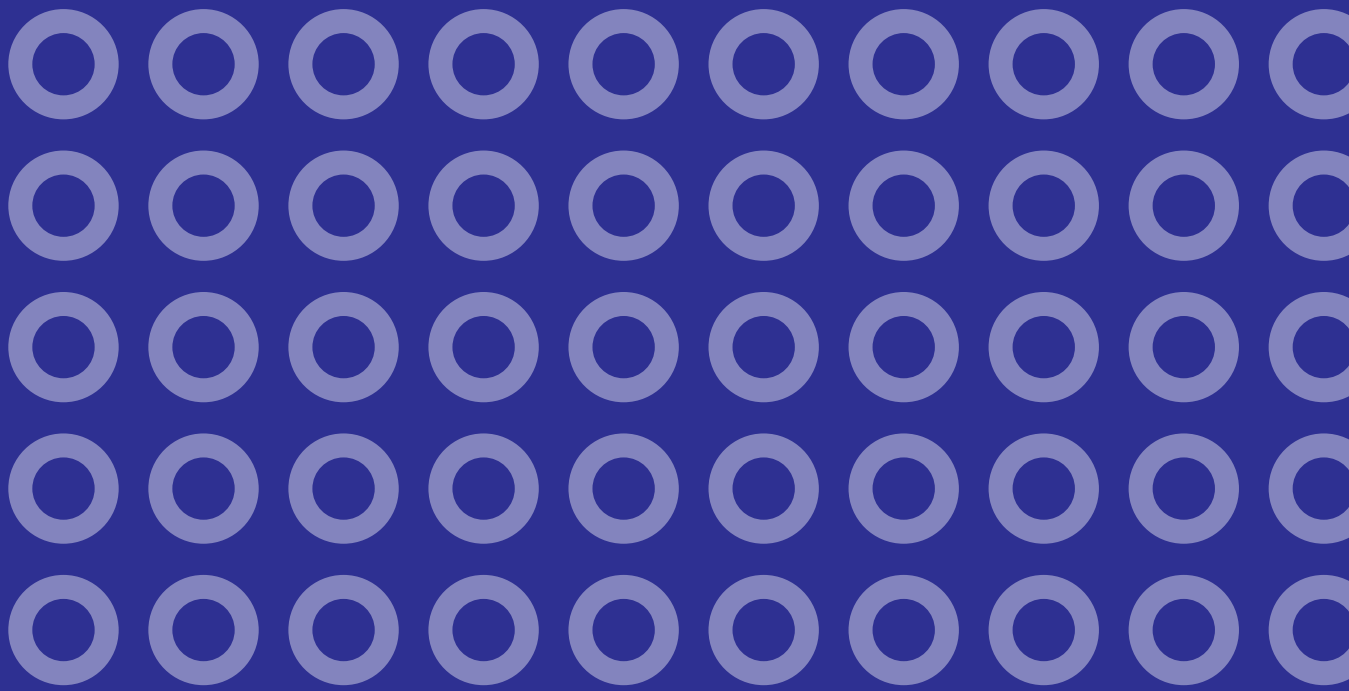
Al comparar el salario de los docentes uruguayos con el contexto internacional se encuentra que, en términos relativos a la capacidad económica, el salario docente en Uruguay para los docentes de tiempo completo se encuentra bien posicionado respecto a otros países de la región, e incluso respecto al promedio de países de la OCDE. Sin embargo, el hecho de que gran parte de los docentes trabajan en un régimen de tiempo parcial y, en general, solamente remunerados en base a sus horas aula, les reporta un salario relativo inferior al de sus pares en otros países. Por lo tanto, la principal conclusión de la comparación del salario docente en el contexto internacional es que las diferencias salariales en relación a la capacidad económica respecto a otros países de la región y países más avanzados se relacionan fundamentalmente con que en Uruguay el trabajo docente se desarrolla a tiempo parcial y concentrado en horas aulas.

Todo parece indicar que el camino de futuras mejoras salariales docentes debería estar asociado al cambio en las condiciones de trabajo, estimulando la permanencia con dedicación completa de los docentes en los centros educativos, con una remuneración que incluya el trabajo en las aulas y también el de planificación, coordinación, trabajo institucional, entre otras actividades. Es decir, el reconocimiento de sus horas extra aula, a la vez que de la provisión de condiciones que permitan cumplirlas dentro de los centros educativos, como ocurre entre los docentes en gran parte de los países de mayor desarrollo.

Otro camino por el cual podría avanzarse hacia futuras mejoras salariales entre los docentes sería a través de la modificación de la estructura de la carrera profesional y los incentivos salariales, incorporando consideraciones para el ascenso salarial menos basadas en antigüedad, y más en, por ejemplo, brindar más oportunidades para el ascenso a través de concursos de oposición.







Los salarios docentes:
comparación en el contexto nacional



Introducción

Más allá de los aspectos vocacionales, el salario de los docentes y su comparación con los salarios de otras ocupaciones técnicas y profesionales es uno de los elementos que influyen al momento de optar por esta carrera, así como la decisión de continuar en ella. En este sentido, las variaciones del diferencial de sueldo entre los profesionales docentes y otras ocupaciones pueden convertir a esta carrera en una opción más o menos atractiva. La existencia de sueldos docentes por lo menos tan altos como los ofrecidos a las personas con similares características en otras profesiones se constituye en una política de incentivos para atraer y retener en la profesión a personas altamente calificadas y lograr un mayor esfuerzo en el trabajo (Vegas y Umansky, 2005).

Es habitual que en la discusión pública se afirme que los salarios docentes son inferiores a lo que deberían ser, considerando la importancia de su función social. Esta referencia puede surgir de la valoración que cada sociedad hace de la profesión docente o de la comparación con otras profesiones de similar calificación. Si efectivamente en la opinión pública está instalada la noción de que la docencia es una profesión peor remunerada que otras, es posible que existan pocos incentivos monetarios para entrar a la carrera docente. Por otra parte, incrementos salariales no muy significativos a lo largo de la carrera también pueden afectar la decisión de permanecer en la profesión.

Las investigaciones que intentan determinar si los docentes están subremunerados llegan a conclusiones diversas dependiendo del grupo de comparación. Es fundamental la elección de este grupo de comparación para establecer la posición relativa de los salarios docentes. En este sentido, debe ser lo más parecido posible al grupo docente en las características que inciden en la determinación del salario.

En este documento se busca comparar el salario docente en el contexto nacional. Si bien en los últimos años en Uruguay los salarios docentes han crecido en términos reales más que el salario medio de la economía, se procura analizar cómo se posicionan con respecto a los de otras ocupaciones similares.

En lo que sigue se analiza la brecha entre ingresos laborales por hora de docentes y otras ocupaciones en Uruguay para los años 2006 y 2012. Los resultados de las comparaciones sugieren que, a pesar del aumento en los ingresos salariales docentes entre estos años, todavía existen diferencias significativas entre el ingreso laboral docente y el de otras ocupaciones técnicas y profesionales similares.





Los docentes y el trabajo docente frente a otros grupos ocupacionales

Características generales

Para conocer cómo se posiciona el salario docente con respecto a los de otras ocupaciones es necesario comparar el ingreso laboral de los educadores con respecto al resto de los ocupados utilizando los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE). La comparación de los ingresos por hora permite eliminar las diferencias de ingresos provenientes de distintas cargas horarias de trabajo entre las ocupaciones.

Se puede realizar una comparación bruta del ingreso de los docentes y del de los demás ocupados, esto es, hacer el simple contraste entre el ingreso de uno y otro grupo. Sin embargo, comparar las remuneraciones de los docentes con las del resto de los ocupados no solo refleja una posible brecha salarial entre los grupos, sino también las diferencias sociodemográficas, educativas y del tipo de inserción laboral, características que están ligadas a los ingresos que se obtienen en el mercado de trabajo.

Los cuadros A.4 y A.5 del anexo 1 muestran las estadísticas descriptivas de las características observables personales, laborales, del hogar y de la región de residencia de los grupos ocupacionales considerados para los años 2006 y 2012.¹ Puede observarse que más del 80% de los docentes son mujeres; en el caso de los docentes de inicial y primaria este porcentaje asciende a más del 90%. Entre otros profesionales y técnicos el porcentaje de mujeres es cercano al 50%, y entre los trabajadores de oficina ronda el 60%.

En relación a la edad, se observa que el porcentaje de ocupados con menos de 24 años es superior entre los trabajadores de oficina respecto de las demás ocupaciones, mientras que los docentes tienen un mayor porcentaje en los tramos intermedios y superiores (25 a 34, 35 a 44 y 45 a 54 años). En otros profesionales y técnicos² el porcentaje de trabajadores mayores de 55 años es superior que en el resto de las ocupaciones.

Las mayores diferencias entre docentes y otras ocupaciones se observan en el nivel educativo: los docentes con educación terciaria completa son casi un 80% en ambos años, valor que se incrementa entre 2006 y 2012. En el nivel de inicial y primaria el título habilitante es obligatorio para ejercer en el sector público. Sin embargo, en la ECH en esta categoría se incluyen otras actividades docentes que no exigen tener este nivel de estudios (auxiliar de maestro, educador, tallerista, etc.), lo que explica que, si bien el porcentaje de maestros titulados es muy alto, no alcanza el 100%. En secundaria el título habilitante es obligatorio para el ciclo básico, si bien esta normativa no siempre se aplica. No obstante, también en este nivel el porcentaje de profesores con estudios terciarios completos es alto en relación a las otras categorías consideradas (66% en 2006 y 74% en 2012). En comparación, entre los trabajadores de oficina el porcentaje con estudios

¹ En esta primera comparación los grupos ocupacionales de la Encuesta Continua de Hogares que se toman en consideración son: ocupados (todas las personas que declaran trabajar), asalariados (todas las personas que trabajan en relación de dependencia), trabajadores de oficina (ocupaciones cuyas tareas principales requieren para su desempeño los conocimientos y la experiencia necesarios para ordenar, almacenar y encontrar información), profesionales científicos e intelectuales (ocupaciones cuyas tareas principales requieren para su desempeño conocimientos profesionales de alto nivel y experiencia en materia de ciencias físicas y biológicas o ciencias sociales y humanidades), técnicos y profesionales de nivel medio (ocupaciones cuyas tareas principales requieren para su desempeño conocimientos técnicos y experiencia de una o varias disciplinas de las ciencias físicas y biológicas o de las ciencias sociales y las humanidades), y docentes (de inicial, primaria y secundaria).

² En este informe la categoría "otros profesionales y técnicos" incluye a los grupos 2 (profesionales científicos e intelectuales) y 3 (técnicos y profesionales de nivel medio) según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88) adaptada al Uruguay (CNUO-95). El grupo 2 comprende las ocupaciones cuyas tareas principales requieren del dominio de conocimientos profesionales de alto nivel y experiencia en materia de ciencias naturales o ciencias sociales y humanidades. Sus tareas se vinculan con el desarrollo de conocimientos científicos o intelectuales, la aplicación de teorías y métodos para resolver problemas o la difusión sistemática de conocimientos. El grupo 3 abarca las ocupaciones cuyas tareas principales requieren para su desempeño de la aplicación de métodos y conocimientos técnicos de una o varias disciplinas de las ciencias naturales, sociales o de las humanidades.



terciarios completos se ubica cercano al 11%; la mayoría alcanza el nivel de educación media superior incompleta o completa. Entre otros profesionales y técnicos un poco menos de la mitad cuenta con estudios terciarios completos, seguido por aquellos con educación media superior completa o terciaria incompleta.

Las características del hogar, como la presencia de niños y mayores de 65 años, resultan bastante similares entre docentes y otros ocupados en ambos años considerados, así como el porcentaje de hogares con un segundo ingreso. Sin embargo, la categoría de jefe³ de hogar resulta mucho menor entre docentes, especialmente entre los de enseñanza inicial y primaria, aunque aumenta su proporción entre 2006 y 2012.

Los docentes tienen un mayor grado de formalización laboral que el resto de las categorías. Esto se relaciona, entre otros aspectos, con la alta participación del sector público en el mercado docente (el 80% frente al 27% aproximadamente en las otras categorías consideradas). Finalmente, los docentes tienen mucha mayor presencia en el interior del país que el resto de las ocupaciones.

En términos de carga horaria en el puesto de trabajo (cuadro A.6), en promedio los docentes trabajan menos horas que el grupo de profesionales y técnicos (30 horas semanales versus 37). Más de la mitad declara trabajar a tiempo parcial en su ocupación principal, mientras que este porcentaje es cercano al 30% en las demás categorías consideradas.

No obstante, si se toman en cuenta las horas trabajadas en el hogar, los docentes trabajan en promedio significativamente más horas que el grupo de comparación (10 horas semanales en su hogar versus media hora semanal, según la ECH 2012). Considerando el total de horas en el lugar de trabajo y en el hogar se obtiene una cantidad similar de horas de trabajo (cercana a las 40 horas semanales) para docentes y el resto de ocupados.

Remuneraciones por hora

Cuando se comparan los docentes con todo el conjunto de ocupados se observa que los primeros perciben ingresos más altos (cuadros A.7 y A.8), lo cual es consistente con las diferencias en el nivel educativo. Asimismo, esta diferencia en las remuneraciones se acentúa entre 2006 y 2012. En promedio, los docentes ganan más que los trabajadores de oficina, pero menos que otras ocupaciones técnicas y profesionales. La diferencia con estos últimos es de 24% en 2006 y 11% en 2012. Por su parte, los profesores de secundaria ganan, en promedio, más que los maestros de primaria.⁴ Si se considera el total de horas trabajadas, tanto en el lugar de trabajo como en el hogar, el ingreso por hora del grupo de profesionales y técnicos resulta en un 45,7% superior al de los docentes en 2012 (cuadro A.9).

El ingreso por hora aumenta generalmente con la edad para todas las categorías, excepto para los ocupados, asalariados y trabajadores de oficina en el último tramo de edad (mayores de 55 años). En este tramo se produce una disminución respecto al anterior (45 a 54 años). A su vez, el ingreso por hora aumenta con el nivel educativo.

En todos los casos el ingreso por hora es superior para aquellos que trabajan menos horas y el ingreso de los trabajadores formales es superior que el de los informales, excepto para los trabajadores de oficina en 2006.⁵ Los profesionales y técnicos que trabajan en el sector privado en 2006 tienen un ingreso superior a los del sector público, aunque en 2012 esta relación se invierte. Los trabajadores de oficina y los docentes de primaria ganan más en el sector público en ambos

³ La categoría de jefe la determina cada hogar en base a criterios subjetivos.

⁴ En los cuadros A.7 y A.8 se presenta el ingreso por hora de los ocupados (en la ocupación principal) relativo al de los docentes. Se establece el ingreso por hora promedio de los docentes en 100 para ambos años y se presenta el ingreso por hora de los demás ocupados en relación a ese ingreso.

⁵ En todos los casos se hace referencia al ingreso líquido, es decir, que no se está considerando que, además, los trabajadores formales tienen otros beneficios, como seguridad social y salud.



años, y la diferencia se acentúa en 2012. Los docentes de secundaria ganan más en el sector privado, aunque en este caso la diferencia a favor del privado disminuye en 2012.

Cuando se consideran los ingresos por hora tomando en cuenta las horas en el puesto de trabajo y en el hogar, el ingreso por hora de los docentes de primaria disminuye en relación al ingreso por hora promedio de todos los educadores, mientras que lo contrario sucede con el ingreso por hora de los de secundaria (cuadro A.9). Ello se explica porque los maestros de primaria trabajan en promedio una mayor cantidad de horas semanales en el hogar en comparación con los profesores de secundaria. Por su parte, el ingreso de otros grupos de trabajadores, tanto trabajadores de oficina como otros profesionales y técnicos, aumenta en relación al ingreso por hora de docentes (24% y 34%, respectivamente), dado que la cantidad de horas de trabajo en el hogar de los primeros es muy inferior a la del conjunto de los docentes.

En resumen, los docentes tienen en promedio un mayor nivel educativo, se ocupan mayoritariamente en el sector público y su grado de formalización es casi total. Por lo tanto, tiene más sentido concentrar la comparación de los docentes con un grupo de ocupados con un perfil similar en cuanto a las características relevantes para la formación de ingresos, como puede ser el de profesionales y técnicos.

Brecha salarial según deciles de ingreso

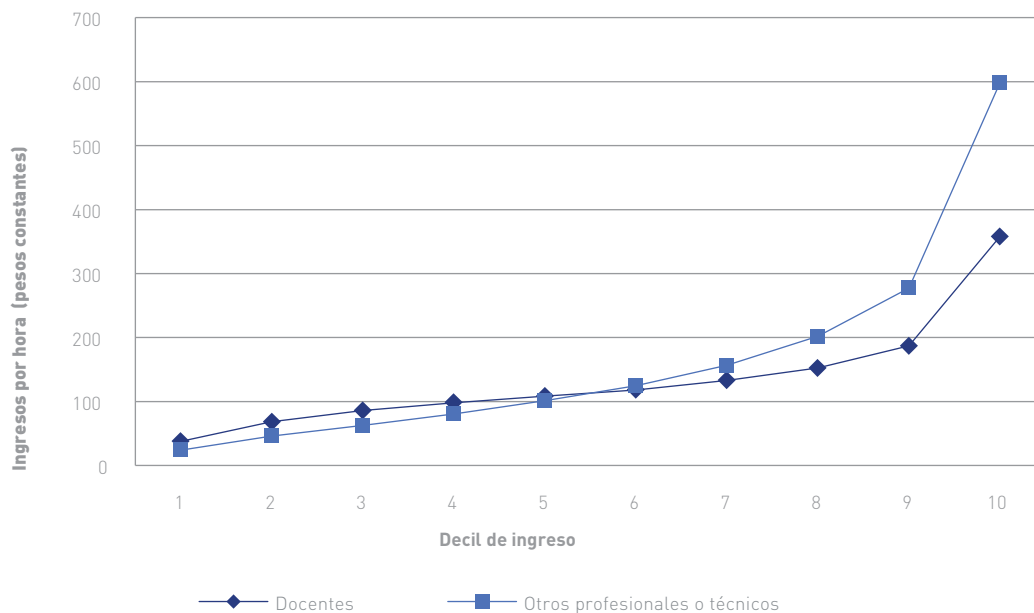
Para realizar la comparación del ingreso laboral por hora en la ocupación principal se ordenan los ingresos docentes de menor a mayor y se divide el conjunto de la población de docentes en 10 grupos aproximadamente del mismo tamaño, de forma de que cada uno concentre el 10% de las observaciones (deciles de ingreso). El mismo procedimiento se realiza con los ingresos de los profesionales y técnicos. De esta forma, es posible comparar el ingreso laboral promedio en cada decil de ingresos de los docentes con el de cada decil de remuneraciones de los profesionales y técnicos.

En primer lugar, según se observa en los gráficos 1 y 2, tanto en 2006 como en 2012 la distribución de los ingresos docentes es menos desigual que la de los otros profesionales y técnicos (es decir, la curva es menos empinada). Esto puede explicarse por la forma de fijación de salarios en el sector público (al cual pertenecen alrededor del 80% de los docentes). Efectivamente, la escala salarial a lo largo de la carrera docente es bastante plana, de forma que la diferencia salarial al inicio y al final de la trayectoria es relativamente baja.

En segundo lugar, se destaca que las diferencias salariales entre docentes y otros profesionales y técnicos aparecen en forma significativa en la segunda mitad de la distribución. Específicamente en los tramos de menores ingresos (que generalmente ocurren al inicio de la carrera) los docentes tienen un ingreso por hora algo mayor al de otros profesionales y técnicos; mientras que en la segunda mitad de la distribución el ingreso por hora de los segundos supera ampliamente al de los educadores. Este comportamiento se presenta tanto para los maestros de primaria como para los profesores de secundaria (ver gráficos A.1 a A.6). Ello se condice con una estructura salarial mucho más aplanada para los docentes a lo largo de su carrera.

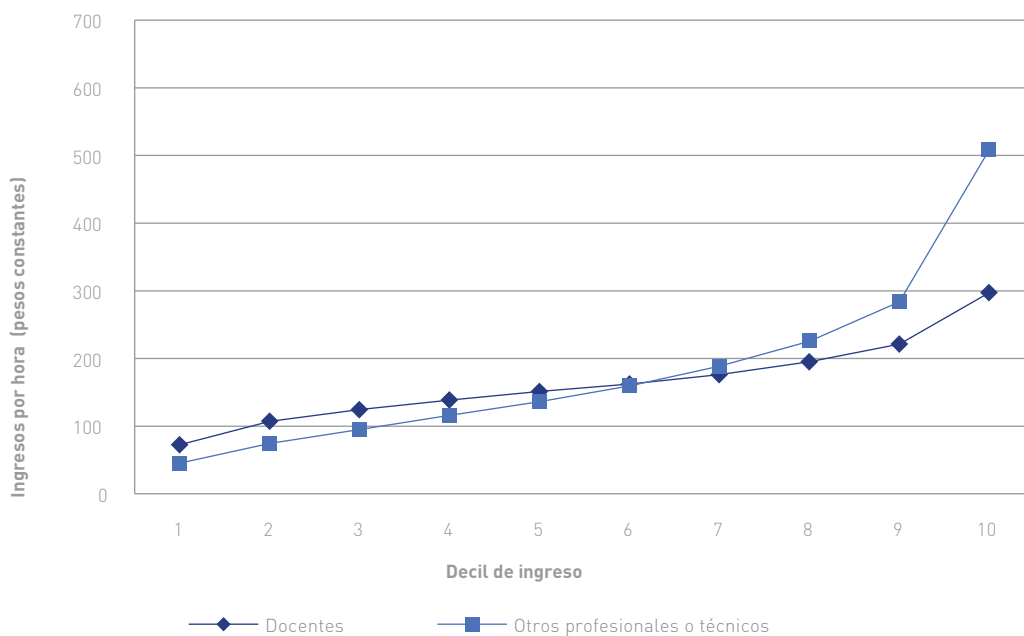


Gráfico 1. Ingreso laboral por hora (1) de docentes y otros profesionales y técnicos (2), por decil de ingreso. 2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006.
 (1) Pesos constantes a diciembre de 2012.
 (2) Los ingresos refieren al líquido en la ocupación principal.

Gráfico 2. Ingreso laboral por hora (1) de docentes y otros profesionales y técnicos (2), por decil de ingreso. 2012

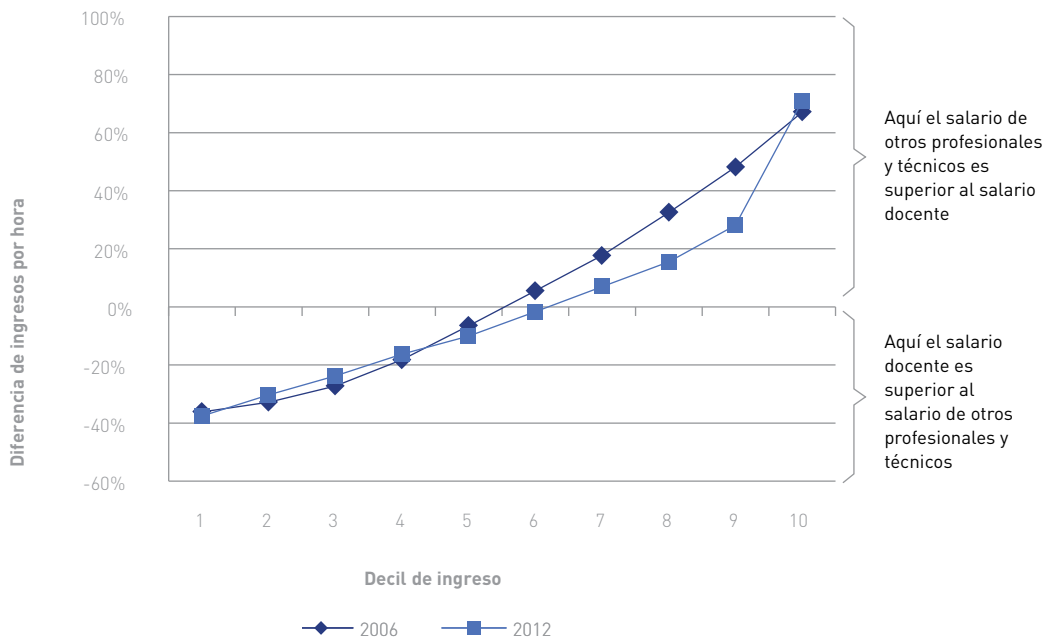


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012.
 (1) Pesos constantes a diciembre de 2012.
 (2) Los ingresos refieren al líquido en la ocupación principal.



En el gráfico 3 se presenta la diferencia entre el ingreso de otros profesionales y técnicos y el de los docentes como proporción del ingreso docente. Esto quiere decir que un valor negativo indica que las remuneraciones de los otros profesionales y técnicos son inferiores a las de los docentes, un valor cero significa que no hay diferencias y un valor positivo indica un mejor salario de los otros profesionales. Existe un patrón similar en ambos años considerados: en los deciles inferiores la situación es favorable para los docentes, en tanto que en los deciles superiores la situación es favorable para los profesionales y técnicos. En definitiva, en los primeros años de la carrera, que corresponderían a los deciles más bajos, las remuneraciones docentes son relativamente competitivas con las de otras actividades. Estos ingresos dejan de ser competitivos a medida que transcurren los años de trabajo. Otro aspecto a destacar es que la brecha salarial a favor de los profesionales y técnicos se redujo entre 2006 y 2012.

Gráfico 3. Diferencia de ingresos (1) entre otros profesionales y técnicos respecto a los docentes (2), por decil de ingreso. 2006 y 2012



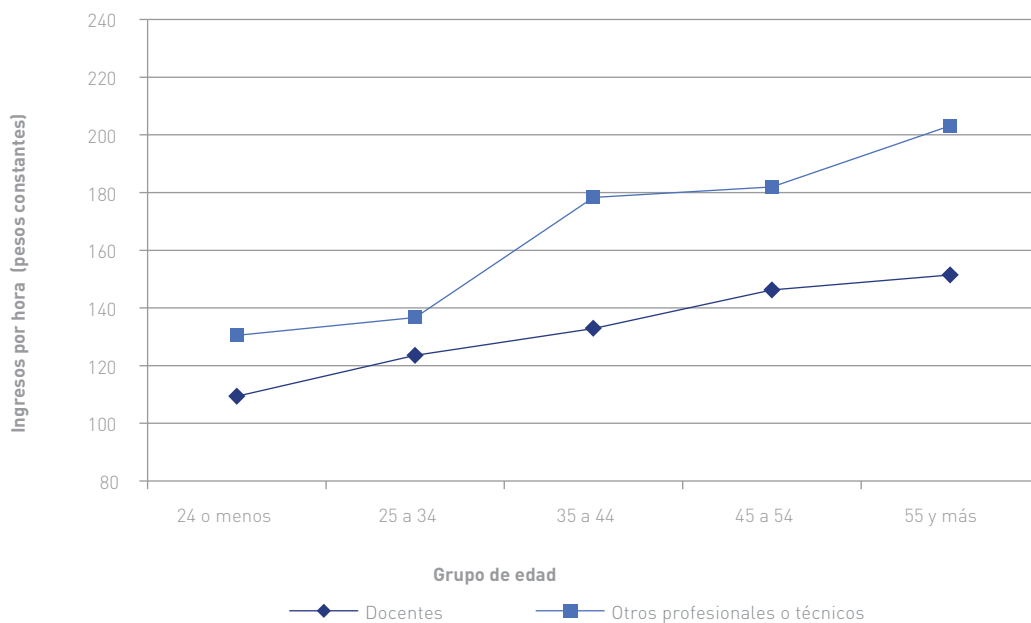
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006 y 2012.
 (1) Pesos constantes a diciembre de 2012.
 (2) Los ingresos refieren al líquido en la ocupación principal.

Cuando se analiza la brecha de ingresos por hora según el grupo etario (gráficos 4 y 5), se observa que tanto para docentes como para otros profesionales y técnicos el ingreso se incrementa a medida que se avanza en edad, lo que se asocia al pago incremental por acumulación de experiencia en el trabajo. Sin embargo, ambos grupos difieren en cuanto a la pendiente de la curva de remuneraciones por tramo etario: es más empinada en el caso de otros profesionales y técnicos. Es decir, para ese grupo la diferencia entre el ingreso de los más jóvenes y los mayores de 55 años es más importante que las diferencias que se presentan para los docentes.

Cabe destacar que para todos los grupos etarios el ingreso por hora de los otros profesionales y técnicos siempre se encuentra por encima del de los docentes, excepto en el grupo más joven (menos de 25 años) en el año 2012. En este sentido, puede observarse que entre 2006 y 2012 el ingreso real medio de los docentes se incrementó significativamente en todas las categorías etarias, mientras que no ocurrió lo mismo entre los otros profesionales y técnicos, donde los incrementos reales medios fueron menores, y en el caso de los ocupados más jóvenes incluso negativos.⁶ Este comportamiento se cumple tanto para docentes de primaria como de secundaria (ver gráficos A.7 a A.13 del anexo 1).

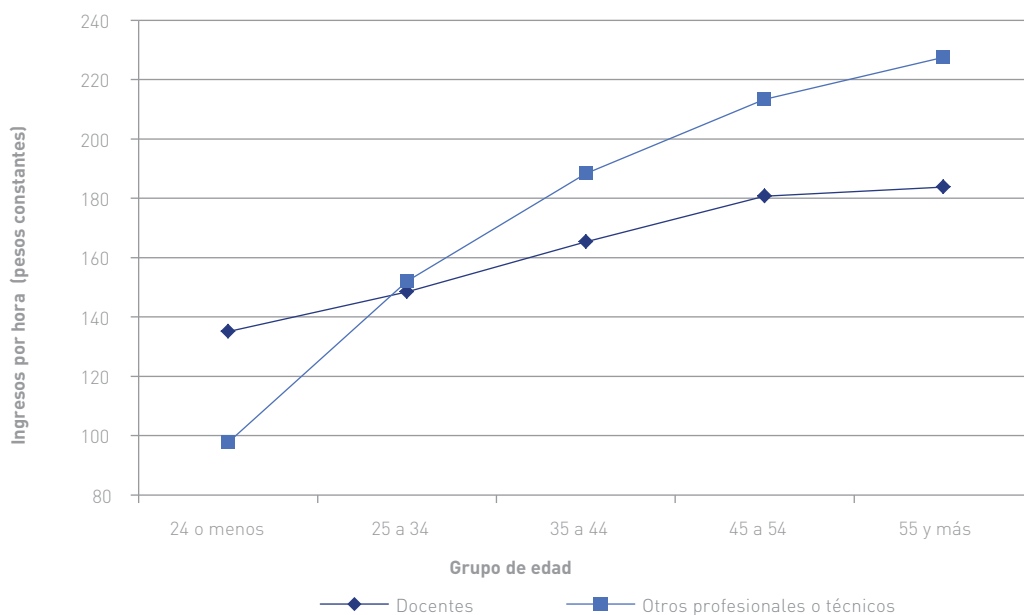
⁶ Debe tenerse presente que el mercado laboral tuvo un dinamismo muy importante entre 2006 y 2012, con la incorporación de muchos trabajadores que antes estaban desempleados o inactivos, lo que afecta los promedios.

Gráfico 4. Ingreso laboral por hora (1) de docentes y otros profesionales o técnicos (2), por grupo de edad. 2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006.
 (1) Pesos constantes a diciembre de 2012.
 (2) Los ingresos refieren al líquido en la ocupación principal.

Gráfico 5. Ingreso laboral por hora (1) de docentes y otros profesionales o técnicos (2), por grupo de edad. 2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012.
 (1) Pesos constantes a diciembre de 2012.
 (2) Los ingresos refieren al líquido en la ocupación principal.

A partir de este análisis es posible concluir que, hasta el año 2012, en general los salarios docentes medios se encontraban por debajo del promedio salarial de otros trabajadores profesionales y técnicos. Pero esta comparación se puede afinar todavía más, ya que aun luego de considerar un



grupo similar al de los docentes, como puede ser el de otros profesionales y técnicos, es posible que las diferencias que se observen en el ingreso se deban a diferencias en las características de estas poblaciones (edad, educación, tipo de inserción laboral, entre otras), que, si bien en promedio se parecen, no son iguales y podrían ser las que expliquen las diferencias de ingreso. Por ejemplo, podría ser que los docentes ganen menos que otros profesionales y técnicos en promedio porque hay mayor proporción de mujeres que ejercen esta profesión y estas ganan menos que los hombres incluso teniendo un mismo nivel educativo. Entonces, lo que se estaría identificando sería una brecha de género (discriminación negativa hacia las mujeres) y no una brecha de ingresos entre docentes y otros profesionales y técnicos.

Por lo tanto, un paso adicional en la comparación de remuneraciones entre docentes y otros profesionales y técnicos es la comparación solo entre aquellos individuos que comparten exactamente las mismas características, lo que se denomina soporte común (SC).⁷ En el siguiente capítulo se desarrolla esta comparación.

⁷ Posibles características que pueden tomarse en cuenta en este ejercicio son el sexo, la edad, el nivel educativo, si es trabajador de medio tiempo, si es formal, si trabaja en el sector público, si reside en Montevideo y si es asalariado.





Comparación de los salarios docentes con los de otras ocupaciones similares

Para el desarrollo de esta sección se emplea la metodología de *matching* exacto (Ñopo, 2004), que permite calcular la brecha de ingresos ajustada, calculada como la diferencia entre el ingreso laboral por hora entre docentes y otros profesionales y técnicos que comparten similares características observables. De esta forma, es posible determinar cuál es la brecha que no puede explicarse por una composición diferente en cuanto a un conjunto de características relevantes que inciden en la formación de los salarios, sino que se explica porque dichas características son remuneradas en forma diferente, ya que la comparación se realiza entre un subgrupo de docentes y otros profesionales y técnicos que comparten las características que se hayan seleccionado. En el anexo 3 se presenta un extenso detalle metodológico.⁸

Resultados generales

Para realizar este análisis, cada docente se ha emparejado con un profesional o técnico con las mismas características observables. Las características consideradas en el análisis son: sexo (ser mujer), edad, nivel educativo, trabajo de tiempo parcial en la ocupación principal (30 o menos horas por semana), formalidad, trabajar en el sector público, residir en Montevideo y ser asalariado.⁹ Estas características se añadieron secuencialmente como variables de emparejamiento y las descomposiciones se calcularon secuencialmente para otros profesionales y técnicos respecto de las de todos los docentes, solo los docentes de inicial y primaria, y solo los docentes de secundaria.

Cada columna del cuadro 1 corresponde a la descomposición de la brecha de ingresos al emparejar por un conjunto de características observables. La primera columna corresponde a la descomposición en la que solo se toma en cuenta el sexo. Las siguientes agregan variables de emparejamiento de tal manera que en la última columna los docentes se comparan con otros profesionales o técnicos con las mismas características observables consideradas.

La primera fila del cuadro indica la brecha de ingresos sin ajustar (sin condicionar por características), mientras que las cinco filas siguientes indican los cuatro componentes de la brecha de ingresos y el error estándar de la brecha ajustada. La brecha de ingresos entre los docentes y los otros profesionales y técnicos con las mismas características aparece en las filas que tienen el símbolo delta cero ($\Delta 0$). Las últimas dos filas representan dos medidas del soporte común.¹⁰ En 2006 el porcentaje de docentes en el soporte común alcanza al 68,3% cuando se consideran todas las características conjuntamente, mientras que en la submuestra de docentes de primaria el porcentaje alcanza al 69,2% y en docentes de secundaria al 67,1%, lo que indica una representación muy importante.

La brecha de ingreso sin ajustar entre docentes y otros profesionales y técnicos alcanza en promedio el 24,2% en 2006. La primera columna muestra que esta brecha está parcialmente compensada por el pago diferencial por sexo que resulta positivo para las mujeres, probablemente explicado por un mayor nivel educativo que en el caso de los hombres. De hecho, al controlar por sexo los profesionales y técnicos ganan 27,7% más que los docentes. Al agregar, además del sexo, la edad como variable de control, la brecha de ingresos aumenta levemente hasta el 28,4%. Al añadir el nivel educativo en el análisis, la brecha aumenta a 45,6%, lo que está explicado por el hecho de que los docentes tienen educación terciaria completa en mayor medida que otros profesionales

⁸ En el anexo 2 se presentan, además, la estimación de educaciones tradicionales de Mincer y la descomposición de Oaxaca (1973) y Blinder (1973) para descomponer el efecto de los diferenciales salariales.

⁹ Otras variables de control como la presencia de niños en el hogar, la presencia de mayores en el hogar, si el individuo es jefe del hogar o la presencia de otros asalariados en el hogar generalmente se incorporan en los trabajos que aplican esta metodología. Sin embargo, aquí se opta por considerar únicamente las variables claramente formadoras del ingreso laboral. Además, según las estadísticas descriptivas consideradas anteriormente, no existen diferencias importantes en estas variables entre docentes y otros profesionales y técnicos.

¹⁰ En los gráficos A.14 a A.17 del anexo 3 se presenta la distribución de las características de docentes y otros profesionales y técnicos dentro y fuera del soporte común para los años 2006 y 2012.



y técnicos, pero esto no está siendo recompensado de igual manera en el mercado de trabajo. Luego de agregar el indicador de tiempo parcial en la ocupación principal la parte no explicada de la brecha aumenta casi 9 puntos porcentuales, y al añadir la variable que indica si el trabajador es formal la brecha disminuye levemente.

Cuando se agrega la característica que indica si trabaja en el sector público, la brecha tiene una reducción importante, cercana a 16 puntos porcentuales, lo que indica que dentro del sector público los profesionales y técnicos tienen ingresos relativos menores que los docentes. Al incorporar esta variable se excluye de la comparación a buena parte de los trabajadores profesionales y técnicos que trabajan en el sector privado (un porcentaje importante queda fuera del soporte común, dado que los educadores trabajan principalmente en el sector público), y la brecha entre los docentes y los profesionales y técnicos que quedan dentro del soporte común (o sea, que comparten las mismas características que los docentes) se reduce significativamente. Esto indica que parte de la diferencia salarial entre docentes y otros profesionales y técnicos proviene del tipo de inserción laboral, en la que los profesionales y técnicos perciben relativamente mayores ingresos en el sector privado. Al incorporar las variables que indican si el trabajador reside en Montevideo y es asalariado, la brecha ajustada continúa disminuyendo hasta un 28,8%.

De este modo, el análisis de la brecha considerando el conjunto completo de características observables indica que otros profesionales y técnicos ganan en promedio un 28,8% más que los docentes. Ello se explica principalmente por la menor retribución al nivel educativo y al trabajo a tiempo parcial que perciben los docentes en relación a otros profesionales y técnicos. En tanto, el hecho de trabajar en el sector público juega en la dirección opuesta, a favor de los educadores. El 3,7% del diferencial de salarios sin ajustar se explica por diferencias en las características entre docentes y otros profesionales y técnicos dentro del soporte común.¹¹ Y el 8,4% del diferencial sin ajustar se explica por diferencias salariales entre los educadores y otros profesionales y técnicos que tienen características distintas a los que están en el soporte común.¹² Un 28,8% es la brecha de ingresos no explicada entre docentes y otros profesionales y técnicos,¹³ que corresponde estrictamente al diferencial salarial que no es atribuible a diferencias en las características de los grupos, sino a pagos diferenciales por las mismas características.

En el año 2012 (cuadro 2) la brecha observada —sin ajustar— de ingresos entre docentes y otros profesionales y técnicos alcanza un 11,3%, por lo que resulta menor a la observada en 2006, mientras que la brecha de ingresos ajustada luego de controlar por el conjunto completo de características observables alcanza un 21,8%, también inferior a la estimada para 2006. Nuevamente, en este caso buena parte de la brecha promedio de ingresos entre docentes y otros profesionales y técnicos se explica principalmente por el nivel educativo y el trabajo a tiempo parcial, mientras que trabajar en el sector público disminuye la brecha ajustada. Un resultado robusto es que el diferencial salarial entre docentes y otros profesionales y técnicos decrece en el período considerado. La disminución de la brecha ajustada entre 2006 y 2012 se explica en gran medida por el efecto de la variable nivel educativo. Mientras que en 2006 el nivel educativo hace subir la brecha en 17 puntos porcentuales, en el año 2012 el efecto es solamente de 13 puntos.

La brecha salarial sin ajustar entre los maestros de inicial y primaria y otros profesionales y técnicos es levemente superior a la observada para el conjunto de los docentes: alcanza el 29,1% en 2006 y el 13,3% en 2012. En este caso, el trabajo a tiempo parcial explica gran parte de la brecha salarial en primaria. La brecha ajustada cuando se toma en cuenta el conjunto completo de características alcanza el 33,5% en 2006 y el 24,6% en 2012 (en ambos casos es superior a la brecha ajustada promedio para el conjunto de docentes).

¹¹ En los cuadros corresponde a Δx .

¹² En el cuadro corresponde a $\Delta ND = -10,3\%$ y $\Delta D = 2\%$.

¹³ En el cuadro corresponde a $\Delta 0$.



Contrariamente, la brecha sin ajustar de los profesores de secundaria respecto a otros profesionales y técnicos es inferior a la observada para el conjunto de los docentes y alcanza el 18,9% en 2006 y el 8,3% en 2012. Cuando se toma en cuenta el conjunto completo de características, la brecha de ingresos ajustada alcanza el 23,6% y el 17% en 2006 y 2012 respectivamente.

En conclusión, una parte importante de la brecha de ingresos entre docentes y otros profesionales y técnicos se explica por la diferente remuneración al nivel educativo y el trabajo a tiempo parcial. Los docentes tienen un mayor nivel educativo promedio que el promedio del grupo otros profesionales y técnicos. En particular, el porcentaje de trabajadores con nivel terciario completo es mayor entre docentes, especialmente de primaria, que entre el grupo de otros trabajadores profesionales y técnicos. Esto significa que los años de educación no son remunerados de igual forma. Sin embargo, no debe perderse de vista que, aunque se están comparando individuos con niveles educativos similares, puede existir cierta heterogeneidad al interior de los grupos. En particular, el nivel de educación terciaria completa incluye niveles de formación no universitaria, universitaria y de distintos años de duración entre los diferentes profesionales.

El trabajo a tiempo parcial también es una característica distintiva de los docentes, que explica gran parte de la brecha salarial, principalmente en primaria. Según los datos de la ECH, el 57% de los docentes trabaja 30 horas semanales o menos, mientras que ese porcentaje es cercano al 32% en 2012. El ingreso por hora de los trabajadores a tiempo parcial es, en todos los casos, superior al de otros trabajadores; sin embargo, los profesionales y técnicos que trabajan a tiempo parcial ganan relativamente más que los docentes a tiempo parcial. El resto de las características consideradas (sexo, edad, si es un trabajador formal, si trabaja en Montevideo y si es asalariado) explican en menor magnitud las diferencias de ingresos entre docentes y otros profesionales y técnicos.

En definitiva, las estimaciones mediante la brecha ajustada indican que las diferencias serían algo mayores. En promedio, los profesionales y técnicos tienen un ingreso por hora 29% y 22% superior al de los docentes en 2006 y 2012, respectivamente. En ambos años, la brecha ajustada es superior a la brecha original. En otras palabras, al comparar individuos con las mismas características observables, la diferencia entre el ingreso laboral por hora de otros profesionales y técnicos respecto de los docentes se acentúa a favor de los primeros. Sin embargo, dicha distancia disminuyó en el período considerado.



Cuadro 1. Descomposición de la brecha de ingresos por hora. ECH 2006

Docentes								
Controles	Sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2
$\Delta 0$	27,7	28,4	45,6	54,5	50,4	33,9	31,0	28,8
	(2,97)	(2,93)	(3,54)	(4,73)	(4,60)	(4,62)	(5,54)	(5,24)
ΔND	0,0	1,3	-9,0	-9,5	-9,3	-15,1	-18,0	-10,3
ΔD	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,4	0,8	2,6	2,0
ΔX	-3,5	-5,5	-12,6	-20,8	-16,4	4,6	8,6	3,7
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	95,6	75,4	64,3	56,9	37,4	27,3	22,6
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,5	98,6	96,7	87,8	70,0	68,3
Docentes de primaria								
Controles	Sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1
$\Delta 0$	34,0	34,4	57,5	70,4	64,4	38,6	38,5	33,5
	(3,61)	(4,40)	(5,24)	(7,40)	(7,23)	(6,44)	(8,54)	(8,10)
ΔND	0,0	1,7	-14,9	-19,1	-16,5	-19,4	-20,2	-10,4
ΔD	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0	1,5	2,9	2,9
ΔX	-4,9	-7,1	-13,5	-22,3	-18,9	8,3	7,9	3,1
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	78,8	51,9	43,5	39,5	24,9	17,4	14,7
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,6	99,0	97,4	90,4	71,8	69,2
Docentes de secundaria								
Controles	sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9
$\Delta 0$	20,9	21,9	32,8	37,1	35,0	28,6	22,5	23,6
	(3,78)	(5,51)	(6,71)	(8,71)	(8,49)	(8,89)	(8,80)	(8,46)
ΔND	0,0	1,2	-10,1	-11,1	-10,4	-16,7	-16,3	-11,6
ΔD	0,0	0,0	0,3	0,1	-0,9	0,2	2,5	1,0
ΔX	-2,0	-4,3	-4,1	-7,2	-4,8	6,8	10,3	5,8
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	95,6	71,6	57,4	50,0	27,7	17,8	15,0
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,4	98,2	95,7	84,8	67,9	67,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006.

Nota: errores estándar entre paréntesis.



Cuadro 2. Descomposición de la brecha de ingresos por hora. ECH 2012

Docentes								
Controles	Sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3
$\Delta 0$	8,9	9,0	22,7	27,6	28,3	22,6	20,3	21,8
	(1,42)	(1,82)	(2,16)	(2,46)	(2,43)	(2,13)	(2,41)	(2,37)
ΔND	0,0	0,5	-6,1	-7,8	-9,2	-8,4	-9,9	-10,7
ΔD	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
ΔX	2,5	1,8	-5,2	-8,5	-8,0	-3,2	0,5	-0,2
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	94,7	72,9	61,2	58,0	40,9	30,6	24,4
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	99,2	98,9	96,4	87,9	86,9
Docentes de primaria								
Controles	sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3
$\Delta 0$	10,1	11,4	26,5	31,5	32,7	26,5	23,4	24,6
	(1,68)	(2,47)	(2,77)	(3,02)	(3,04)	(2,76)	(3,23)	(3,11)
ΔND	0,0	4,2	-3,4	-6,4	-7,7	-8,2	-11,0	-12,7
ΔD	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
ΔX	3,1	-2,4	-9,9	-12,0	-11,9	-5,2	0,6	1,0
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	72,8	49,7	40,7	38,9	30,2	22,2	17,6
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	99,6	99,4	98,8	91,4	90,1
Docentes de secundaria								
Controles	Sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
$\Delta 0$	6,9	5,3	16,7	21,3	21,5	16,1	15,1	17,0
	(2,01)	(4,30)	(5,30)	(6,23)	(6,01)	(4,50)	(4,57)	(4,75)
ΔND	0,0	0,4	-7,8	-11,1	-12,4	-13,5	-13,0	-13,3
ΔD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,8	1,2	0,9
ΔX	1,5	2,6	-0,6	-2,0	-1,0	4,9	5,1	3,8
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	94,5	69,7	54,0	51,3	25,6	16,8	14,0
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	98,6	98,1	92,3	82,2	81,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012.
Nota: errores estándar entre paréntesis.



El método de *matching* exacto permite, además, tener información sobre la distribución de la brecha ajustada luego de controlar por el conjunto completo de características observables.

En los gráficos 6 y 7 se observa la distribución de la brecha sin ajustar y ajustada como porcentaje del salario docente a lo largo de la distribución del ingreso. Las brechas se reportan como proporción del ingreso docente. Esto quiere decir que un valor negativo indica que las remuneraciones de los otros profesionales y técnicos son inferiores a las de los docentes, un valor cero significa que no hay diferencias y un valor positivo indica un mejor salario de los otros profesionales y técnicos.

Es importante analizar cómo se comporta esta brecha a lo largo de la carrera docente, dado que el principal factor de aumento salarial está ligado al ascenso a través del sistema escalafonario, muy marcado por la antigüedad. De esta forma, es posible ver si la brecha salarial es uniforme a lo largo de la distribución de los ingresos o es mayor al final de la carrera, lo que sería consistente con una pirámide salarial achatada para los docentes. Como se puede observar en los gráficos 6, 7 y 8, existe un patrón similar en ambos años considerados: en los deciles inferiores la situación es favorable para los docentes, en tanto que en los deciles superiores la situación es favorable para los otros profesionales y técnicos. En definitiva, en los primeros años de la carrera, que corresponderían a los deciles más bajos, las remuneraciones docentes son relativamente competitivas con las de otras actividades. Estos ingresos dejan de ser competitivos a medida que transcurren los años de trabajo.

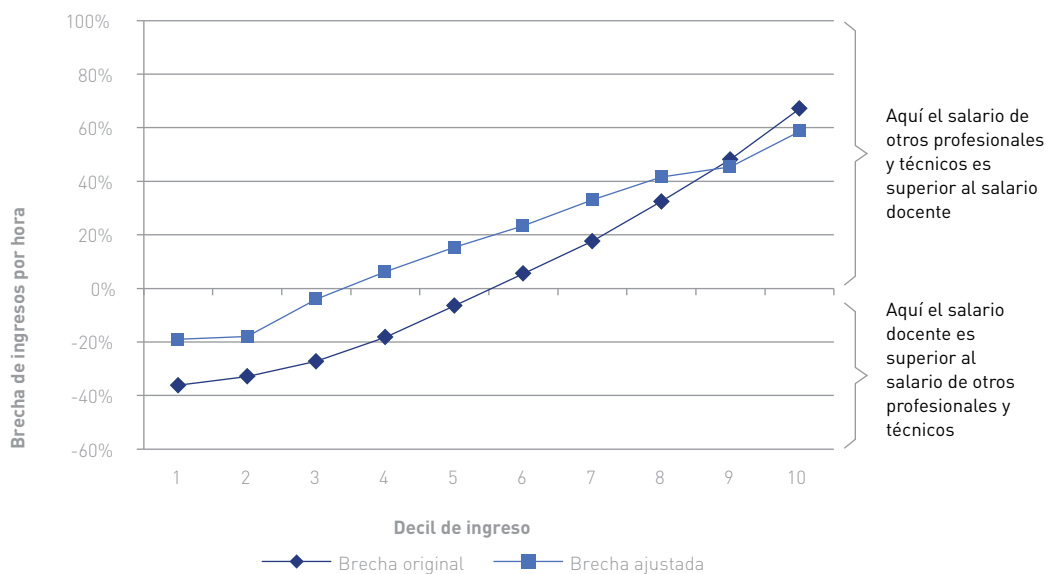
Considerando la brecha ajustada, los otros profesionales y técnicos ganan más que los docentes a partir del cuarto decil. El diferencial aumenta a medida que se avanza en la distribución del ingreso. Es decir, a mayores ingresos, mayor es la diferencia entre docentes y profesionales y técnicos. Por ejemplo, en el primer decil la brecha ajustada es de 19% en 2006 y de 16% en 2012 a favor de los docentes. La diferencia máxima en ambos años se produce en el decil más alto, en el cual los profesionales y técnicos ganan un 59% por encima de los docentes en 2006, y un 68% en 2012.

Cuando se controla por las características observables aumenta el diferencial salarial entre docentes y otros profesionales y técnicos a lo largo de casi toda la distribución. Este resultado implica que la remuneración para similares características es distinta para ambos grupos.

Cabe destacar que la diferencia entre la brecha sin ajustar y ajustada se reduce entre 2006 y 2012 a lo largo de casi toda la distribución. Eso quiere decir que la diferencia de remuneración a las características (negativa para los docentes) disminuyó en el período. Por ejemplo, considerando el quinto decil, la diferencia entre la brecha ajustada y sin ajustar en 2006 es de 21%, mientras que esa diferencia disminuye a 13% en 2012. A su vez, como se observa en el Gráfico 8, la brecha ajustada de 2012 se encuentra por encima de la de 2006 en el primer y último decil de la distribución, mientras que en los ocho intermedios la brecha de 2006 se encuentra por encima de la de 2012.

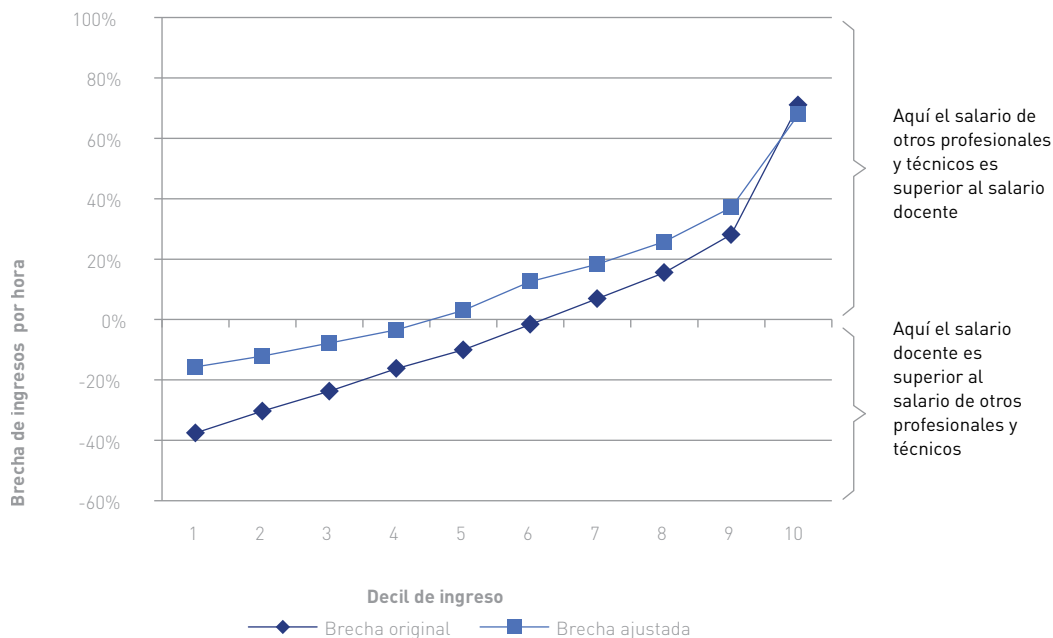


**Gráfico 6. Brecha original y brecha ajustada.
Otros profesionales y técnicos respecto a docentes. 2006**



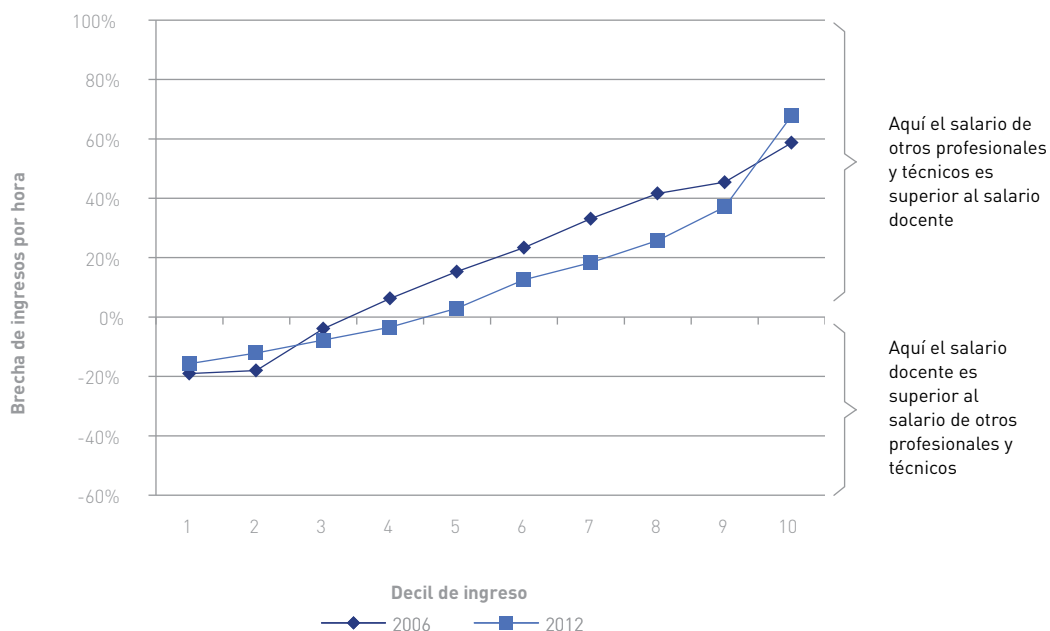
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006.

**Gráfico 7. Brecha original y brecha ajustada.
Otros profesionales y técnicos respecto a docentes. 2012**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012.

Gráfico 8. Brecha ajustada de los años 2006 y 2012. Otros profesionales y técnicos respecto a docentes



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006 y 2012.

Resultados considerando horas no remuneradas y días trabajados en el año

Existen dos consideraciones adicionales que pueden ajustar aún más los resultados. Por un lado, es posible considerar el tiempo de trabajo que realizan los docentes en el hogar y que no está siendo remunerado. Estas son horas de trabajo en actividades relacionadas con la docencia pero trabajadas fuera de clase, probablemente destinadas a preparación de clases o corrección de tareas, que no son remuneradas. Según datos de la ECH de 2012, en promedio los maestros de primaria trabajan 10 horas semanales en el hogar y los profesores de educación media 9, mientras que el resto de los ocupados trabaja en el hogar en promedio media hora a la semana. Si se considera que el promedio de horas de trabajo semanales en la docencia se ubica alrededor de 30, las horas de trabajo en el hogar significan un porcentaje mayor al 20% del total de la carga laboral.¹⁴

Por otro lado, es posible también relativizar la comparación de los salarios considerando los días de trabajo en el año, ya que la brecha puede diferir al considerar las semanas de vacaciones de docentes y otros ocupados. El año laboral de los docentes está vinculado con el año lectivo de los alumnos, lo que significa que no deben concurrir a su lugar de trabajo durante una parte de los períodos de vacaciones de estos. Si bien no se puede afirmar que los docentes tengan los mismos períodos de vacaciones que los estudiantes —porque muchos docentes deben tomar exámenes, participar en jornadas de preparación o cierre del año lectivo y preparar sus planificaciones— el régimen de trabajo implica cierto beneficio con relación a otras profesiones.¹⁵ El cuadro 3 presenta la brecha observada y ajustada tomando solamente las horas totales diarias

¹⁴ En el informe del INEE *Los salarios docentes en Uruguay: estructura y evolución reciente* se analiza en mayor detalle el tiempo de trabajo y la forma de remuneración de los docentes en Uruguay.

¹⁵ Para los docentes se asume un período de vacaciones pagadas de dos meses, por lo que los ingresos por hora se multiplican por 12/10. Para los trabajadores profesionales y técnicos dependientes se asume un período de vacaciones pagadas de un mes anual, por lo que los ingresos se multiplican por la relación 12/11, y no se asumen vacaciones pagadas para trabajadores independientes (es decir, los ingresos por hora ajustados en este caso son los mismos que los no ajustados). De esta forma, los ingresos por hora prorrateados son una transformación lineal de los ingresos por hora no ajustados y una medida de los ingresos relativos cuando se tienen en cuenta los períodos de trabajo.



trabajadas (considerando las horas en el puesto de trabajo y en el hogar). Puede observarse que el diferencial salarial a favor de otros profesionales y técnicos se incrementa sustantivamente al considerar las horas totales (pasa de 21,8% a 57,3%). Como se vio, el aumento del diferencial del ingreso por hora entre docentes y otros profesionales y técnicos al considerar la totalidad de horas trabajadas está ligado a la mayor carga de trabajo en el hogar por parte de los docentes.

Cuadro 3. Descomposición de la brecha de ingresos por hora considerando horas en el puesto de trabajo y en el hogar. ECH 2012

Docentes								
Controles	Sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	45,7	45,7	45,7	45,7	45,7	45,7	45,7	45,7
$\Delta 0$	42,5	42,9	60,4	66,6	67,6	59,5	55,8	57,3
	(1,66)	(2,24)	(2,69)	(3,07)	(3,02)	(2,60)	(2,94)	(2,90)
ΔND	0,0	0,7	-7,8	-9,9	-11,6	-10,6	-12,3	-12,5
ΔD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,7	0,7
ΔX	3,2	2,2	-6,9	-11,0	-10,3	-3,5	1,6	0,2
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	94,7	72,9	61,2	58,0	40,9	30,6	24,4
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	99,2	98,9	96,4	87,9	86,9
Docentes de primaria								
Controles	Sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	50,2	50,2	50,2	50,2	50,2	50,2	50,2	50,2
$\Delta 0$	46,1	48,0	67,8	74,4	75,9	67,1	62,2	63,5
	(1,95)	(3,09)	(3,50)	(3,85)	(3,89)	(3,47)	(4,06)	(3,90)
ΔND	0,0	5,6	-4,6	-8,4	-10,1	-10,4	-13,8	-15,2
ΔD	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	0,5
ΔX	4,1	-3,5	-13,1	-15,9	-15,7	-6,5	1,5	1,4
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	72,8	49,7	40,7	38,9	30,2	22,2	17,6
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	99,6	99,4	98,8	91,4	90,1
Docentes de secundaria								
Controles	Sexo	+ edad	+ nivel educativo	+ tiempo parcial ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0
$\Delta 0$	37,2	35,1	49,3	54,7	54,9	47,2	45,4	47,3
	(2,21)	(5,33)	(6,61)	(7,66)	(7,33)	(5,39)	(5,38)	(5,65)
ΔND	0,0	0,6	-9,7	-13,8	-15,4	-16,3	-15,3	-14,8
ΔD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,1	1,8	1,5
ΔX	1,9	3,3	-0,6	-1,9	-0,7	7,0	7,1	5,0
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	94,5	69,7	54,0	51,3	25,6	16,8	14,0
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	98,6	98,1	92,3	82,2	81,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012.
Nota: errores estándar entre paréntesis.



Por el contrario, la consideración de los diferentes períodos de trabajo disminuye el diferencial salarial a favor de los otros profesionales y técnicos. El ajuste de los ingresos por hora considerando el tiempo de vacaciones (cuadros 4 y 5) arroja una brecha ajustada de 16,9% en 2006 y 10,7% en 2012.

Cuadro 4. Descomposición de la brecha de ingresos por hora ajustada por vacaciones. ECH 2006

	Docentes	Docentes de primaria	Docentes de secundaria
Ingresos por hora ajustados por vacaciones			
Δ	10,3	14,7	5,6
$\Delta 0$	16,9	21,1	12,3
	(4,89)	(7,50)	(7,87)
ΔND	-12,0	-12,2	-13,0
ΔD	2,0	2,9	1,0
ΔX	3,4	2,8	5,3
% Otros profesionales y técnicos en el SC	22,6	14,7	15,0
% Docentes en el SC	68,3	69,2	67,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006.
Nota: errores estándar entre paréntesis.

Cuadro 5. Descomposición de la brecha de ingresos por hora ajustada por vacaciones. ECH 2012

	Docentes	Docentes de primaria	Docentes de secundaria
Ingresos por hora ajustados por vacaciones			
Δ	-0,9	0,8	-3,6
$\Delta 0$	10,7	13,2	6,3
	(2,21)	(2,89)	(4,40)
ΔND	-11,8	-13,7	-14,1
ΔD	0,5	0,4	0,9
ΔX	-0,2	0,9	3,5
% Otros profesionales y técnicos en el SC	24,4	17,6	14,0
% Docentes en el SC	86,9	90,1	81,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012.
Nota: errores estándar entre paréntesis.

Por último, en el cuadro 6 se realiza la comparación considerando todos los ajustes en forma simultánea (es decir, horas totales y períodos de vacaciones) para el año 2012. El diferencial salarial ajustado por todas las características alcanza en este caso a 42,9%, lo que implica que los profesionales y técnicos perciben un ingreso un 43% superior al de los docentes. En otras palabras, cuando se comparan docentes y otros profesionales y técnicos con las mismas características, y ajustando por el total de horas trabajadas en el año en el puesto de trabajo y en el hogar, se observa que persiste una diferencia importante en la remuneración de los primeros, que no se explica por diferencias en las características, sino porque esas características están peor remuneradas. Cabe remarcar que una parte muy importante de este diferencial se explica por la cantidad de horas de trabajo en el hogar que realizan los docentes, y que no están explícitamente remuneradas. Dicha carga de trabajo adicional compensa sobradamente la menor carga anual debida a los mayores períodos de vacaciones.



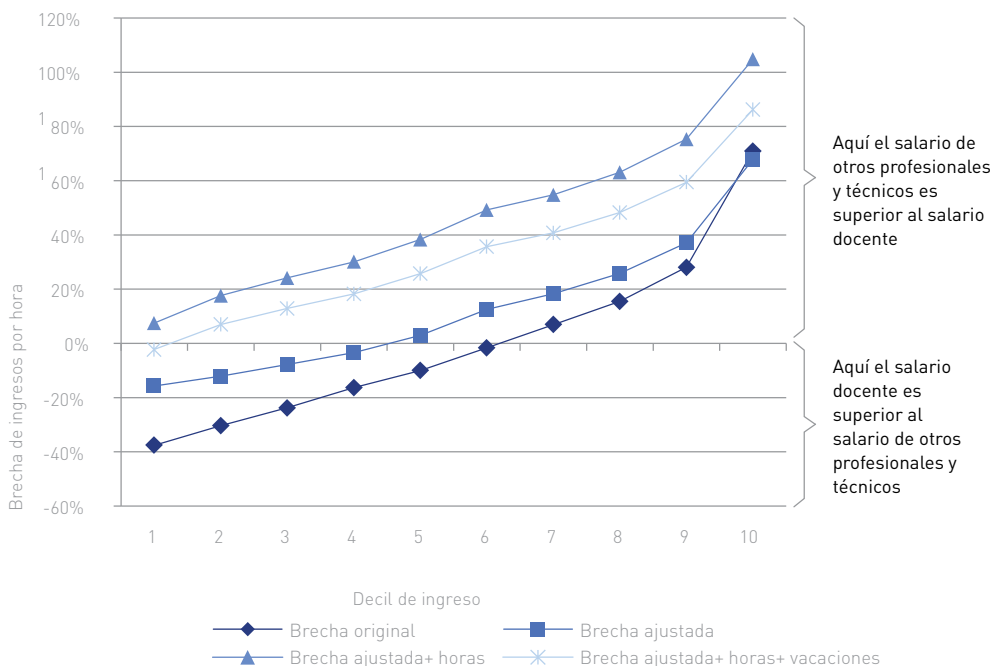
Cuadro 6. Descomposición de la brecha de ingresos considerando horas totales y ajustado por vacaciones. ECH 2012

	Docentes	Docentes de primaria	Docentes de secundaria
Ingresos por hora con horas totales y ajustados por vacaciones			
Δ	29,7	33,6	23,7
$\Delta 0$	42,9	48,6	33,8
	(2,69)	(3,60)	(5,21)
ΔND	-14,1	-16,7	-16,2
ΔD	0,7	0,5	1,5
ΔX	0,2	1,3	4,5
% Otros profesionales y técnicos en el SC	24,4	17,6	14,0
% Docentes en el SC	86,9	90,1	81,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECH 2012.
Nota: errores estándar entre paréntesis.

Las brechas original y ajustada, así como los diferentes ajustes realizados en forma sucesiva, se presentan en el gráfico 9.

Gráfico 9. Brecha original, ajustada y corregida por horas y vacaciones, de otros profesionales o técnicos respecto a docentes (en %). 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECH 2006 y 2012.

Los resultados de las comparaciones sugieren que, a pesar del aumento en los salarios docentes entre los años 2006 y 2012, todavía existen diferencias significativas entre el ingreso laboral docente y el de otros técnicos y profesionales. Si bien la brecha disminuye entre 2006 y 2012, la caída resulta estadísticamente significativa solo para educación primaria. Los docentes y los otros profesionales y técnicos presentan diferentes características. Sin embargo, la remuneración a esas mejores características en el mercado de trabajo resulta peor para los docentes, principalmente el mayor nivel educativo y el trabajo a tiempo parcial. Por último, cuando solo se compara a individuos con características similares la brecha resulta aún mayor que la observada, aunque disminuye en el período, nuevamente de forma significativa para el nivel de educación primaria.



Conclusiones

Para poder evaluar si los salarios docentes son altos o bajos, es necesario tomar en cuenta varios aspectos que permitan realizar un análisis riguroso. Para saber si ganan más o menos que otros trabajadores que se desempeñan en ocupaciones técnicas y profesionales, deben considerarse individuos de características similares, ya que de otra forma se estarían encontrando diferencias debido a perfiles disímiles de los docentes y de los otros trabajadores y no brechas de ingresos propiamente dichas. Este tipo de análisis permite examinar la situación relativa de los salarios de los docentes y extraer conclusiones sobre cómo se valoriza la profesión en nuestro país. En este trabajo se procuró determinar si existe una brecha salarial entre los docentes y otros trabajadores con características similares, y determinar su magnitud y evolución en el tiempo. Para ello, se utilizó la metodología de *matching* exacto desarrollada por Ñopo (2008).

Los resultados muestran que existe una brecha salarial entre docentes y otros profesionales y técnicos que no puede explicarse por características relevantes distintas, sino porque estas son remuneradas de forma diferente. En particular, existe un diferencial importante en la remuneración al nivel educativo y al trabajo a tiempo parcial: ambas son peor retribuidas entre los docentes que entre otros profesionales y técnicos. Dicha brecha salarial se estima en un 22% en promedio en 2012. La brecha estimada para los maestros de primaria es superior al promedio del conjunto de docentes: en 2012 se ubica en 25%. En el caso de secundaria la brecha se ubica por debajo del promedio (17%).

Sin embargo, la consideración del total de horas trabajadas en el lugar de trabajo y en el hogar —así como de los días trabajados en el año— para todas las profesiones analizadas, eleva la diferencia salarial entre docentes y otros profesionales y técnicos con las mismas características a 43% en promedio, lo que se explica fundamentalmente por mayor cantidad de horas trabajadas en el hogar de los primeros en relación a los grupos de comparación. En este caso, la brecha ajustada se eleva a 49% para los maestros de primaria y a 34% para los profesores de secundaria. También se observa que la diferencia de ingresos disminuyó entre 2006 y 2012, lo que es consistente con la evolución diferencial de los salarios a favor de los docentes (en particular, del sector público) en ese período.

Sin embargo, un rasgo importante a destacar es que la brecha salarial negativa no es uniforme a lo largo de la distribución de los ingresos, de hecho, los docentes perciben remuneraciones algo mayores a las de otros profesionales y técnicos de las mismas características cuando se inician en la profesión (en los tramos de ingresos más bajos). Las diferencias surgen a partir de la mitad de la distribución, lo que puede desincentivar la entrada a la profesión docente.

En definitiva, si bien se observó una mejora relativa de la posición salarial de los docentes respecto a pares de otras profesiones, la brecha de remuneraciones persiste y es significativa, y ocurre fundamentalmente en los tramos medios y altos de la distribución de ingresos. Actuar sobre estas diferencias implicaría pensar en modificaciones en la estructura de la carrera, priorizando en mayor medida a los salarios docentes de la mitad hacia arriba de la distribución. Ello exigiría repensar la estructura salarial docente para hacerla más atractiva. En particular, se podría modificar los mecanismos de ascenso salarial actuales para abrir más oportunidades de ascenso a través de concursos de oposición.

Por otra parte, la consideración de las horas de trabajo en el hogar eleva significativamente el diferencial de ingresos entre docentes y otros profesionales y técnicos. Esto resalta la necesidad de considerar de forma explícita todas las horas de trabajo docente al momento de fijar los salarios. A su vez, vuelve necesario que se proporcionen las condiciones para que todas las tareas se realicen en el puesto de trabajo, como ocurre con el resto de los profesionales y técnicos.



Comenzamos en clase a partir de la lectura del libro

Contexto histórico del país durante la segunda modernización (comienzo del sXX)

Economía favorable

- Más exportaciones
- Desarrollo de la industria minera (copper, silver, oil, etc.)

Población (sum)

- Más nacimientos y muertes
- Más inmigraciones → nuevas culturas y hábitos
- Concentración en ciudades (industria)

Política

- Representación no proporcional en las cámaras (senadores y diputados)
- Crudeles en cuanto al robo y guerra, algunos políticos por su ambición y codicia
- Guerra entre blancos y colorados

VIÉRTES
ERIKO
LUKA C
JUEVES
JONAS
LUNES



Bibliografía

- ANEP (2008), *Censo nacional docente 2007*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2013), *Evolución de la asignación y distribución presupuestal 1985-2013*, ANEP, Montevideo.
- ANEP (2015), *Estatuto del funcionario docente*, Ordenanza n° 45, aprobado por Acta n° 68, Resolución n° 9 de fecha 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central a julio de 2015, Montevideo.
- BLINDER, Alan S. (1973), "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates", *The Journal of Human Resources*, 4(8), University of Wisconsin Press, Wisconsin.
- FUNDAPRO (2013), *Días perdidos y horas de clase no dictadas en la educación pública de Uruguay durante el año 2012*, Reporte n° 1/2013.
- HERNANI-LIMARINO, Werner (2005), "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean? Relative Wage and Structure of Returns of Teachers", en Emiliana Vegas, *Incentives to Improve Teaching Lessons from Latin America*, Banco Mundial.
- LABADIE, Gastón, MIZALA, Alejandra, RETAMOSO, Alejandro, OPERTTI, Renato y ROMAGUERA, Pilar (2006), "Gestión educativa, remuneraciones e incentivos. Análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay", *Documento de Trabajo* n° 20, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT-Uruguay, Montevideo.
- MÁRQUEZ GARCÍA, Luana, ÑOPO, Hugo y SALARDI, Paola (2009), "Gender and Racial Wage Gaps in Brazil 1996-2006: Evidence Using a Matching Comparisons Approach", Documento de Trabajo n° 4626, Washington D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- MEF (2013), *Rendición de cuentas 2012*, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.
- MIZALA, Alejandra y ÑOPO, Hugo (2011), "Teachers' Salaries in Latin America: How Much Are They (Under or Over) Paid?", *IZA Discussion Papers* 5947, Institute for the Study of Labor (IZA).
- MIZALA, Alejandra y ÑOPO, Hugo (2012), "Evolution of Teachers' Salaries in Latin America at the Turn of the 20th Century: How Much Are They (Under or Over) Paid?", *IZA Discussion Papers* 6806, Institute for the Study of Labor (IZA).
- ÑOPO, Hugo (2004), "Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps", *IZA Discussion Papers* 981, Institute for the Study of Labor (IZA).
- OAXACA, Ronald (1973), "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets", *International Economic Review*, 14(3), pp. 693-709, University of Pennsylvania, Filadelfia.
- OAXACA, Ronald y RANSOM, Michael (1994), "On discrimination and the decomposition of wage differentials", en *Journal of Econometrics*, Elsevier, vol. 61(1), pp. 5-21.
- OCDE (1998 a 2014), *Education at a Glance*, OCDE, París.
- OCDE (2004), *Handbook for Internationally Comparative Education Statistics Concepts, standards, definitions and classifications*, OCDE, París.



OCDE (2014), *TALIS 2013 Results. An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS-OECD, París.

OCDE y UNESCO (2001), *Docentes para las escuelas del mañana. Análisis de los indicadores educativos mundiales de la educación*, París.

UNESCO (2004), *Teachers' salaries*, Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005, The Quality Imperative.

VAILLANT, Denise (2012), "La gobernanza educativa y los incentivos docentes: los casos de Chile y Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), pp. 119-141.

VEGAS, Emiliana y UMANSKY, Ilana (2005), "Improving Teaching and Learning through Effective Incentives. Lessons from Education Reforms in Latin America", en Emiliana Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching Lessons from Latin America*, Banco Mundial.





www.ineed.edu.uy