

¿Son altos o bajos los salarios de los docentes? Algunas consideraciones para responder esta pregunta

*Cecilia Oreiro*¹
Setiembre de 2014

Existe generalmente la percepción de que los salarios de los docentes son bajos. Algunos señalan que han aumentado mucho. Cabe entonces preguntarse: ¿son altos bajos?, ¿respecto a qué o a quienes? Para analizar estos puntos es posible considerar dos aspectos. Por un lado, comparar el salario de un docente en Uruguay con respecto al de un docente de otra parte del mundo y ver cómo se sitúa nuestro país en esta comparación. Por otro lado, puede ser útil situar el salario docente en el contexto nacional, es decir, ver cómo es el salario por hora docente con respecto al de las demás ocupaciones. Sin embargo, ambos ejercicios requieren tener en cuenta diversos aspectos para que las comparaciones sean válidas.

A partir de la metodología de análisis empleada en el proyecto “Tendencias y estructura de los salarios docentes: análisis de la última década”,² realizado por el INEEEd, es posible detallar algunos aspectos clave que deben considerarse para poder comparar el salario de los docente a nivel internacional y nacional.

Comparación internacional

Para realizar una comparación internacional del salario de los docentes es necesario aclarar en primer lugar qué es lo que se debe comparar. No tiene mucho sentido comparar salarios nominales entre países que difieren en su costo de vida y nivel de riqueza (por ejemplo, comparar el salario nominal de un docente de Uruguay y uno de Finlandia). Para tomar en cuenta el costo de vida de los países debe considerarse la capacidad de ese salario de comprar un conjunto común de bienes y servicios, y para ello los salarios nominales se transforman en salarios reales, en una moneda comparable utilizando las paridades de poder adquisitivo (PPA).³

¹ Investigadora del INEEEd.

² El proyecto busca analizar la estructura salarial de los docentes en el sector público y privado, situando los perfiles salariales docentes a lo largo de la vida en comparación con los de otras carreras de nivel terciario. Asimismo, busca determinar si la evolución reciente de los salarios docentes ha significado algún cambio en la estructura salarial a lo largo de la carrera, si ha modificado su posición relativa con respecto al nivel salarial de otras carreras de nivel terciario y si ha significado cambios en los perfiles de docentes en el sector público y privado. Finalmente, busca analizar la estructura de incentivos monetarios presentes en los salarios docentes.

³ Los tipos de cambio de paridad del poder adquisitivo (PPA) son aquellos que igualan el poder de compra 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.

Para tomar en cuenta el nivel de riqueza, debe considerarse que los salarios reales de los países difieren según su nivel de desarrollo económico. Por ello lo que se debe comparar es la relación entre los salarios y el producto interno bruto (PIB) per cápita de los países,⁴ ambos en monedas comparables (PPA). Cuanto más alto es el ratio de salarios docentes relativos al PIB per cápita, mayor es la valorización relativa de la profesión docente en el país en cuestión.

Una fuente de información sobre el valor de los salarios en diversos países proviene de los datos elaborados por la OCDE⁵ y la UNESCO,⁶ que permiten realizar comparaciones entre el salario anual al comienzo de la carrera docente, después de 15 años de experiencia y en la parte superior de la escala, según el nivel de formación impartido. 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 para un empleado a tiempo completo en un año escolar completo, según las normas vigentes de cada país.

Al comparar salarios de distintos trabajadores es necesario tomar en cuenta también la cantidad de horas a las que corresponde la remuneración, ya que pueden existir diferencias importantes entre las horas estatutarias remuneradas de los docentes uruguayos y las de varios de los países objeto de la comparación. Las horas estatutarias en algunos países pueden incluir las horas de enseñanza en contacto con los alumnos y las horas dedicadas a otras tareas que implica la docencia. En este sentido, el trabajo docente no termina con las horas de enseñanza reglamentarias, sino que incluye todas las horas trabajadas en la preparación de clases, corrección de tareas y pruebas, desarrollo profesional, asesoría a alumnos, reuniones con la familia del alumno, reuniones de equipo y tareas escolares.⁷ En otros países, sin embargo, las horas estatutarias pueden referir únicamente a las horas de enseñanza, por lo que las demás actividades relacionadas con la docencia corresponden a horas de trabajo no remuneradas.

En el caso de Uruguay, los salarios son reportados por 20 horas de trabajo a la semana. Esto puede subestimar la posición del país en la comparación internacional, ya que en la mayoría de los países la cantidad de horas estatutarias de trabajo se ubica cerca a las 40 horas semanales en todos los ciclos. En este sentido, la comparación del salario de 20 horas semanales de Uruguay con 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. En el caso de primaria puede ser útil considerar el caso

⁴ 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.

⁵ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional intergubernamental que reúne a 34 países 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. <http://www.oecd.org/edu/eag.htm>.

⁶ 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. <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx>.

⁷ OCDE, UNESCO y Programa de los indicadores mundiales de la educación, *Docentes para las escuelas del mañana. Análisis de los indicadores educativos mundiales*, 2001.

de los maestros de tiempo completo, ya que presentan similar carga de trabajo que el promedio internacional. En secundaria, un caso comparable es el de los docentes con 30 horas, ya que se sabe que por cada 30 horas de trabajo a la semana, los docentes trabajan aproximadamente 10 horas de forma no remunerada fuera del aula.⁸

Comparación nacional

Una segunda alternativa para relativizar el salario de los docentes uruguayos es su comparación en el contexto nacional, para conocer cómo se posiciona con respecto a los salarios de otras ocupaciones. Para ello es posible comparar el ingreso laboral por hora docente con respecto al de las demás ocupaciones a partir de los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del 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 los salarios de los docentes con el del resto de los ocupados no solo refleja una posible brecha salarial entre los grupos, sino que también es el resultado de que ambos grupos son muy diferentes en características socio-demográficas, educativas y relacionadas con el tipo de inserción laboral, características que están ligadas a los ingresos que se obtienen en el mercado de trabajo. En particular, 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 grupo de profesionales y técnicos no docentes.

Pero esta comparación se puede afinar todavía más, ya que aún 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 en promedio porque hay mayor proporción de mujeres docentes, y las mujeres 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 no docentes. Por lo tanto, un paso adicional en la comparación de ingresos entre docentes y no docentes es la comparación solo entre aquellos individuos que comparten exactamente las mismas características, lo que se denomina soporte común.⁹

⁸ Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2012 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁹ 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.

A partir de esta metodología, conocida como *matching* exacto,¹⁰ es posible calcular la brecha de ingresos “ajustada”, calculada como la diferencia en el ingreso laboral horario entre docentes y no docentes que comparten similares características observables. De esta forma es posible determinar cuál es la brecha que no puede explicarse por una diferente composición 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.

Además del promedio de la brecha de ingresos, es importante analizar cómo esta se comporta a lo largo de la carrera docente, dado que el principal factor de aumento salarial a lo largo de esta carrera está ligado al ascenso a través del sistema escalafonario, fuertemente 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 docente, lo que sería consistente con una pirámide salarial achatada para los docentes.

Por último, existen dos consideraciones adicionales que pueden ajustar aún más los resultados. Por un lado, es posible considerar el tiempo de trabajo que no está siendo remunerado, para tomar en cuenta la frecuente afirmación de que los docentes tienen una mayor cantidad de horas trabajadas en el hogar respecto a otros trabajadores. Estas horas de trabajo en actividades relacionadas con la docencia pero trabajadas fuera del horario de clase, probablemente destinadas a preparación de clases, corrección de tareas u otras, no son remuneradas. Según datos de la ECH de 2012, en promedio los docentes de primaria trabajan 10 horas semanales en el hogar y los docentes de educación media 9, mientras que el resto de los ocupados trabajan 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.

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 escolares, lo que significa que no deben concurrir a su lugar de trabajo durante una parte de los períodos de vacaciones de los estudiantes. Si bien no se puede afirmar que los docentes tengan los mismos períodos de vacaciones que los estudiantes, porque muchos deben tomar exámenes, participar en jornadas de cierre o preparación del año lectivo y preparar sus clases, el régimen de trabajo implica cierto beneficio con relación a otras profesiones.

Resumiendo

En síntesis, para poder responder la pregunta inicial, es decir, para saber si los salarios docentes son altos o bajos, es necesario tomar en cuenta varios aspectos que permitan realizar un análisis riguroso. Si se quiere comparar el salario de un docente

¹⁰ Hugo Ñopo, *Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps*, IZA Discussion Papers 981, Institute for the Study of Labor (IZA), 2004.

uruguayo y el de un docente de otro país, se debe estar seguro de que lo que se está comparando es equivalente, de forma que las diferencias que se encuentren reflejen diferencias de salarios y no de medición. Además, para saber si los docentes ganan más o menos que otros trabajadores en el país, deben considerarse individuos de características similares, de otra forma se estarían encontrando diferencias debido a perfiles disímiles de docentes y no docentes, 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 con respecto a otras partes del mundo y con respecto a otras profesiones u ocupaciones, para aportar al debate sobre la situación educativa en Uruguay. Los principales resultados obtenidos mediante esta metodología están en procesamiento y serán presentados próximamente en el “Informe sobre el estado de la educación en Uruguay” que el INEEEd publicará este año.

Cómo citar este artículo: Oreiro, Cecilia (2014), "¿Son altos o bajos los salarios de los docentes? Algunas consideraciones para responder esta pregunta", en *Boletín del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, setiembre, INEEEd, Montevideo.