

Sumario*Página 1***Editorial: Argentinos, los más preparados para...***Página 3***Educación para todos**
*Por Gerardo De Santis**Página 14***Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas**
*Por Fernando Alvarez**Página 26***Breve reseña sobre la Educación Argentina**
*Por Rafael A. Selva**Página 37***Educación técnico profesional y trabajo: esferas difíciles de compatibilizar**
*Por Oscar Brachetti**Página 45***El desafío de la educación en el bicentenario**
*Por Gustavo Oliva***Staff****DIRECTOR**
Lic. Gerardo De Santis**COORDINADOR**
Lic. Germán Saller**CONSEJO EDITORIAL**
Lic. Alfredo Iñiguez
Dr. Pablo Lavarello
Lic. Miguel Zanabria**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**
Lic. Rafael Aristides Selva
Lic. Julián Barberis
Lic. Fernando Álvarez
Lic. Matías Mancini
Lic. Guillermo Bellingi
Lic. Manuel Rodríguez**ÁREA DE PRENSA**
Lic. Edgardo Corroccoli
Lic. Federico Serra
María Verónica Torras

Entrelíneas de la Política Económica

Editorial: Argentinos, los más preparados...

...para entender la crisis europea. La Unión Europea avanzó hace un poco más de 10 años en establecer una moneda común, pero no tuvieron cada uno de los países, una política económica común y, mucho más importante, se unificaron bajo esa moneda economías muy disímiles. Así resultó que uno de los países más avanzados del mundo, Alemania, tiene la misma moneda que uno relativamente atrasado, Grecia. Durante la presente década, el Euro se revaluó, reflejando entre otras cosas, la productividad de la economía alemana. Así, Grecia paso a tener la "moneda más poderosa del planeta" sin ser una de las economías más avanzadas.

En la década pasada, los 90, la Argentina se alineó automáticamente a EEUU, abrió su economía unilateralmente y adoptó una moneda "atada al dólar". En ese período, EEUU tuvo un salto tecnológico superior a los restantes países del mundo y esto, entre otros factores, provocó el fortalecimiento de su moneda respecto a todas las restantes. EEUU tenía la moneda más fuerte porque era la economía más poderosa del planeta. También Argentina pasó a tener la moneda más poderosa pero no tenía la economía más productiva. ¿Cómo lo logró? Por los recursos extraordinarios que se utilizaron en ese periodo: privatizaciones por u\$s30.000 M y endeudamiento externo por u\$s80.000 M. (creíamos haber llegado al primer mundo, pero cuando dejaron de prestarle, Argentina volvió a la realidad).

Grecia, Portugal, España, tienen la moneda más poderosa porque se endeudaron; amplificado esto por la especulación financiera que exponenció la situación. El Euro se revaluó de 0,8 u\$s a 1,6 u\$s hacia finales de 2008, en parte por el avance alemán y en parte por la burbuja especulativa.

La fiesta terminó. La crisis en los países del sur de Europa quizás no llegue a ser tan trágica como la Argentina de 2002 porque estos países están en Europa; Alemania ha decidido hace unas décadas que su mercado interno es Europa y no querrá que se destruya, y mucho más importante, son los bancos alemanes los principales financistas de la "fiesta". Pero, como los argentinos sabemos, las "fiestas" las disfrutaban más unos que otros y las "cuentas" las terminan pagando más "otros" que "unos". Así, Alemania (y los otros países poderosos y el FMI) financiará a los países endeudados, pero sólo para pagarle a los acreedores que son sus bancos. En el interín el Banco Central Europeo y el FMI descargarán sus tradicionales baterías de recomendaciones de ajuste sobre el "estado de bienestar" de Grecia, España, Irlanda, Italia y Portugal.

Para lo que todavía no estamos preparados los argentinos es para aceptar definitivamente que el camino al desarrollo es más complejo y va en una dirección distinta al elegido en los 90. Basta mirar la experiencia internacional de los últimos 200 años; durante la hegemonía Inglesa solo un grupo de países logró avanzar y converger con el líder mientras que aumentaba la brecha sobre el resto de los países del mundo. Después de 1945 el país líder es EEUU y un puñado de países ha logrado acercarse mientras que nuevamente la brecha en relación al resto aumentó. ¿Qué hicieron esos países que

lograron achicar la brecha con el líder? Un capitalismo autocentrado a partir de sus propios recursos, apelando al capital extranjero sólo complementariamente, en base a sus propias ideas económicas, protegiendo a la industria, no utilizando la paridad cambiaria como política anti inflacionaria (enfoque monetario de la Balanza de Pagos aplicado en Argentina en 1976-83 y en 1991-2001), desarrollando ventajas competitivas dinámicas en base a copiar, adaptar, innovar y difundir las tecnologías generando un proceso interno de apropiación del avance tecnológico y educando a la población.

Que hoy sigamos discutiendo el modelo, dice Aldo Ferrer, es síntoma de nuestro atraso y lo más grave es que el pasado está a la vuelta de la esquina.

Tampoco estamos preparados para un modelo que requiera cada vez más trabajadores calificados, el prestigioso sistema educativo argentino ha sido degradado a niveles increíbles.

La educación es de los pocos temas que generan un consenso casi absoluto. ¿Quién se atreve en la actualidad a plantear que la educación no debe ser una prioridad? Esto no pasaba en el siglo XIX, es una victoria del desarrollo y consolidación del Estado democrático y social de la segunda mitad del siglo XX.

Ahora, desde distintas concepciones (con un sinnúmero de diferencias de fondo) se reconoce y se exige la intervención del Estado para garantizar el acceso del conjunto de la población a la educación. Hasta el Consenso de Washington, en su decálogo de propuestas, excluye a la educación de la lógica del ajuste, aunque recomienda priorizar el nivel primario.

Sin embargo, estos consensos no se condicen con los resultados alcanzados por los sistemas educativos a partir de las experiencias surgidas desde mediados de los años '70, crisis de los Estados Benefactores y dictaduras mediante.

El desafío actual pasa, a nuestro entender, por recuperar al sistema educativo, pero se requieren muchos años de políticas educativas consistentes y también económicas y sociales, para revertir las tendencias desintegradoras que se arrastran de tantos años de aplicación de políticas equivocadas. En este número de Entrelíneas, destinado exclusivamente a la educación, intentamos aportar algunas miradas a este desafío.

La primera nota de Gerardo De Santis, analiza la vinculación entre las trayectorias al desarrollo de distintos países y el rol del sistema educativo, con especial énfasis en el caso argentino. Le siguen dos notas que repasan los cambios más relevantes en el sistema educativo argentino en las últimas décadas.

La primera de ellas, escrita por Fernando Álvarez, analiza el disgregamiento del sistema educativo nacional originado en la transferencia de los servicios nacionales a las provincias, la evolución de los salarios docentes y la brecha salarial interjurisdiccional.

La otra, de Rafael Selva, se orienta a reseñar los principales indicadores que permiten dar cuenta del estado de situación de la educación en la Argentina y también de las asignaturas pendientes, así como de los principales logros o cambios en la tendencia verificados en los últimos años.

Luego Oscar Brachetti, economista invitado, se concentra en analizar los principales cambios realizados en la Educación Técnica Profesional, tanto en los aspectos normativos como en los recursos asignados desde la Nación.

Por último, otro invitado, especialista en educación, Gustavo Oliva, repasa los avatares de la política educativa en la historia y resalta los avances logrados en los últimos años en esta Argentina del Bicentenario.

Educación para todos

Por Gerardo De Santis

La educación ha jugado un rol clave en las experiencias de todos aquellos países que avanzaron hacia el desarrollo. Es importante entonces analizar la vinculación entre esas trayectorias al desarrollo y el sistema educativo de cada país. , Y en particular, el caso argentino, que parece haber recorrido el camino inverso.

Consideraciones previas

En "*Excedente, distribución del ingreso y acumulación. Trayectoria de la economía argentina 1993-2007*" (1) publicada en Entrelíneas N° 19 de mayo del 2009 pusimos en evidencia cómo el excedente generado por una sociedad puede tener distintos destinos. Por un lado, es posible que sea acumulado improductivamente, fomentando la estratificación social y la desigualdad en la distribución del ingreso, y por otro, puede hacerse productivamente, permitiendo de esta forma ampliar la capacidad productiva. Esta acumulación se produce mediante aquellos recursos destinados a la ampliación del stock de capital (esto es Inversión Bruta Interna Fija, IBIF), los destinados a mejorar las capacidades de la población (Educación) y los destinados a impulsar el avance tecnológico (Investigación y Desarrollo, I y D).

En la nota citada se analizó qué destino tuvo el excedente generado por la economía argentina durante el periodo 1993-2007 a partir de los dos modelos macroeconómicos aplicados en cada uno de los subperiodos estudiados, 1993-2001 y 2003-2007.

Se demostró que la acumulación productiva ganó terreno en 2003-2007 con respecto a 1993-2001 en aproximadamente 5% del PBI y que ello se logró por una mayor tasa de ahorro público y privado, sin afectar a los sectores de menores ingresos. Dicho de otra manera, se redujo el consumo suntuario, lo que permitió aumentar los recursos destinados a IBIF, Educación y a I y D.

En la presente nota, nos detendremos particularmente en el tema educativo. En la primera parte se realiza una descripción de la vinculación entre los modelos de desarrollo y la educación a lo largo de la historia. Luego, a partir de las categorías analíticas desarrolladas por Celso Furtado, se describe cómo la transformación educativa de los años 90 en Argentina reprodujo la desigualdad y la fragmentación social. Finalmente, se realiza una descripción de los principales cambios producidos a partir de 2003 y se plantean los desafíos hacia el futuro.

La Educación y su rol en el desarrollo

La importancia del conocimiento ya fue valorada socialmente en la Roma del siglo V

a.C., cuando los gobernantes permitían radicarse en esa ciudad a personas provenientes de distintas regiones (perseguidos, excluidos, etc.), de cuya mano se introdujeron los saberes de cada pueblo. Roma se convirtió así en la ciudad más “cosmopolita” en materia de conocimientos de la época, lo que le permitió sobreponerse a los otros poblados de la región, dominar la zona central del actual territorio de Italia en el siglo III a.C. y convertirse después en el imperio más importante de la época.

Esta valoración e importancia del conocimiento puede encontrarse también en la cultura china, donde las invenciones de técnicas como el arado, la carretilla y los estribos de montar, fueron avances muy significativos para el desarrollo de la agricultura. También se les atribuye la invención del papel ante la necesidad generada por el crecimiento de la administración y los registros escritos que se acumulaban en tablillas de madera. En el siglo X China ya utilizaba la imprenta, la pólvora, el papel moneda y la brújula.

Seis siglos más tarde predominaba la concepción mercantilista sobre la riqueza. Los países, como las personas, eran ricos en la medida de sus tenencias de oro y plata. En el siglo XVI, España era la nación más rica y poderosa del mundo y la fuente de esa riqueza provenía de sus colonias en América. Portugal disfrutaba de una situación similar.

Pero ¿qué les quedaba por hacer a las naciones que no tuviesen colonias con las cuales enriquecerse extrayendo oro y plata que eran la moneda internacional del momento? Exportar más de lo que se importaba primero y luego, perfeccionada la concepción, exportar bienes con valor incorporado e importar materias primas. Por este camino avanzaron Inglaterra y Francia en donde no sólo se fomentó la industria con subsidios sino que se prohibió la salida de trabajadores calificados y de maquinaria hacia otros países, al mismo tiempo que se buscaba atraer para su radicación a los expertos de otras naciones. En Francia, Colbert (1619-1654) estableció institutos estatales de educación técnica, así como talleres industriales dirigidos por el mismo gobierno que tenían el rol de laboratorio experimental.

Como explica Jorge Schvarzer (2): *“El gobierno de Londres prohibió, bajo severas penas, la exportación de maquinas y la emigración de técnicos que pudieran replicar el proceso en otras naciones”. “Seguir el derrotero de la primera nación (en industrializarse) no fue fácil. Desde mediados del siglo XVIII Gran Bretaña fue conciente de su nuevo poder y tomó medidas para conservar su primacía”. “Por un lado incentivó la creación de fábricas; por otro, cuidó su monopolio”. Y agrega: “El monopolio original de Gran Bretaña no fue roto por el mercado sino por la vocación de poder de otras naciones. La industrialización se impuso en numerosas sociedades porque la convergencia de fuerzas que la apoyaban logró el respaldo decisivo de gobiernos que encontraban en ella los fundamentos de la supervivencia nacional”.*

Tampoco fue el mercado la forma en que Inglaterra trató de preservar su monopolio, por la protección que ejerció sobre el mercado interno y su conocimiento, pero también por la prohibición establecida sobre sus colonias y sobre otras naciones para evitar que procesaran las materias primas. Son elocuentes también al respecto las aperturas a cañonazos de las economías cerradas de China y Japón durante el siglo XIX. Pero veamos un caso más cercano que nos involucra: Paraguay, que tuvo la “infeliz idea” de desarrollar su industria textil, metalúrgica, construir ferrocarriles y barcos; construir escuelas primarias y enviar jóvenes a perfeccionarse a Europa y utilizar el algodón como materia prima de su industria textil. En eso estaban los paraguayos cuando, mientras intentaban navegar el río Paraná para sacar su producción, se encontraron con una guerra contra Argentina, Brasil y Uruguay financiada por Gran Bretaña, quien terminó

siendo el verdadero país victorioso (3).

Durante el siglo XIX se produce la desaparición como potencias de España y Portugal, y la resolución de las disputas entre Inglaterra y Francia a favor de la primera. En este período, que va desde 1800 a 1914, Gran Bretaña fue la nación hegemónica.

Los últimos 200 años muestran una nueva fase del desarrollo capitalista. Las características de este período están claramente definidas por Aldo Ferrer (4).

§ Aceleración de la tasa de crecimiento en un reducido número de países y expansión de las relaciones económicas internacionales.

§ Surgimiento de una nación líder en el despegue de cada una de las fases del desarrollo y globalización de la economía mundial.

§ Dispersión de los niveles relativos de desarrollo entre, por una parte, la potencia líder y un reducido grupo de naciones industrializadas y, por la otra, el resto de los países que representan 2/3 de la población mundial.

§ Convergencia de un reducido grupo de países con la potencia líder en cada fase de la globalización del orden mundial.

Entonces, en términos de Ferrer, en los últimos 200 años el capitalismo muestra una aceleración en su expansión. En cada etapa de desarrollo una nación "juega el papel de líder", Gran Bretaña en el período 1800-1914 y Estados Unidos desde 1945. En cada período un reducido grupo de países se acerca al país líder: Alemania, Estados Unidos, Suecia, Dinamarca y Japón en la etapa 1800-1914 y Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur y China desde 1945 al presente. También se podría agregar en esta segunda etapa a Canadá, Australia, Tailandia, Indonesia y Malasia.

Las diferencias entre estos países son de diversa índole: población, territorio, recursos naturales, mercado interno y magnitud de la brecha con el país líder al momento del despegue. *"Pero la coincidencia que sí muestran todos los países es que fundaron su desarrollo en sistemas de capitalismo nacional autocentrado en los mercados internos y los recursos propios, en el comando del proceso por los grupos hegemónicos internos y en la proyección al mercado mundial"* (Ferrer, op. cit. pág. 34).

Y otra coincidencia muy marcada en las políticas implementadas es la educativa: Alemania, Suecia y Dinamarca destinaron importantes recursos a sus sistemas educativos y a la capacitación de la mano de obra.

Estados Unidos tuvo la ventaja de "importar conocimiento" a través de la emigración inglesa hacia ese país; además en 1789 alguien logró contrabandear de Gran Bretaña a EE.UU. una copia de un telar mecánico que permitió copiar y aprender, reproducir e innovar. Una nueva publicación "La carrera entre Educación y Tecnología" de Claudia Goldin y Laurence Katz (2008), sostiene que Estados Unidos fue líder durante el siglo XX porque también fue líder en educación.

Japón, luego de desembarazarse del Tratado de Comercio y Amistad que le impuso Gran Bretaña en 1853 que contemplaba la reducción de aranceles, realizó en la década de 1860 una serie de reformas entre las que se destacó la educativa. Además, miles de japoneses fueron enviados a estudiar a los países más avanzados, mientras el gobierno contrataba especialistas para educar en temas técnicos a su población.

Respecto a los tigres asiáticos de primera y segunda generación (Corea, Taiwán, Hong

Kong y Singapur en el primer caso y Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia en el segundo) y China, también muestran una política similar en el tema educación. Siguiendo a Lascano (5): *“La educación como capítulo esencial para mejorar la dotación de capital humano ha jugado un papel fundamental en la política de articulación económico-social. En este aspecto es donde las generalizaciones son menos riesgosas. Junto con la infraestructura, creció la educación integral. Esta fue tan decisiva que su promoción abarcó todo el espectro de la política económica. El gasto público se concentró en la educación primaria y secundaria y en los niveles superiores se agrupó en ciencia y tecnología (ingeniería, física, matemática, etc.) dejando las carreras humanísticas para un segmento autofinanciado. Esta distinción demuestra inobjetablemente la presencia de un criterio estratégico que a veces no se vislumbra, si no se examina a la luz del universo o globalidad del mismo. La exención y tratamiento impositivo especial para investigación y desarrollo lo testimonia”*.

Los rasgos comunes para todos los países que lograron acercarse al país líder de cada etapa, o superarlo, fueron la generación de ventajas competitivas dinámicas sustentadas en la educación y el cambio tecnológico. Dicho cambio fue un proceso endógeno y no una “importación” de otra nación, se basó en copiar, adoptar, innovar y difundir a toda la sociedad esos conocimientos.

La educación y la reproducción de la desigualdad

Las experiencias de los países desarrollados es que logran modificar el destino del excedente, reduciendo la parte destinada a alimentar la estratificación social y mantener o aumentar la orientada a la acumulación en el sistema productivo.

En los países subdesarrollados se conformó una estructura económica dual, esto es, una coexistencia de sectores: uno de alta productividad, capital intensivo, que se encuentra a la altura de los países desarrollados y otro de “subsistencia”, en el que actúa una gran cantidad de población que es subempleada, que participa en actividades en las que no hay acumulación productiva y por consiguiente tampoco aumenta la productividad ni los niveles de ingreso.

Esta estructura dual se reproduce y amplía ya que el excedente es acumulado productivamente en el sector avanzado o destinado a financiar la estratificación social y la acumulación improductiva.

Apelando a Celso Furtado (6), para los fines del análisis del proceso de acumulación y de la estratificación social que lo acompaña, las principales formas que adopta el excedente pueden resumirse en los siguientes puntos:

- A) Crecimiento de la población
- B) Desigualdades en los niveles de gastos de consumo corriente y no corriente de la población
- C) Desigualdades en los gastos que realizan las familias a fin de aumentar la eficacia de los nuevos miembros como factor de producción, o para darles acceso a carreras que disfrutaban de una posición privilegiada en la competencia por la apropiación del excedente.
- D) Gastos públicos destinados al aumento de la capacidad productiva (Inversión Pública, Educación Pública e I y D Pública).
- E) Gastos privados destinados a ampliar el sistema de producción.

Como vemos, algunas formas están vinculadas a la acumulación de medios de producción, otras al mejoramiento de las capacidades del hombre y otras a reproducir o ampliar las desigualdades sociales.

En una sociedad dual la mayor fracción del excedente es apropiado por el sector moderno y es destinado a financiar consumo suntuario, a mejorar la formación de sus miembros o a ampliar la capacidad productiva del sector dinámico, mientras que el resto de la sociedad alcanza niveles de consumo mínimos, no logra mejorar la preparación de sus miembros, ni puede invertir para ampliar la capacidad de producción en la actividades en que participa.

Dice Furtado: *“poca duda puede haber de que el proceso de reproducción de las desigualdades sociales ejerce una influencia decisiva en las demás formas de utilización del excedente. Por lo tanto, la composición del excedente es en gran parte un reflejo del sistema de dominación social, lo que significa que sin un conocimiento de la estructura de poder es imposible avanzar en el estudio del desarrollo de las fuerzas productivas.*

El control de la propiedad de la tierra por una minoría es una forma de poder extremadamente visible. Menos visible es el control de la innovación técnica, o de la información que permite a una empresa crearse una renta.

Aún menos visible, como forma de poder, es el acceso a los diplomas de prestigio o a las relaciones personales que derivan de haber frecuentado ciertas escuelas”.

En nuestro país la educación para la élite (7) la brinda un reducido grupo de escuelas y colegios en su mayoría privados, que más allá de tener distintos perfiles, unos privilegiando la preparación tradicional y religiosa y otros lo académico y la inserción en el trabajo o en la universidad; ofrecen una formación de carácter integral, de alto nivel académico a partir de docentes bien remunerados, lo mejor en infraestructura, equipamiento y tecnología; jornadas extendidas, actividades extracurriculares y deportes. Como sostiene Guillermina Tiramonti (8) *“las actividades de sus alumnos monopolizan su tiempo y constituyen un cerco que los protege del afuera y de los otros que no son pensados como iguales sino como sujetos de la solidaridad que es el eufemismo creado por las escuelas para las prácticas asistenciales. Es difícil comparar estas instituciones con las que atienden a los sectores más bajos. No es sólo que en unas se aprende más que en otras o que los saberes que por ellas transitan son más o menos acordes con las exigencias del mercado de trabajo. Son escuelas que preparan a sus alumnos para mundos diferentes. Lo claro es que no hay equivalencia entre estos mundos: unos están destinados al éxito y al cosmopolitismo y otros a permanecer anclados en la necesidad”.*

Para la visión estructuralista original, las economías latinoamericanas presentan como característica (entre otras) una marcada heterogeneidad tecnológica o existencia de sectores de alta productividad con sectores con abundante ocupación de mano de obra a niveles próximos a la subsistencia.

Para Prebisch, las principales tendencias perversas en los países periféricos eran el desequilibrio estructural de la balanza de pagos y también una tendencia estructural a la inflación. Mientras que Celso Furtado consideraba a ambas, pero hacía hincapié en la tendencia a la preservación de una economía dual y su consiguiente impacto sobre la desigual distribución del ingreso (9).

Probablemente esta diferencia radique en que Prebisch era argentino y Furtado brasileño cuando Argentina era un país bastante integrado socialmente y con baja

desigualdad en la distribución del ingreso y Brasil era uno de los países más desiguales de Latinoamérica.

Durante la etapa de sustitución de importaciones, que llevó a la economía argentina al pleno empleo, se hizo efectiva la generalización de los derechos de los trabajadores, su incorporación al sector formal de la economía y la recomposición de los salarios reales. Además, se fortaleció un sistema educativo ampliamente difundido y orientado (escuelas técnicas), lo que dio como resultado una sociedad integrada, con alta movilidad social y con diferencias de distribución del ingreso similares a los mejores países, en este aspecto, de Europa ¿En qué se parece la Argentina de 1963 o de 1974 a esta descripción-diagnóstico de la visión estructuralista de economías duales, estratificación social y desigualdad en la distribución del ingreso? En poco. Pero llegaron ellos...

En los 25 años que van desde 1976 a 2001, en los que predominó la aplicación de políticas neoliberales, la Argentina dejó de ser aquella sociedad integrada, se hicieron “todos los esfuerzos” para que nuestro país se acercara al resto de Latinoamérica y exhibiera también dentro del propio país dos sociedades, o tuviera una sociedad dual. Dos sectores productivos: uno pujante, inserto en el comercio mundial, con aumento de productividad y de salarios, con preeminencia de trabajadores calificados; y otro con baja productividad, sin inversión, con baja productividad, bajos salarios, y abundancia de trabajadores informales, una economía de subsistencia.

Entiéndase por “todos los esfuerzos” a la política económica: apertura comercial, liberalización financiera, desmantelamiento del Estado, destrucción del sistema científico tecnológico, apreciación cambiaria, flexibilización laboral, endeudamiento, etc. El dólar “barato” financiado con endeudamiento alentaba las importaciones y perjudicaba la producción local, principalmente de la industria, sector en el que quebraron miles de empresas y se perdieron cientos de miles de puestos de trabajo, con la consecuente pérdida del conocimiento que estos trabajadores habían acumulado. Dicho de otra manera, la Argentina se endeudaba para subsidiar a la industria del resto del mundo a costa de la industria local. Dicho de otra manera, la Argentina se endeudaba para subsidiar el conocimiento incorporado en los bienes importados y destruir el conocimiento local.

A esta economía dual se orientó también nuestro sistema educativo, un sistema educativo dual. Un sistema administrado privadamente, de mejor nivel y con llegada a la educación superior (arancelada y también restrictiva) y un sistema público cuyo objetivo más importante fue la contención de los jóvenes y que relegó la capacitación y el aprendizaje. Sólo se instruía en conocimientos básicos y generales. La contención no era sólo de alumnos, la actividad docente fue degradada, desprestigiada, mal remunerada y terminó actuando como un “seguro de desempleo encubierto” o como única salida laboral.

¿Tragedia educativa... o asesinato?

La reforma educativa de los 90, implementada a partir de la sanción de la ley N° 24195 en 1993, fue un paso decisivo en adaptar el sistema educativo al modelo económico vigente en ese momento. Se consolidaba así la sociedad dual, el sistema educativo público no formaría ya para la inserción en el aparato productivo sino que actuaría fundamentalmente como contención social de los jóvenes (10).

La reforma también provocó la fragmentación del sistema -ya que cada provincia tenía

gran libertad en cómo aplicar la ley- y su degradación, con la transferencia de establecimientos primarios y secundarios de la Nación a las provincias, sin el acompañamiento presupuestario correspondiente. La educación pública quedó librada a las posibilidades de cada provincia, lo que implicó una gran disparidad (11).

Se disolvieron las escuelas técnicas y se perdieron las especificidades en el nivel medio. Las “expectativas de logro” en cuanto al conocimiento eran de carácter general y elemental.

El sistema educativo acompañaba al modelo actuando como contenedor social, la tasa de desocupación promediaba el 16% de la PEA, y no formaba especialistas ya que el modelo económico no requería técnicos.

Estigmatizando la situación, el modelo económico demandaba promotores de AFJP y vendedores de celulares, tareas para las que alcanza con la formación básica y general. No tenía sentido estudiar ingeniería en la Argentina de los noventa, mientras que en ese mismo momento se graduaban por año entre 30.000 y 40.000 ingenieros en Alemania y Corea; 80.000 en Estados Unidos y 110.000 en China. La cuestión no era novedad, Napoleón había creado la Escuela de Ingenieros un par de siglos antes (12).

La reforma fue profunda aunque algunas ideas y planes previstos no pudieron llevarse a cabo por cuestiones políticas. Se pensaba disolver provincias por considerarlas inviables económicamente y convertirlas en regiones, con la consiguiente reducción del Estado y el gasto público. El ideario neoliberal también contemplaba la municipalización del sistema educativo, para tener ya no 24 sistemas educativos distintos (uno por provincia) sino 2250 (uno por municipio). En el plano de la educación superior universitaria, el arancelamiento, la restricción en el ingreso, el acortamiento del grado a 4 años y el “imprescindible” postgrado arancelado.

Así quedarían conformados dos sistemas educativos, uno privado y arancelado hasta el nivel de postgrado para unos pocos y otro “de subsistencia”.

Desde dónde partimos

Nuestro país tuvo su peor crisis económico-social como resultado de la aplicación de las políticas neoliberales en 2002. A esa altura el sistema educativo argentino ya venía maltrecho y encontró el empujón final. Dos buenos indicadores de carácter internacional pueden reflejar la situación: el informe PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) que consiste en una evaluación organizada por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que nuclea a los 30 países más desarrollados) que consiste en la evaluación de alumnos del nivel medio (15 años) en las áreas lectura, matemática y ciencias. Además de los países de la OCDE participan 27 países invitados entre los que se encuentra la Argentina. El último informe PISA es del año 2006 y muestra a la Argentina en los últimos lugares de rendimiento. Se debe hacer notar que los alumnos argentinos que rindieron la prueba ese año, ingresaron al sistema educativo en 1996. Resaltamos esto porque a algunos intelectuales argentinos se les escapa que los cambios en educación se reflejan en el mediano y largo plazo, como sostienen los especialistas en el tema. Desconocimiento que muestra Rodolfo Terragno al adjudicar estos resultados al actual gobierno (13).

Por otro lado, el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de la UNESCO publicado en 2010 se realizó en base al año escolar finalizado en 2007, y en él se calcula el Índice de Desarrollo de la Educación Para Todos (IDE) para 128 países.

El IDE se elabora en base a cuatro indicadores:

§ La enseñanza primaria universal, medida por la tasa neta de escolarización ajustada en primaria.

§ La alfabetización de los adultos, medida por la tasa de alfabetización de las personas de 15 años y más.

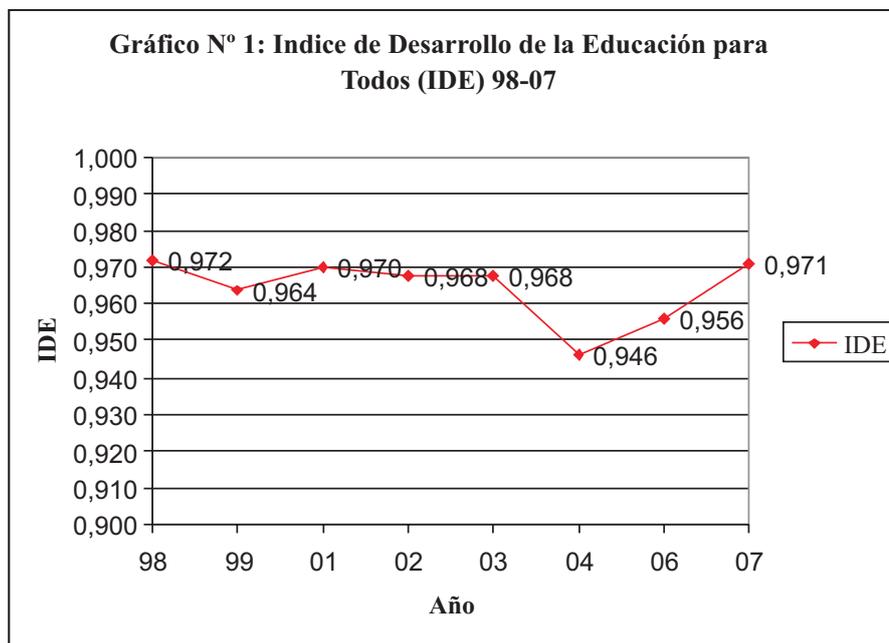
§ La paridad e igualdad entre los sexos, medida por el índice relativo al género, que es el promedio de los índices de paridad entre los sexos, de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza primaria y secundaria y de la tasa de alfabetización de los adultos.

§ La calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en el quinto grado de la primaria.

El valor del IDE para un país determinado es la media aritmética de los cuatro indicadores de aproximación y oscila entre 0 y 1. La cifra 1 representa la plena realización de la Educación Para Todos.

Nuestro país se ubica entre los países de IDE alto (62 países) en el puesto 38 acompañado por Uruguay, Armenia, Belarrús y Rumania.

El Gráfico N° 1 muestra el desempeño de la Argentina (desde 1998, que es desde cuando se calcula el IDE).



Fuente: Elaboración CIEPYC en base a UNESCO, Informe Educación para Todos en el Mundo, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010. Sin datos para 2000 y 2005.

El gráfico permite observar que el peor momento del sistema educativo fue en 2004 con el menor valor de IDE (0,946), cuando ocupó el puesto 50 entre los 128 países y había caído al estrato de IDE medio. El valor de 2007 (0,971) refleja una recuperación que lo pone al nivel de 1998 escalando a la posición 38. Desde aquí partimos.

La educación en el siglo XXI

El nuevo modelo instrumentado paulatinamente desde 2003 ha cambiado sustancialmente las cosas, el crecimiento económico sostenido ha provocado la generación de una notable cantidad de puestos de trabajo, seguramente su mejor virtud. Pero además se debe resaltar que la mayor parte del empleo generado es empleo pleno, formal y con una alta participación de trabajo calificado. (Ver Entrelíneas N° 14, octubre de 2008, "Luz amarilla en el mercado de trabajo y la creación de empleo" Germán Saller). Ahora son varias las ramas de actividad industrial que tienen dificultades para conseguir trabajadores calificados.

El sistema educativo debe acompañar este desempeño para lo cual se han adoptado cambios legislativos.

Se aprobó la Ley de Educación Técnica N° 26058 promulgada el 8/9/05 que reestablece este perfil derogado en 1993. Posteriormente se aprobó la Ley de Financiamiento Educativo promulgada el 9/1/06 que fija como objetivo alcanzar para 2010 que los recursos destinados a educación sean del 6% del PBI. Por último se aprobó la Ley de Educación N° 26206 promulgada el 27/12/06 que derogó la citada Ley Federal de Educación.

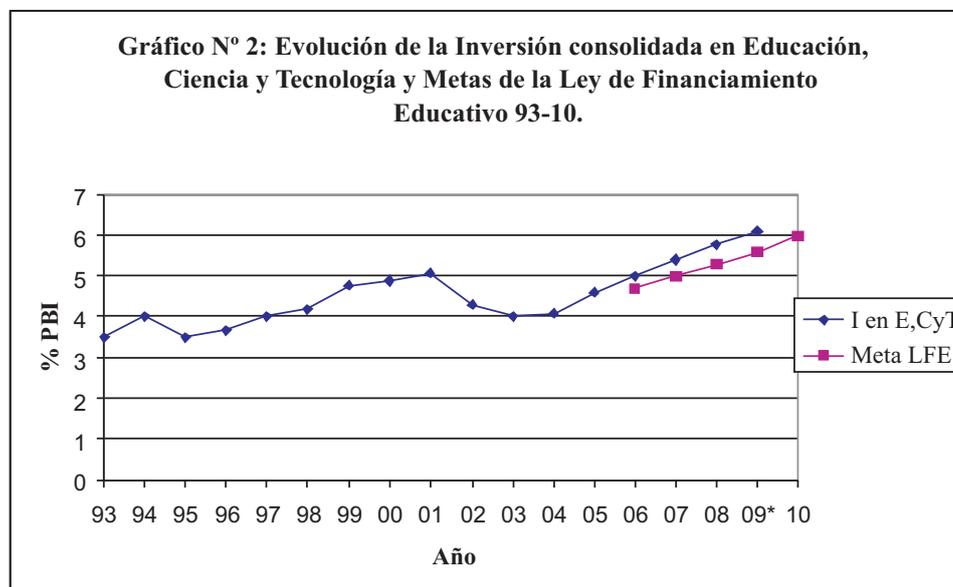
La nueva Ley de Educación:

- § Declara la educación como bien público y un derecho personal y social.
- § Establece la coordinación y articulación de las políticas del Estado Nacional y de las Provincias.
- § Obliga al Estado a universalizar la educación asegurando la oferta hasta completar el nivel secundario (trece años).
- § Crea un instituto nacional de formación docente, para garantizar gratuitamente la capacitación docente.
- § Se vuelve al esquema universal de escuela primaria y secundaria.
- § Todas las escuelas primarias van a pasar a ser de jornada extendida de manera paulatina.
- § Orientarse hacia la concentración horaria de los profesores de secundaria para terminar con los docentes "taxi".
- § Garantizar a las comunidades indígenas recibir una educación bilingüe que preserve sus pautas culturales.

La Ley de Financiamiento Educativo (LFE) establece en su artículo N° 1 que la Nación, las Provincias y CABA aumentarán la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010, y mejorarán la eficiencia del uso de los recursos; el artículo N° 2 dice a qué se destinará esta mayor inversión. El art. N° 3 establece que el presupuesto consolidado de Nación, Provincias y CABA destinado a la educación, ciencia y tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del 6% del PBI.

Cuando esta ley se aprobó, allá por fines de 2005, fuimos muchos los que queríamos verlo antes de creerlo; y Bernardo Kliksberg sostenía: *"si el gobierno argentino lleva el presupuesto educativo al 6% del PBI, el país sería líder regional en ese rubro crucial"* (14).

El Gráfico N° 2 muestra la participación de la inversión en educación, ciencia y tecnología para el período 1993-2009 y las metas establecidas por la LFE para el período 2006-2010.



* Inversión provisoria

Fuente: Elaboración CIEPYC en base a Ministerio de Educación y Ley de Financiamiento Educativo.

Debe señalarse que en 2009 la inversión en educación ha superado el 6% del PBI, repunte que arrancó en 2004 cuando era de 4,1%, en un periodo en el que el PBI creció a una tasa anual promedio del 6%. Distinto al crecimiento, en términos del PBI de los años 99, 00 y 01 durante los cuales este aumento está explicado fundamentalmente por la caída del PBI. Dicho de otra manera, no es que la inversión en educación crecía, sino que el PBI caía.

El CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) que realiza un monitoreo del cumplimiento de la LFE desde su sanción sostiene en su informe de 2009: "para 2008 se sobre cumplió ampliamente la meta fijada. De este modo, se ha cumplido con la meta global de crecimiento de la inversión educativa por tercer año consecutivo desde la ejecución de la ley". Y en otro párrafo resalta: "la inversión educativa total en el año 2008 (último disponible para la comparación) marca un record histórico en términos reales, nominales y en relación al PBI. En términos reales la inversión de 2008 superó en un 70% a la de 1995 y en un 105% a la de 2002". Y otro párrafo importante dice: "Luego de un largo período de depreciación del salario docente iniciado en 1975 y muy marcado en las crisis de 1989 y 2001, se constató un crecimiento muy importante del salario docente. De 1996 a 2009 el salario docente promedio aumentó un 48,5% en términos reales" (ajustado por IPC-INDEC hasta 2006 y luego fuentes alternativas). Y también advierte: "Sin embargo estos grandes logros en el crecimiento global de la inversión educativa no han logrado paliar el problema de las desigualdades en la inversión por alumno y en el esfuerzo financiero por la educación que realizan las provincias".

Los desafíos hacia el futuro

La consideración general, en base a las evaluaciones internacionales, es que el mejor sistema educativo del mundo es el finlandés, cuyas principales características son que es público y gratuito hasta llegar a la universidad y obligatorio desde los 7 a los 16 años. A partir de allí se abren dos opciones, el bachillerato o la escuela profesional, ambas de 3 años de duración promedio. Merece un párrafo especial la consideración que tiene la sociedad finlandesa sobre la educación, ser maestro es muy valorado y el título se obtiene después de una formación de 5 años. Don Arturo Jauretche diría: *“Muy parecido al que teníamos acá, para qué nos vamos tan lejos si tenemos un buen ejemplo en nuestra historia”*.

Consolidar la situación presupuestaria, continuar con la recuperación salarial, corregir heterogeneidades jurisdiccionales, avanzar en la capacitación docente, continuar con la ampliación en infraestructura y equipamiento y generalizar la doble escolaridad en el nivel primario, son los desafíos hacia el futuro.

Por último, una tarea de todos: reinstalar el valor de la educación en la sociedad.

Referencias:

- (1) De Santis, Gerardo y Rodríguez, Manuel.
- (2) Schvarzer, Jorge. “La Industria que supimos conseguir”. Ed. Planeta, 1996.
- (3) Milcíades Peña, “La era de Mitre; de Caseros a la Guerra de la Triple Infamia”. Ediciones Fichas. 1972.
- (4) El capitalismo argentino. FCE 1ª edición 1998.
- (5) Claves del Desarrollo Asiático, Ed. Macchi, 1997.
- (6) Celso Furtado, “Prefacio a una nueva economía política”, Siglo XXI Editores, 1976.
- (7) Para un estudio del caso argentino puede verse: “La escolarización de las élites: un acercamiento a las socialización de los jóvenes de sectores favorecidos en la Argentina actual”. Sandra Zieger en la “Trama de la desigualdad educativa”. Guillermina Tiramonti, Coord. FLACSO. 2004.
- (8) Opinión de Guillermina Tiramonti en Clarín, domingo 16/9/05. Sociedad página 47.
- (9) Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo por Ricardo Bielschowky, Revista de la CEPAL N° 88, abril 2006.
- (10) Ver “Breve reseña sobre la Educación Argentina”, por Rafael Selva, en esta misma revista.
- (11) Respecto a la transferencia de Nación a provincias en los 90 véase “Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas”. Por Fernando Alvarez en esta misma revista.
- (12) Schvarzer, op. cit.
- (13) “Un proyecto audaz y coraje para aplicarlo”. Por Rodolfo Terragno. Clarín, 25/5/09 pág. 21
- (14) La educación importa. Bernardo Kliksberg en La Nación.

Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas¹

Por **Fernando Alvarez**

La modificación más trascendente al sistema educativo argentino no universitario desde la década del sesenta es la transferencia de los servicios nacionales a las provincias que, si bien abarcó varias etapas, se coronó entre 1992 y 1994. Esta transformación produjo un disgregamiento del sistema educativo nacional y consecuentemente de los salarios docentes que, mayoritariamente, se mantuvieron fijos o incluso se redujeron nominalmente lo que repercutió en una ampliación en la brecha salarial interjurisdiccional.

A partir de 2003 el financiamiento nacional volvió a adquirir relevancia en un proceso que fue, acompañado de modificaciones normativas tendientes a armonizar el sistema educativo argentino. La incorporación del aporte federal -reflejado en el incentivo docente y en la compensación salarial docente- ha modelado un sendero de reducción en la brecha de desigualdad salarial jurisdiccional y, en particular desde 2007, el salario docente ha tenido un comportamiento relativo superior al resto de los ingresos de las actividades productivas, cuadruplicándose en promedio respecto a 2001.

Introducción

En el presente trabajo analizaremos la evolución salarial docente desde los años 90. Dicho análisis no puede estar aislado de los vaivenes de la política educativa de cada etapa. Por esta razón, previo al análisis salarial, repasaremos los principales cambios de la política educativa en los años 90 y las modificaciones normativas de este período. Posteriormente, repasaremos la etapa de la post convertibilidad, principalmente en lo que atañe a la vuelta del sistema de financiación nacional. Aunque había sido esbozado por la Ley de Incentivo Docente previa a esta etapa (1998), es la normativa posterior la que le otorga centralidad a la política de financiamiento nacional. Seguidamente, se analizarán los salarios docentes comparando ambas etapas. Finalmente, se presentarán las conclusiones.

Un poco de historia: las transferencias de los servicios educativos

La redefinición del rol del estado en materia educativa tiene su origen en 1956, previamente, el tradicional rol protagónico del Estado Nacional en el sistema educativo argentino, se había acentuado en sintonía con el resto de las políticas públicas durante el período peronista; a partir del derrocamiento de la segunda presidencia constitucional de Perón se implementó en forma espasmódica en nuestro país, una profunda reforma estructural en el Sistema Educativo Nacional; en general la principal intención inspiradora de este proceso pretendía atender el objetivo de reducir el gasto en educación del gobierno central mediante la descentralización de las decisiones y en menor medida del financiamiento.

Las modificaciones se realizaron en varias etapas:

- 1) En 1956 se legisló el propósito de transferir gradualmente los servicios educativos a las provincias (decreto-ley N° 7977/56).
- 2) Entre 1960 y 1962 se intentó transferir las escuelas primarias a las provincias a través de las Leyes de Presupuesto de 1960, 1961 y 1962 y los convenios de transferencia firmados entre 1961 y 1962 con 11 provincias (Leyes N° 15021, 15796

1) La presente nota forma parte del documento "Sistema Educativo Argentino, una mirada al futuro" el que se encuentra disponible en www.ciepyc.unlp.edu.ar, en la sección "Documentos de trabajo".

y 16432)²;

3) A fines de la década del 60' se transfieren 680 escuelas a las Provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro (Ley N° 17.878);

4) A mediados de 1978 se transfieren a las jurisdicciones provinciales 6.700 escuelas de educación primaria y preprimaria y 44.000 docentes (Leyes N° 21.809 y 21.810);

5) A fines de 1980 se transfieren a las Provincias, a la Municipalidad de Buenos Aires y al Territorio de Tierra del Fuego los servicios educativos de educación para adultos (Leyes N° 22.367 y 22.368);

6) Entre 1992 y 1994 se completó la transferencia derivándoles a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires 3.578 escuelas primarias, secundarias y terciarias. Con ellas la Nación les derivó un plantel de casi 177.000 agentes con 76.226 docentes, 10.152 No Docentes y Profesores con casi 1,2 millones de horas de cátedra; así como el 44% de los alumnos del nivel secundario y el 33% de los alumnos del nivel terciario del total del Sistema Educativo Argentino (Ley N° 24.049).

Compartiendo el razonamiento de la CEPAL³, en la transferencia realizada en 1978 primó la delegación de la responsabilidad del Estado Nacional sobre el servicio educativo primario y su carga presupuestaria y la racionalización en la utilización de los recursos, sin tomar en cuenta la calidad educativa. Esta conclusión se apoya en que la mentada reforma no significó la ampliación de las posibilidades de participación comunitaria en las escuelas, ni procesos innovadores locales, ni mejora del servicio e implicó aumentos en los costos educativos de las jurisdicciones.

La desatención del estado nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales, provocó la segmentación educativa. En forma inversa a lo propuesto por la literatura especializada, la modalidad descentralizadora respondió a la existencia de restricciones macroeconómicas y fiscales, más que a prioridades de la política educativa.

A partir del repliegue final de los noventa, el gobierno federal se desliga del 40% del gasto total en los niveles secundarios y terciarios de enseñanza y responsabiliza a las Provincias de la gestión y del financiamiento de todo el sistema educativo no universitario.

La provincialización educativa, como proceso de transferencia total, se inicia simultáneamente con la instauración del modelo económico neoliberal de la Convertibilidad y responde básicamente a la crisis fiscal del estado argentino. Esto se evidenció claramente en el fallido intento del Ministerio de Economía de realizar la transferencia mediante su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional de 1992.⁴

La negociación implicó una transición para efectivizar el traspaso.⁵ De todos modos, la descentralización de los servicios nacionales mediante la Ley N° 24.049 de fines de 1991, significó para el conjunto de las provincias soportar mayores gastos que los previstos, debido a que la transferencia no estuvo acompañada de los recursos financieros federales que requería sino que la Nación detraía, previo a la distribución secundaria, recursos coparticipables que correspondían a las provincias y luego se los transfería para proveer el financiamiento específico de los servicios descentralizados. En rigor, la ley de transferencia no previó la adjudicación de recursos específicos para la

2 Salonia, A. (1996) Descentralización Educativa, Participación y Democracia. Escuela autónoma y ciudadanía responsable, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.)

3) Carciofi, R. (1996). Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina. CEPAL, Santiago de Chile.

4) El proyecto de presupuesto rechazado por los gobernadores provinciales establecía directamente que a partir del 1 de enero de ese año las escuelas nacionales pasaban a las provincias.

5) Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires se hizo cargo de los Servicios Nacionales de Nivel Secundario a partir de Noviembre de 2004. Y la transferencia de la Educación Superior No Universitaria se realizó aún más tarde.

atención de los nuevos servicios educativos sino que la Nación delegó la responsabilidad del gasto y derivó su financiamiento a un probable aumento de recursos coparticipables sujeto a un incipiente ciclo de crecimiento de la economía argentina.

La modificación en el sistema educativo se desarrolló junto con un trascendente cambio legislativo, pues en el año 1993, en medio de este dilema de transferencia coercitiva, se sancionó la Ley Federal de Educación N° 24.195 que regularía el nuevo sistema educativo argentino totalmente descentralizado a las jurisdicciones. Esta ley fijó importantes compromisos en materia de extensión del sistema, de contenidos, de estructuras y de niveles de inversión educativa.⁶ La carga de la transferencia se potenció con el peso de estos compromisos, recayendo en las Jurisdicciones el financiamiento de todas las modificaciones. La competencia de la Nación se centró en financiar básicamente "espejitos de colores": la asistencia técnica en terreno, la contratación de expertos y consultores, el otorgamiento de becas y subsidios, la realización de pequeñas transferencias directas a las escuelas y la implementación de operativos de medición de la calidad educativa.

En el período 1991-2002 se produjo un crecimiento de más del 24% de la planta ocupada de las Provincias (262.858 agentes). Prácticamente la totalidad del aumento de personal se explica por la Transferencia (177.000 agentes) y las obligaciones emanadas de la Ley Federal (80.000 agentes).

En cumplimiento de la Ley Federal, entre 1994 y 2000, las jurisdicciones adicionaron a sus sistemas educativos otros 2.368 servicios incrementando un 6,2% la cantidad de establecimientos educativos por sobre los transferidos.

¿Quién financió la reforma? La distribución de la masa primaria coparticipable evidencia que la Nación pasó de recibir 44% en 1991 a más del 60% desde 2002, a costa de recursos resignados por las jurisdicciones. Si a esto sumamos que las Jurisdicciones incrementaron sus ejecuciones presupuestarias en educación un 38% entre 1994 y 2000, mientras la Nación lo hizo sólo en 8,5% en igual período, no caben dudas que las provincias perdieron recursos con la transferencia y agravaron la carga con los compromisos de la Ley Federal, teniendo que destinar recursos propios para paliar el desfinanciamiento nacional en la atención de los servicios sociales delegados.

De esta manera, como resultado global de la transferencia, la nación disminuyó significativamente su aporte al financiamiento educativo.

Cuadro N°1
Gasto Público en Educación Consolidado.
Participación por nivel de Gobierno (en %)

Nivel de Gobierno	1991	1994
Nacional	44,1	23,4
Jurisdicciones	53,3	74,2
Municipios	2,6	2,5
Total	100,0	100,0

Fuente: CIEPYC, en base a MECON-DNCFP

Para remediar el desfinanciamiento de la educación argentina se firmó el Pacto Federal Educativo (11/9/1994)⁷ por el que la Nación -a través del Ministerio de Cultura y Educación- se comprometió a partir de 1995 y hasta 1999 a realizar una inversión equivalente a tres mil millones de pesos, destinada a atender las necesidades educativas provinciales, cifra que el Ministerio nunca alcanzó. Esta voluntad se cristalizó

6) Por ejemplo, que el gasto consolidado mínimo en educación alcance el 6% del PBI en el término de 5 años (1997).

7) Ratificado por el Congreso de la Nación casi 3 años después el 6/8/1997.

en el diseño de programas que implicaron distintas modalidades de intervención sobre los escenarios educativos provinciales. Entre los programas implementados podemos citar el Plan Social Educativo, el Programa Nueva Escuela, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo y el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación.

El regreso del financiamiento nacional

Con la aplicación de normativas de alcance nacional como el Fondo Nacional de Incentivo Docente, la ley de Financiamiento Educativo, las leyes de Educación Nacional y de Educación Técnico Profesional y de los programas de Alfabetización Digital y de Inclusión Digital Educativa, el Ministerio de Educación de la Nación pasó a tomar un rol más activo en el financiamiento del gasto educativo consolidado.

A. Fondo Nacional de Incentivo Docente

El Fondo Nacional de Incentivo docente (FONID) se creó por Ley N° 25.053 del 18/11/1998, con el propósito de compensar desigualdades en el salario docente interjurisdiccional. El plazo de duración original del Fondo se estableció en 5 años, rigiendo hasta el 31/12/2003.

En concepto de incentivo, la Nación abona a partir de Agosto de 1999 una asignación remunerativa no bonificable de \$60 por cargo docente o equivalente (en horas de cátedra) con un límite máximo de 2 incentivos por persona a los docentes de todas las jurisdicciones sin importar su función. Su propósito, según la ley, "es exclusivamente el mejoramiento de las retribuciones de los docentes".

El convenio de distribución del FONID determina que el 93% de sus recursos se distribuyen entre todas las jurisdicciones y el 7% restante se adiciona para las 8 (hoy 11) de menores niveles salariales con el fin de aminorar desigualdades salariales. *"Ese diferencial se sostendrá mientras en estas provincias el salario inicial de bolsillo no supere el haber equivalente de las restantes jurisdicciones"*.

A tal fin, la Nación garantizaba un monto mínimo anual a distribuir de \$700 millones, financiado en principio con un impuesto de emergencia sobre rodados, embarcaciones y aeronaves y supletoriamente con el Presupuesto Nacional.

En el año 2002, como secuela de la crisis agravada a fines de 2001, el FONID no tuvo crédito y las transferencias por este concepto comenzaron a realizarse con cargo a los fondos remanentes del crédito del año 2001, generándose retrasos en la cancelación de las cuotas de incentivo. Desde fines del 2003 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación instauró un esquema de cancelación gradual de la deuda.

Desde 2004, la Nación comenzó a cancelar la deuda con un adicional al incentivo; a principios del año 2005 canceló el rezago de las transferencias del FONID correspondientes al año 2003 y a fines de 2005 dejó cerrado el ejercicio 2004.⁸

A partir del año 2005 el monto corriente del incentivo quedó en \$110 por cargo docente (o equivalencia) con el mismo tope de hasta 2 FONIDes por persona.

8) En particular en Bs. As, también coexiste equivalencia en módulos (10 módulos = 15 horas cátedra = 1 cargo docente de jornada simple).
9) Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología- CGECSE-Informe Indicativo de Salarios docentes Octubre-Diciembre 2005. Fecha Diciembre 2005.

Cuadro N°2**FONID. Montos y deudas abonados entre 2004 y 2010 por cargo**

Fuente: CIEPYC, en base a Ministerio de Educación de la Nación-Coordinación General de Estudios

Monto Por Cargo	2004				2005- 2009 1° sem	2009 2° sem	2010
	Enero- Feb	Marzo- Junio	Julio- Agos	Sept- Dic			
Incentivo (\$)	60	60	60	60	110	110	165
Deuda / Adicional (\$)	0	15	30	50		55	
Total	60	75	90	110	110	165	165

de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)

Por sucesivas leyes se prorrogó su vigencia hasta el 31/12/2010¹⁰; en 2010 el crédito presupuestario del incentivo es de \$1.553 millones y el de la compensación salarial \$660 millones.

A partir de Enero de 2010 se estableció el nuevo piso del incentivo corriente (\$165 en lugar de \$110) y la cuota corriente está al día con la forma original de cálculo establecida (o sea, semestre vencido).

Cuadro N°3
Transferencias FONID

	Total Provincias (\$ millones)
2002	297
2003	520
2004	1.080
2005	1.341
2006	1.600
2007	1.906
2008	2.100
2009	2.288
2010 (presupuesto)	2.213

Fuente: CIEPYC, en base a Ministerio de Educación de la Nación-CGECSE y MECON

B. Ley de Financiamiento Educativo (LFE)

La Ley de Financiamiento Educativo se creó, por Ley N° 26.075 del 21/12/2005 con un doble propósito: incrementar en forma progresiva la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología de la Nación y las Provincias, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Bruto Interno y, por otro lado, disminuir la brecha salarial entre las jurisdicciones.

Asimismo prorrogó la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente hasta el año 2009 y estableció objetivos vinculados con garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico - tecnológica.

Además, definió otros objetivos específicos en el sistema educativo troncal: garantizar la escolarización universal de los niños de 5 años e incrementar la matriculación en salas de 3 y 4, garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria, asegurar que como mínimo el 30% de los alumnos de Educación Básica asistan a servicios de jornada extendida o completa priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas, incrementar la escolarización en el nivel medio/polimodal y lograr Analfabetismo = 0, entre otros.

10) Ley 25919/04 que prorroga la vigencia del FONID por 5 años; Ley 26075/05 de Financiamiento Educativo por 5 años desde el 1/1/04 hasta el 31/12/08 y Ley N° 26.422 de Presupuesto 2009 por 2 años más hasta el 31/12/2010.

En materia de gasto, la Ley fijó una escala gradual ascendente de gasto en educación, ciencia y tecnología de todos los niveles de gobierno en su conjunto hasta alcanzar el 6% del PBI en 2010 (artículos 3 a 5).¹¹

El incremento del gasto surgiría de una fórmula que tiene 2 componentes: por un lado la aplicación del incremento interanual del PBI al gasto educativo de cada jurisdicción y del gobierno nacional y por otro, la diferencia de meta de gasto educativo/PBI aplicada al PBI corriente.

En la segunda parte de la fórmula el esfuerzo se reparte de la siguiente manera: las jurisdicciones afrontarían el 60% de este mayor gasto; mientras la Nación completaría el restante 40%.

La metodología implica que, de mantenerse constante el PBI, el incremento del gasto en educación respondería solo al logro de la meta anual Gasto educativo/PBI.

Cuadro N°4
Evolución del Gasto Consolidado en Educación, Ciencia y Técnica
(como % del PBI)

Año	Meta %	Ejecutado %
2005	-	4,77 (1)
2006	4,7	5,10 (1)
2007	5,0	5,46 (1)
2008	5,3	5,80 (1)
2009	5,6	6,05 (2)
2010	6,0	6,10 (2)

(1) Fuente: CIEPYC, en base a Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2) Estimado

Mientras que, tanto la Ley Federal de 1993 como ésta que analizamos, establecieron como objetivo llegar a la relación 6% de gasto educativo/PBI, en el primer caso se incumplió (se pasó del 4% al 4,5% del PBI), mientras que según las estimaciones del 2009 y 2010, ahora las metas se estarían sobrecumpliendo.

Adicionalmente a la meta financiera, la Ley incluye una garantía doble a cumplir por las 24 jurisdicciones (artículo 12):

- a) que la Participación del Gasto educativo / Gasto total no podrá ser inferior al año 2005: y,
- b) que el gasto anual por alumno no podrá ser inferior al del 2005 .

En materia salarial, el artículo 10 fija que "El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) y los gremios docentes de representación nacional (léase CTERA, CEA, UDA, AMET y SADOP), acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: condiciones laborales; calendario educativo; salario mínimo docente y carrera docente."

11) Por Ley de Educación Nacional N° 26.206, artículo 9, desde 2011 el 6% se establece como parámetro mínimo permanente y se refiere sólo al Gasto Educativo.

Cuadro N°5 Piso salarial docente desde 2005

(1) El piso implica el salario mínimo establecido para el cargo de maestro de grado de jornada simple (4 horas).

Año	Piso (\$) (1)	Incremento		Anuncio
		\$	%	
2005	700			Nestor Kirchner
2006	840	140	20,0	Daniel Filmus
2007	1.040	200	7,0	Daniel Filmus
2008	1.290	250	24,0	J.C.Tedesco
2009 1° sem	1.490	200	15,5	J.C.Tedesco/
2009 2° sem	1.545	55	3,7	Alberto Sileoni
2009 Total	1.545	255	19,8	
2010 Marzo	1.740	195	12,6	
2010 Julio	1.840	100	5,7	Cristina Fernandez
2010 Total	1.840	295	19,1	

Fuente: CIEPYC, en base a Ministerio de Educación de la Nación.

En el marco de los pisos salariales establecidos en acuerdo federal, se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente en el MECyT destinado a contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en las provincias atendiendo a que, a pesar del esfuerzo financiero realizado en educación y a las mejoras de eficiencia en la asignación de recursos, éstas no han sido superadas..

El Poder Ejecutivo Nacional con el CFCyE, fijaron en la reglamentación los criterios tendientes a compensar estas desigualdades destinando parte de los recursos del artículo 4° (que fija el compromiso de gasto educativo del gobierno nacional) a este Programa de Compensación Salarial.

C. Ley de Educación Nacional

La Ley de Educación Nacional se creó por Ley N° 26.206 del 14/12/2006 con el propósito de regular el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender.

La implementación de esta nueva Ley involucra el cierre de una etapa y el inicio de otra respecto a la estructura académica del sistema educativo establecida por la anterior Ley Federal de Educación de 1993.

La Ley tiene varios puntos salientes en materia de política educativa (plantea la educación como un bien público y la considera una política de Estado, vuelve a instalar el tradicional sistema de primaria y secundaria, incrementa de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria, etc.) y en lo que concierne a la materia salarial y/o presupuestaria, establece que a partir de 2011 el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del PIB.

D. Otras políticas

Previamente a la aprobación de la Ley de Educación Nacional, se dictó en 2005 la Ley de Educación Técnico Profesional con el objeto de recuperar el título de técnico y el fortalecimiento de la formación técnico - profesional en todo el territorio nacional.¹²

Además, se incorporaron los planes de alfabetización digital y de inclusión digital

12) Para un análisis más detallado ver, en el presente número, "Educación técnico profesionaltrabajo: esferas difíciles de compatibilizar", de Oscar Brachetti.

educativa que se proponen democratizar el acceso a las nuevas tecnologías en el contexto educativo, favoreciendo la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) y en procura de una mejora de la calidad en los procesos de enseñanza y de aprendizaje en la modalidad de educación técnico profesional.

La evolución de los salarios desde la transferencia de los noventa

Dado el carácter mano de obra intensivo del servicio educativo, la explicación principal de la diferencia de gasto educativo se relaciona con los salarios..

La evolución salarial docente de las jurisdicciones puede dividirse en 2 períodos: hasta el año 2002 se evidencia una tendencia indefinida, aunque puede observarse en varias provincias reducciones salariales y congelamientos de la antigüedad en la docencia; a partir de 2003 se produce una inflexión de la tendencia de los años previos.

En una primera instancia pasaremos revista de la situación salarial de las provincias previa a la intervención federal, para luego cuantificar el impacto de las políticas de alcance nacional sobre los salarios provinciales.

Provincia	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad - Promedio Anual en \$ corrientes															
	Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Buenos Aires	430,0	430,0	430,0	481,2	481,2	481,2	481,2	481,2	481,2	582,2	768,4	947,7	1.156,0	1.688,9	2.010,5	
Catamarca	699,5	699,5	699,5	699,5	699,5	651,9	576,5	576,5	577,9	611,6	890,4	1.103,8	1.346,5	1.785,7	2.002,4	
Chaco	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	459,3	590,0	738,7	857,9	1.077,3	1.645,0	2.110,5	
Chubut	577,8	525,2	498,9	498,9	498,9	498,9	498,9	520,7	627,8	930,6	1.181,5	1.405,6	1.665,0	2.094,0	2.362,3	
Ciudad Bs As	516,1	516,1	516,1	521,1	536,1	536,1	536,1	536,1	571,1	614,9	778,9	1.053,5	1.317,7	1.718,4	2.063,5	
Córdoba	515,6	515,6	590,5	688,3	694,5	763,3	763,3	763,3	763,3	821,6	1.081,4	1.332,1	1.617,1	2.244,0	2.569,9	
Corrientes	366,6	324,8	421,2	466,6	466,6	466,6	466,6	466,6	466,6	502,5	610,6	796,7	927,6	1.199,4	1.434,3	
Entre Ríos	420,5	414,2	411,1	437,8	452,1	463,2	463,2	463,2	463,2	489,7	697,9	885,2	1.098,0	1.642,5	1.838,1	
Formosa	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	463,0	553,8	754,2	894,8	1.140,4	1.390,6	
Jujuy	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	540,0	759,3	941,5	1.170,3	1.464,9	1.772,9	
La Pampa	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	597,0	754,2	980,4	1.160,7	1.581,4	2.221,6	2.701,8	
La Rioja	848,2	848,2	736,8	726,7	726,7	726,7	578,2	578,2	578,2	598,2	696,5	738,2	900,1	1.245,7	1.733,2	
Mendoza	531,2	531,2	531,2	531,2	531,2	531,2	515,2	491,2	491,2	611,2	797,7	978,1	1.226,0	1.534,1	1.748,5	
Misiones	413,3	427,1	434,0	434,0	434,0	409,9	409,9	409,9	409,9	431,5	550,7	765,8	917,2	1.174,8	1.440,2	
Neuquén	778,6	714,8	692,1	692,1	692,1	692,1	692,1	715,0	806,6	822,5	1.005,3	1.265,5	1.528,1	2.140,9	2.585,6	
Río Negro	576,7	564,1	496,3	491,7	491,7	491,7	491,7	491,7	491,7	594,8	779,3	990,0	1.213,0	1.556,3	1.794,3	
Salta	438,9	438,9	438,9	438,9	438,9	434,9	434,1	434,1	468,6	558,5	713,6	795,5	934,2	1.278,9	1.662,7	
San Juan	565,6	487,0	480,7	565,6	565,6	565,6	565,6	565,6	565,6	584,3	777,3	982,8	1.230,7	1.551,4	1.895,0	
San Luis	515,4	515,5	515,6	515,6	515,6	598,9	675,2	690,1	690,1	690,1	861,2	1.058,5	1.469,6	1.875,8	2.249,7	
Santa Cruz	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	1.144,5	1.352,8	1.663,8	2.510,2	3.946,8	4.235,0	
Santa Fe	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	559,5	886,0	886,8	1.128,0	1.453,9	1.948,5	2.374,8	
Sgo. del Estero	642,5	642,5	642,5	642,5	642,5	642,5	634,7	603,3	603,3	719,6	808,1	976,2	1.114,5	1.323,5	1.575,6	
T.del Fuego	968,8	917,0	888,3	968,8	946,5	894,9	938,1	938,1	1.013,1	1.079,1	1.485,9	1.848,0	2.497,0	3.194,3	3.385,4	
Tucumán	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	495,3	528,0	691,0	795,1	1.010,1	1.416,7	1.800,8

Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Educación de la Nación. CGECSE.

Los salarios previos al aporte federal¹³

Entre 1995 y 2002 en general no se produjeron sustanciales modificaciones en los salarios docentes: algunas jurisdicciones mantuvieron congelado el salario (Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán), otras lo redujeron (Catamarca, Chubut, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santiago del Estero) y otras combinaron incrementos y reducciones (Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, San Juan y Tierra del Fuego). Sólo una minoría de distritos lo incrementaron (Ciudad Autónoma, Córdoba, Misiones y San Luis).

Desde el 2003, ninguna jurisdicción produjo reducciones salariales, mientras que a partir de agosto de este mismo año se eliminaron los bonos provinciales y una decena de jurisdicciones comenzó a implementar incrementos en los salarios docentes.¹⁴

Aún ese año, cinco provincias abonaron un porcentaje del salario en tickets: La Rioja

13) Se analiza el caso del Maestro de Grado dada su alta representatividad y su vinculación escalafonaria con el resto de los cargos docentes.

14) Bs. Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

(tickets total), Río Negro (tickets canasta), Salta (tickets canasta), San Juan (tickets canasta) y Tucumán (vales alimentarios).

Ya a partir del 2004, las 24 jurisdicciones realizaron modificaciones anuales en los salarios del sector docente y descongelaron la antigüedad. Estos cambios fueron introducidos con distinta intensidad de intervención.

En todo el período, sistemáticamente, los mayores salarios medios se abonan en Santa Cruz y Tierra del Fuego y los menores en cinco provincias (Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Misiones y actualmente Formosa). Al inicio del período, en 1995, la diferencia salarial entre el Maestro de Grado de mayor salario (Tierra del Fuego) y el del menor (Corrientes) alcanzaba 2,64 veces.

A partir de la descentralización, no sólo no se redujo la brecha salarial entre los docentes de las distintas provincias sino que, como tendencia, se evidenció un empeoramiento de la desigualdad salarial entre las jurisdicciones. La diferencia sólo se redujo por el congelamiento y las reducciones salariales aplicadas entre 1996 y 2002 (aproximadamente a 2,3 veces). Luego de ese período, la brecha original fue superada culminando 2009 en 3,05 veces (Santa Cruz versus Formosa).

Provincia	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad (incluye fondos federales) - Promedio Anual en \$ corrientes															
	Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Buenos Aires	430,0	430,0	430,0	481,2	541,2	541,2	514,5	541,2	541,2	668,9	878,4	1.057,7	1.266,0	1.798,9	2.148,0	
Catamarca	699,5	699,5	699,5	699,5	759,5	711,9	609,8	669,8	637,9	698,3	1.000,4	1.213,8	1.456,5	1.895,7	2.139,9	
Chaco	424,3	424,3	424,3	424,3	534,3	534,3	534,3	534,3	569,3	700,0	848,7	1.067,9	1.387,3	2.005,0	2.448,0	
Chubut	577,8	525,2	498,9	498,9	608,9	608,9	608,9	608,9	687,8	1.017,3	1.291,5	1.515,6	1.775,0	2.204,0	2.499,8	
Ciudad Bs As	516,1	516,1	516,1	521,1	596,1	596,1	569,4	569,4	631,1	701,6	888,9	1.163,5	1.427,7	1.828,4	2.201,0	
Córdoba	515,6	515,6	590,5	688,3	754,5	823,3	796,6	796,6	796,6	908,3	1.191,4	1.442,1	1.727,1	2.354,0	2.707,4	
Corrientes	366,6	324,8	421,2	466,6	576,6	576,6	576,6	576,6	576,6	612,5	720,6	1.006,7	1.237,6	1.559,4	1.771,8	
Entre Ríos	420,5	414,2	411,1	437,8	562,1	573,2	573,2	573,2	573,2	599,7	807,9	1.095,2	1.408,0	2.002,5	2.075,6	
Formosa	425,5	425,5	425,5	425,5	535,5	535,5	535,5	535,5	535,5	573,0	663,8	964,2	1.204,8	1.500,4	1.728,1	
Jujuy	451,7	451,7	451,7	451,7	561,7	561,7	561,7	561,7	561,7	650,0	869,3	1.151,5	1.480,3	1.824,9	2.110,4	
La Pampa	522,0	522,0	522,0	522,0	582,0	582,0	555,3	582,0	657,0	840,9	1.090,4	1.270,7	1.691,4	2.331,6	2.839,3	
La Rioja	848,2	848,2	736,8	726,7	786,7	786,7	611,5	638,2	638,2	684,9	806,5	948,2	1.210,1	1.605,7	2.070,7	
Mendoza	531,2	531,2	531,2	531,2	591,2	591,2	548,5	551,2	551,2	697,9	907,7	1.088,1	1.336,0	1.644,1	1.886,0	
Misiones	413,3	427,1	434,0	434,0	544,0	519,9	519,9	519,9	519,9	541,5	660,7	975,8	1.227,2	1.534,8	1.777,7	
Neuquén	778,6	714,8	692,1	692,1	752,1	752,1	725,4	775,0	866,6	909,2	1.115,3	1.375,5	1.638,1	2.250,9	2.723,1	
Río Negro	576,7	564,1	496,3	491,7	551,7	551,7	525,0	551,7	551,7	681,5	889,3	1.100,0	1.323,0	1.666,3	1.931,8	
Salta	438,9	438,9	438,9	438,9	548,9	544,9	544,9	544,9	578,6	668,5	823,6	1.005,5	1.244,2	1.638,9	2.000,2	
San Juan	565,6	487,0	480,7	565,6	625,6	625,6	598,9	625,6	625,6	671,0	887,3	1.192,8	1.540,7	1.911,4	2.232,5	
San Luis	515,4	515,5	515,6	515,6	575,6	658,9	708,5	750,1	750,1	750,1	971,2	1.168,5	1.579,6	1.985,8	2.387,2	
Santa Cruz	952,8	952,8	952,8	952,8	1.012,8	1.012,8	986,1	1.012,8	1.012,8	1.231,2	1.462,8	1.773,8	2.620,2	4.056,8	4.372,5	
Santa Fé	509,5	509,5	509,5	509,5	569,5	569,5	542,8	569,5	619,5	972,7	996,8	1.238,0	1.563,9	2.058,5	2.512,3	
Sgo. del Estero	642,5	642,5	642,5	642,5	702,5	702,5	668,0	663,3	663,3	806,3	918,1	1.186,2	1.424,5	1.683,5	1.913,1	
T.del Fuego	968,8	917,0	888,3	968,8	1.006,5	954,9	971,4	998,1	1.073,1	1.165,8	1.595,9	1.958,0	2.607,0	3.304,3	3.522,9	
Tucumán	445,3	445,3	445,3	445,3	505,3	505,3	478,6	505,3	555,3	614,7	801,0	1.005,1	1.320,1	1.776,7	2.138,3	
Sombreadas las Provincias con Compensación Salarial																

Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Educación. CGECSE.

¿Cómo influyó la política federal en los salarios?

Luego de la descripción realizada de los principales trazos de la política federal de educación, resta saber cómo resultó el impacto sobre los salarios docentes tanto en promedio como por jurisdicción.

Al igual que al analizar los salarios financiados con recursos de las provincias, nuevamente en todo el período los mayores salarios medios se abonan en Santa Cruz y Tierra del Fuego y los menores en siete provincias (Corrientes, Misiones, Entre Ríos, Chaco, Tucumán, La Rioja y Formosa).

Respecto al análisis anterior, no se producen modificaciones hasta 1999 cuando se inicia el aporte del Fondo Nacional de Incentivo Docente. A partir de allí puede verificarse que, sistemáticamente, el financiamiento nacional reduce la brecha de desigualdad.

Evolución de la Brecha entre Mayor y Menor Salario Docente Testigo

Financiamiento	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad - Promedio Anual en \$ corrientes														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Provincia Puro	2,64	2,93	2,32	2,28	2,25	2,32	2,32	2,32	2,47	2,65	2,70	2,50	2,81	3,46	3,05
Prov+Nación	2,64	2,82	2,32	2,28	2,00	2,00	1,83	2,00	2,06	2,27	2,42	2,07	2,17	2,70	2,53

Evolución del Desvío Estandar

Financiamiento	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad - Promedio Anual en \$ corrientes														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Provincia Puro	169,5	163,9	148,6	154,3	151,4	148,4	149,6	150,6	159,1	188,2	231,9	283,7	432,7	648,4	650,0
Prov+Nación	169,5	163,9	148,6	154,3	139,6	135,9	132,9	138,5	146,3	182,4	231,9	251,7	373,8	579,4	595,6

Provincia	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad (incluye fondos federales) - Promedio Anual en \$ corrientes														
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Promedio (\$)	564,0	551,8	548,1	563,8	641,0	642,5	619,3	635,7	657,2	765,2	962,0	1.206,9	1.529,0	2.017,6	2.339,1
Índice 95=100	100,0	97,8	97,2	100,0	113,7	113,9	109,8	112,7	116,5	135,7	170,6	214,0	271,1	357,7	414,7
Mediana (\$)	515,9	515,6	504,2	512,6	579,3	586,6	571,3	574,9	622,6	698,1	889,1	1.157,5	1.426,1	1.862,0	2.144,0
Desvío Estand	169,5	163,9	148,6	154,3	139,6	135,9	132,9	138,5	146,3	182,4	231,9	251,7	373,8	579,4	595,6

Aún así, medido de punta a punta, el aporte nacional apenas logra en el período reducir en menos de 5% la brecha original de 1995. Sin embargo, sin el aporte, la brecha aumenta tal como describiéramos anteriormente a 3,05. Por consiguiente, la intervención del sector público nacional a través del Incentivo y la compensación salarial docente, amortigua la desigualdad interprovincial.

Financiación nacional por provincia y por concepto

Provincia	Salario Bruto MG		Salario Bruto a cargo Nación			% Nación sobre total	
	Inicio	10 años	FONID	Comp.Sal. art.9 LFE	Total	Inicio	10 años
Buenos Aires	1.913,9	2.203,5	165,0	0,0	165,0	8,6	7,5
Catamarca	1.843,9	2.167,4	165,0	0,0	165,0	8,9	7,6
Chaco	2.028,9	2.529,9	165,0	200,0	365,0	18,0	14,4
Chubut	2.139,9	2.767,3	165,0	0,0	165,0	7,7	6,0
Ciudad Bs As	1.898,4	2.268,8	165,0	0,0	165,0	8,7	7,3
Córdoba	2.311,5	2.776,5	165,0	0,0	165,0	7,1	5,9
Corrientes	1.759,7	1.841,0	165,0	200,0	365,0	20,7	19,8
Entre Ríos	1.782,6	2.119,8	165,0	100,0	265,0	14,9	12,5
Formosa	1.727,5	1.854,0	165,0	200,0	365,0	21,1	19,7
Jujuy	1.722,2	2.225,4	165,0	200,0	365,0	21,2	16,4
La Pampa	2.977,1	3.353,8	165,0	0,0	165,0	5,5	4,9
La Rioja	1.818,0	2.243,5	165,0	200,0	365,0	20,1	16,3
Mendoza	1.851,3	1.907,9	165,0	0,0	165,0	8,9	8,6
Misiones	1.787,9	1.852,9	165,0	200,0	365,0	20,4	19,7
Neuquén	2.297,9	2.789,4	165,0	0,0	165,0	7,2	5,9
Río Negro	1.838,9	1.993,8	165,0	0,0	165,0	9,0	8,3
Salta	1.761,7	2.080,0	165,0	200,0	365,0	20,7	17,5
San Juan	1.963,8	2.379,0	165,0	200,0	365,0	18,6	15,3
San Luis	2.090,5	2.448,0	165,0	0,0	165,0	7,9	6,7
Santa Cruz	3.960,0	4.400,0	165,0	0,0	165,0	4,2	3,8
Santa Fe	2.391,4	2.595,5	165,0	0,0	165,0	6,9	6,4
Sgo. del Estero	2.034,4	2.188,8	165,0	200,0	365,0	17,9	16,7
T.del Fuego	3.204,8	3.550,4	165,0	0,0	165,0	5,1	4,6
Tucumán	1.892,0	2.215,1	165,0	200,0	365,0	19,3	16,5
Promedio (\$)	2.124,9	2.448,0	165,0	87,5	252,5	11,9	10,3

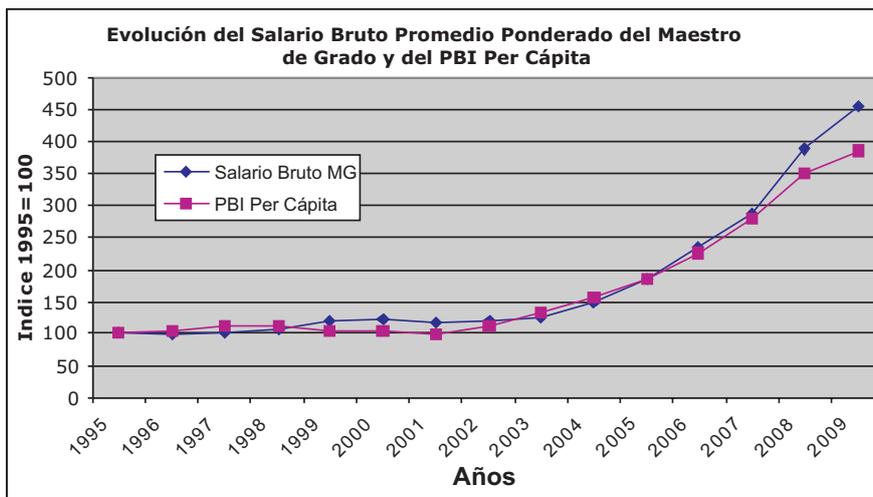
Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Educación. CGECSE.

Respecto del crecimiento del salario promedio del conjunto de provincias, el mismo creció entre 1995 y 2009 un 315% y desde 2001 un 278%. Gran parte de este último crecimiento se produce en los últimos dos años donde el salario promedio creció un 53% respecto del año 2007.

Para mostrar la incidencia de la financiación nacional, comparamos el salario de diciembre de 2009. La financiación nacional cubría el 11,9% del sueldo bruto promedio de un maestro de grado que se inicia y el 10,3% cuando se toma en cuenta el sueldo bruto del mismo maestro pero con 10 años de antigüedad.

Para concluir con el impacto de la política federal y su incidencia en el salario, resulta necesario comparar la evolución del salario docente con el PBI per cápita. Como se sabe, el PBI es el reflejo de la masa de ingresos que percibe la población en su conjunto, ya sea proveniente del trabajo o del resto de los factores productivos. En tal sentido, la comparación del ingreso docente, representado por su salario respecto del PBI, refleja la posición relativa del docente respecto del resto de las actividades productivas de la economía.

Para ello, una comparación posible es la del salario promedio ponderado del docente representativo, con el PBI per cápita que sintetizaría en forma aproximada el ingreso promedio de un habitante del país.



De la comparación surge una tendencia muy correlacionada entre ambas series y es a partir del año 2007 donde la brecha incluso se empieza a agrandar a favor del salario docente. Esto nos llevaría a concluir que el salario docente ha tenido un comportamiento relativo superior al resto de los ingresos de las actividades productivas.

Conclusiones

La Transferencia de Servicios Nacionales a las provincias implicó una disminución del aporte del Estado Nacional al financiamiento del sistema educativo, que fue sustituido por fondos correspondientes a las jurisdicciones. Entre 1991 y 2003, la Nación incrementó de 44% a más de 60% su participación en la masa primaria coparticipable mientras que las provincias entre 1994 y 2000 aumentaron en un 38% sus presupuestos

educativos

y la Nación lo hizo en un 8,5% en igual período. Esto pone en evidencia que el peso del desfinanciamiento provocado por el gobierno federal recayó en las provincias.

Las jurisdicciones provinciales enfrentaron así una carga duplicada representada por los compromisos emanados de la Ley Federal, la Reforma Educativa y la expansión de los servicios requerida y el sostenimiento de los servicios educativos delegados por la Nación que, además, implicaron gastos adicionales por la equiparación salarial con los docentes propios y el sostenimiento de la estabilidad del personal transferido.

La reaparición en los últimos años del financiamiento del sector público nacional a los sistemas educativos provinciales ha logrado paliar y revertir levemente la dispersión salarial, al asegurar un piso salarial y reparar parcialmente la inequidad distributiva en el gasto jurisdiccional.

En la comparación de la evolución del salario bruto promedio ponderado del maestro de grado con 10 años de antigüedad y el PBI per cápita, se evidencia que el salario del sector docente ha ganado participación en la redistribución del ingreso nacional, principalmente a partir de 2007.

A partir de la financiación federal, el salario promedio docente creció un 278% desde 2001 y registró un incremento del 53% en los últimos dos años.

Breve reseña sobre la Educación Argentina

Por **Rafael A. Selva**

Revertir las tendencias desintegradoras sobre el sistema educativo no es tarea fácil. Se necesitan años de políticas educativas, pero también económicas y sociales, para que las mejoras en los resultados se produzcan. Políticas de largo plazo, sustentadas en una inversión educativa constante y que formen parte de una decisión de Estado, como la adoptada con la Ley de Financiamiento Educativo, que ha permitido alcanzar una inversión superior al 6 por ciento del PIB, meta planteada como ideal por la UNESCO.

El Bicentenario invita a pensar en el futuro y a renovar la Educación como objetivo de largo plazo. Argentina fue el país de América Latina con un desarrollo más temprano de su educación primaria alcanzando la masificación a mediados del siglo pasado. Sin embargo, aún hoy es común la idea de “abandono”, “fracaso” o “crisis” al hablar del sistema educativo.

Sin dudas se llegó a esa situación luego del retroceso económico y social que significó el neoliberalismo para la Argentina y del cual la Educación no resultó exenta.

En la presente nota sencillamente se intenta reseñar algunos de los indicadores que den cuenta del estado de situación de la Educación en la Argentina y también de las asignaturas pendientes, así como los principales logros o cambios en la tendencia que permitan garantizar una educación de calidad para todos.

Asistencia escolar

Argentina ha sido el país de América Latina con un desarrollo más temprano de su educación, en particular la educación de nivel primario. Esto se sigue reflejando hoy en la dimensión del sistema: 11 millones de alumnos y más de 825 mil docentes repartidos en 48 mil establecimientos educativos de distintos niveles.

Cuadro N°1
DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA

Cantidad de alumnos (Año 2008)	11.060.005
Cantidad de docentes (Año 2004)	825.250
Cantidad de establecimientos (Año 2008)	48.730

Fuente: CIEPYC en base a datos del Censo Nacional Docente 2004 y DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

No obstante, según el último censo nacional de población y vivienda del año 2001, la cantidad de niños, niñas y jóvenes que no asistía a la escuela en ese momento era más

de 1,5 millones (aproximadamente el 15,2% del total de población de 3 a 17 años). La reducción de este número es sin dudas el más significativo desafío de la política educativa ya que como se dice en el más reciente informe de CIPPEC¹ “cada uno de ellos resume las deudas pendientes por lograr no sólo mayores niveles de financiamiento y acciones que generen una oferta educativa inclusiva, sino también la gran batalla por un modelo de desarrollo económico más igualitario, fuente de toda inclusión educativa verdadera”.

Siguiendo con los datos del Censo 2001, además se destaca la disparidad regional existente ya que en las provincias con mayor exclusión educativa (Misiones, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, Formosa y Corrientes) más del 20% de su población en edad escolar se encontraba fuera del sistema educativo.

Cuadro N° 2
NIÑOS DE 3 A 17 AÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA

Jurisdicción	Porcentaje de niños que no asisten sobre el total	Cantidad de niños que no asisten a la escuela
Misiones	25,9%	91.409
Chaco	24,6%	85.787
Santiago del Estero	24,0%	66.751
Tucumán	22,8%	94.348
Formosa	21,5%	38.689
Corrientes	21,1%	66.375
Salta	19,7%	74.218
San Juan	19,2%	36.031
Mendoza	18,3%	83.931
Catamarca	18,0%	19.848
Jujuy	17,8%	37.254
La Pampa	17,4%	14.921
Entre Ríos	17,4%	59.550
San Luis	16,6%	18.536
La Rioja	15,8%	15.050
Total	15,2%	1.543.285
Córdoba	15,2%	123.410
Neuquén	14,5%	22.232
Río Negro	14,3%	24.757
Chubut	14,1%	18.043
Santa Fe	12,9%	103.232
Buenos Aires	11,2%	410.067
Santa Cruz	10,2%	6.380
T. del Fuego	7,3%	2.469
CABA	6,3%	29.997

Fuente: CIPPEC sobre la base de información obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

Más aún, lo que no dejan ver los datos a nivel agregado por provincias, es que la desigualdad es especialmente significativa en aquellos grandes centros urbanos donde la marginalidad es mayor. Seguramente, es por esta razón que muchos indicadores educativos son críticos en el Conurbano Bonaerense pero no sufren caídas equivalentes, por ejemplo, en el interior de la propia provincia.

Estos problemas atraviesan hoy todos los niveles educativos, en sus diferentes ámbitos y modalidades, en cada caso con sus particularidades. Por ejemplo, las problemáticas de la deserción escolar en el nivel secundario, que se estima en el orden del 6-7% de la matrícula inicial (IIFE-UNESCO y PNUD)², deben ser abordadas en sus diversas aristas,

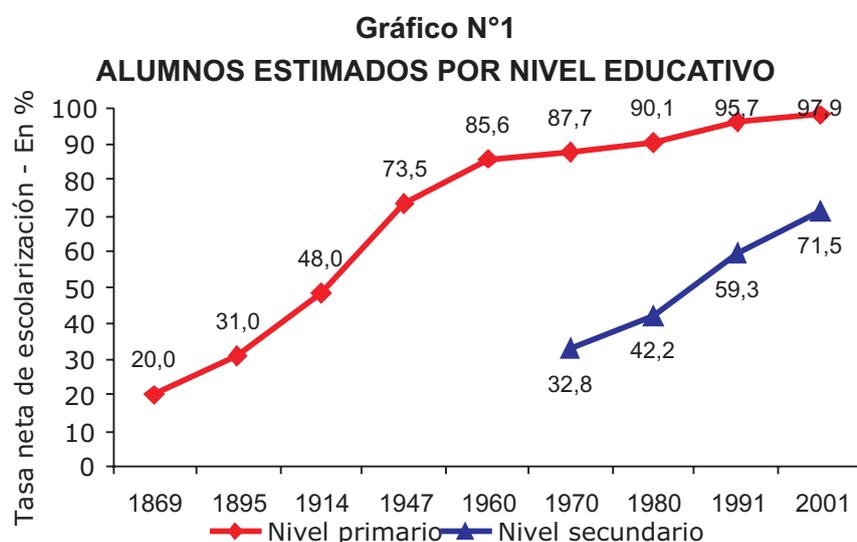
tomando en cuenta las especificidades contextuales de tipo organizacional, regional y social para mejorar las intervenciones orientadas a promover la retención en la educación de los jóvenes.

Diferencias y desigualdades por niveles

El sistema educativo argentino estuvo dividido históricamente en dos niveles con culturas educativas distintas: la primaria que desde sus orígenes fue definida como obligatoria y gratuita, y la secundaria que con la intención de formar cuadros para la administración pública marcó un carácter elitista de origen al nivel medio.³

El reconocimiento del derecho a la educación secundaria termina de sellarse en el plano legal recién con la sanción de la Ley de Educación Nacional (Ley 26.026) en 2006, que establece la obligatoriedad del nivel. Quizás otro de los desafíos actuales para la política educativa consista en modificar ese mito fundacional de la escuela secundaria para la selección social.

La evolución histórica de la matrícula de los niveles primario y secundario da cuenta de esta distinción. Mientras la primaria sostuvo tasas de escolarización creciente, creció más que la población, hasta los años sesenta y llegó a casi el 98% en el año 2001, la expansión de la educación secundaria se inició más tarde y observándose grandes saltos o “explosiones de acceso”⁴ hasta alcanzar una tasa neta de escolarización de 71,5% en 2001, es decir que siete de cada diez jóvenes (de 12 a 17 años) asistían al nivel secundario (INDEC).



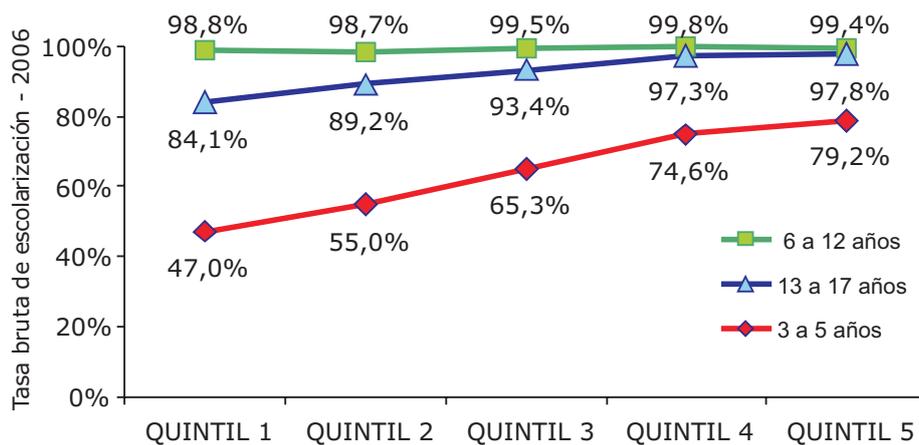
Fuente: CIPPEC sobre la base de información obtenida de Braslavsky y Krawczyk (1988) y Censos Nacionales, INDEC.

La etapa posterior a la crisis de 2002 dejó un panorama más incierto para el nivel secundario, dado que la matrícula total del nivel decae levemente (16.000 estudiantes menos entre 2003 y 2007), lo cual tiene un correlato en el aumento de la educación de adultos (31.000 alumnos más entre 2003 y 2007).⁵ Aquí se plantean desafíos diferentes respecto de cómo escolarizar a los jóvenes que han dejado el secundario, ya sea porque encontraron posibilidades de trabajo o porque no ven en la escuela un valor social relevante como para finalizar sus estudios.

No obstante, vivimos aún una etapa de masificación de la educación secundaria. Un dato ilustra este punto: en el año 2006 el 39,4% de los jóvenes que asistía a la escuela secundaria era primera generación de acceso a este nivel (CIPPEC). Sus padres, pertenecientes a los estratos sociales bajos, no habían logrado superar la barrera de la escuela primaria. "Este dato resume un inmenso proceso social de acceso al derecho a la educación, que todavía cuenta con una deuda pendiente con numerosos jóvenes, pero que debe ser valorado como una gran conquista. Esto no quita que el sistema educativo siga generando circuitos de reproducción de las desigualdades sociales, pero le otorga dimensión a una transformación sociológica muchas veces marginada en el diagnóstico de la educación."⁶

Pero además, se observan graves desigualdades relacionadas con el rango de ingreso del que forman parte. Mientras 97,8% de los jóvenes de 13 a 17 años pertenecientes al 40% de hogares de mayor ingreso se encuentran escolarizados, en el 10% de hogares de menor ingreso la escolarización de los jóvenes es de 84,1% (CEDLAS, 2006).

Gráfico N°2
TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN POR EDAD Y QUINTIL DE INGRESO



En el caso del acceso al nivel inicial se profundiza la brecha entre las familias de mayores y menores ingresos. De los niños y niñas de 3 a 5 años, sólo el 47,0% de los pertenecientes al quintil (20% de población) de menores recursos asiste a algún establecimiento educativo, mientras que ese porcentaje aumenta al 79,2% en el quintil de mayores ingresos. (CEDLAS, 2006).

En la sala de cuatro años, que también se planea universalizar según el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO)⁷, la cobertura es 92,2% para aquellos pertenecientes al primer quintil y 40,8% para los del último. En los niños de tres años, la cobertura es de 63,9% y 13,6%, respectivamente (Vera, 2005).

Si bien el aumento de la matrícula observado en los últimos años ha sido muy importante, los objetivos para el nivel inicial del PNEO, requieren aún de un gran esfuerzo: entre 1998 y 2008 la matrícula del nivel inicial creció 22,4%, aproximadamente 318.000 alumnos se sumaron al mismo, hasta alcanzar un total de 1,5 millón de alumnos matriculados..

Al interior del nivel inicial, fueron mayormente las salas de tres y cuatro años las que explicaron la expansión ya que la sala de cinco años se mantiene estancada en torno a los 700 mil matriculados (DiNIECE). Según el propio PNEO falta escolarizar aproximadamente unos 33.000 niños y niñas que no asisten a la sala de 5 años y garantizar el acceso de 236.000 niños y niñas de 4 años. Las posibilidades de acceso tienen una estrecha relación con las condiciones socioeconómicas y las limitaciones de la oferta educativa pública para ese nivel, y presentan además una gran dispersión entre provincias ya que por ejemplo en Mendoza, Misiones, Tucumán, Salta y La Pampa, la proporción de niños de 4 años escolarizados es menor al 50% (Vera, 2007).

El abandono del Estado Nacional

En la Argentina del presente se suman a los desafíos vinculados a la complejidad propia del sistema educativo, aquellos que son consecuencia del abandono por parte del Estado nacional durante el decenio posterior a la reforma⁸ de 1992.

Recordemos que para no pocos de sus impulsores esa reforma intentaba adaptar el sistema educativo al modelo económico neoliberal imperante. Tal como lo recuerda la entonces Ministra de Educación,⁹ el debate de la Ley Federal de Educación coincidió con las discusiones acerca de la transformación del rol del Estado y el proceso de privatizaciones de las principales empresas públicas. En ese contexto "ideológicamente confuso, contribuyeron las concepciones que sostenían algunos miembros del Ministerio de Economía y la actividad de centros de investigación económica cercanos al mismo, que soñaban con dejar a cargo del Estado únicamente los servicios de educación básica para los sectores populares mientras se pensaba en un financiamiento por lo menos compartido entre el Estado y los 'usuarios' para el resto de los servicios".

Pero a eso debemos agregar los nuevos desafíos que plantearon las consecuencias económicas y sociales de ese modelo neoliberal: desigualdad social, pobreza y fragmentación del mercado de trabajo con un inédito nivel de desempleo. Ese proceso de carencia de empleo y desigualdad creciente resultó un condicionante central de la escolarización de quienes ingresaron en ese mismo período a la escuela.

La precariedad laboral se transformó en un elemento que modificó la estructura familiar, los hábitos y la autoestima del trabajador. Las consecuencias educativas de esta transformación en la estructura social fueron inevitables. Las escuelas vieron desjerarquizar su rol pedagógico en atención a las problemáticas sociales de los alumnos.

Desde entonces, la política educativa se complementó con diversas políticas de contención social y se masificó el servicio de comedor en las escuelas, donde aproximadamente 1,8 millón de niños y niñas almuerzan cada día, lo que representa el 25% de la matrícula de la educación básica en el sector de gestión estatal (CIPPEC, 2007). Es decir, uno de cada cuatro alumnos accede al servicio de almuerzo en los comedores escolares.

Sin duda, las circunstancias descriptas de expansión de la escolarización, descentralización y aumento de la desigualdad y la pobreza constituyen factores condicionantes de la calidad educativa que no pueden dejar de soslayarse.

Calidad educativa

En cuanto a la calidad educativa, a fines de la década de los noventa, nuestro país se

incorporó en la agenda internacional en materia de evaluaciones de calidad estimulada por los organismos internacionales de crédito, en especial el Banco Mundial, con el argumento de buscar indicios para mejorar la eficiencia del sistema y consecuentemente la competitividad global, y también el mejoramiento de las capacidades locales para evaluar.

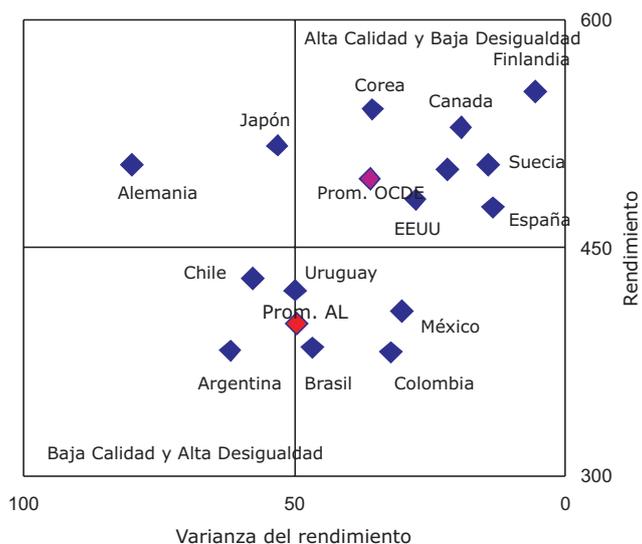
La evaluación más rigurosa a nivel internacional es la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos)¹⁰. Se trata de un proyecto de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), cuyo objetivo es evaluar la formación de los alumnos cuando llegan al final de la etapa de enseñanza obligatoria, hacia los 15 años de edad.

El último informe PISA (el siguiente corresponderá a la encuesta de 2009 pero aún no se dieron a conocer los resultados) es del año 2006, es decir que los alumnos argentinos que rindieron la prueba ese año ingresaron al sistema educativo a mediados de los noventa. En esa oportunidad, además de los países de la OCDE, participaron 27 países invitados entre los que se encontraba la Argentina. Los resultados de dicha prueba colocan a la Argentina en los últimos lugares de rendimiento.

El Gráfico muestra los resultados de 2006 en todas las áreas evaluadas (Ciencias, Lectura y Matemática) como prueba de rendimiento y la varianza de los resultados por escuelas como indicador de las desigualdades de calidad para una serie de países participantes. Allí se observa que la Argentina obtuvo resultados de calidad muy por debajo del promedio de los países desarrollados de la OCDE, e incluso claramente por debajo del promedio de América Latina.

Según esa información, en la Argentina se combinan el bajo rendimiento en promedio y la fuerte dispersión en los resultados, lo cual da cuentas de las desigualdades al interior del sistema también en materia de calidad.

Gráfico N°3
RENDIMIENTO EN LAS EVALUACIONES PISA 2006



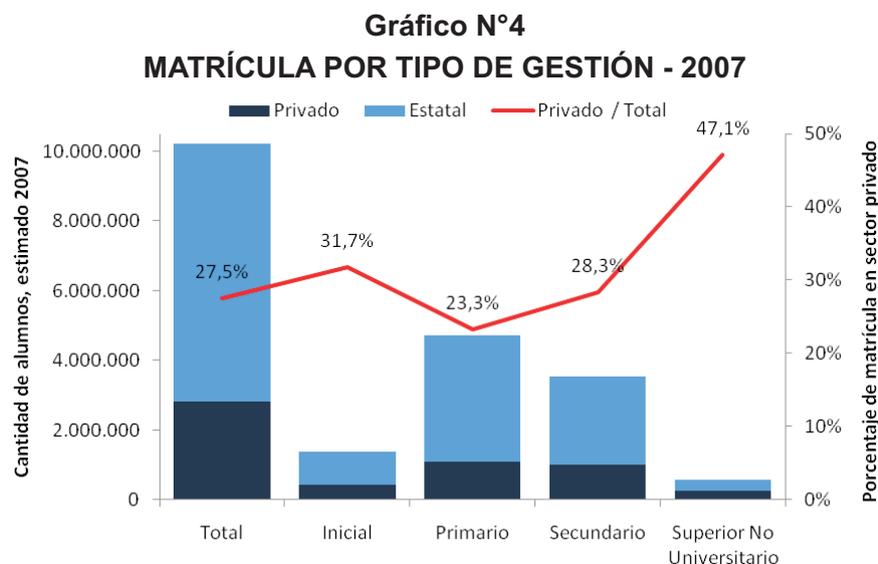
Fuente: CIPPEC en base a PISA 2006, OECD

Privatización

Otra de las consecuencias del abandono del Estado y la merma en la calidad de la escuela de gestión estatal fue una mayor polarización social entre la escuela estatal y privada: cuanto más alto es el nivel socioeconómico, mayor resultó el pasaje al sector privado.

En efecto, el 92% del tercio de menores ingresos de la población asiste a escuelas de gestión estatal mientras que el 58% del tercio de mayores ingresos asiste a escuelas privadas (CIEPYC, 2006), con grandes disparidades entre provincias.

Según los datos del relevamiento anual de 2007, la matrícula que asiste al sector de gestión privada asciende en promedio al 27,5% de la matrícula total, con porcentajes en torno al 50% para el caso de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y en un rango aproximado de entre 34% y 30% para las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resto del país presenta una incidencia de la gestión privada inferior a la media del país con un mínimo en los casos de Formosa y Chaco donde asisten a escuelas privadas menos del 10% de la matrícula de alumnos.



Fuente: CIEPYC en base a datos de DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

Según el nivel educativo se replica la misma tendencia ya observada: el mayor porcentaje de asistencia a instituciones de educación privadas se da en el nivel inicial y en la educación superior no universitaria.

Hace cincuenta años la educación primaria privada era la opción de las élites o de sectores que preferían una oferta religiosa particular, mientras que en el presente constituye una opción para cerca de un cuarto de la población.

Mayor compromiso

La Argentina ha asumido compromisos internacionales con los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹¹ para (1) asegurar que para el 2015 todos los niños y adolescentes estén en condiciones de completar 10 años de educación obligatoria y (2) promover que en el año 2015 todos los adolescentes estén en condiciones de completar la Educación

Secundaria. Recientemente, en el marco de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), también se acordó con los Ministros de Educación de los países que la conforman, un conjunto de once metas educativas para el año 2021¹² entre las que se encuentra “universalizar la educación primaria y secundaria básica y mejorar su calidad”.

Además, existen compromisos nacionales vinculados a la sanción desde 2003 de las leyes “de Educación Nacional” (Ley N°26.206, 2006), “de Financiamiento Educativo” (Ley N°26.075, 2005), “de Educación Técnico Profesional” (Ley N° 26.058, 2005), “Nacional de Educación Sexual Integral” (Ley N°26.150, 2006), “de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase” (Ley N°25.864, 2003), “del Fondo Nacional de Incentivo Docente” (Ley N°25.919, 2004) y “de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” (Ley N°26.061, 2005).

Resulta claro entonces que para dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la materia y a la política educativa plasmada en las leyes nacionales y garantizar una educación de calidad para todos, el sistema educativo argentino debe atender un conjunto de problemas y desafíos. No es tarea fácil.

Desandando el camino de la desigualdad educativa

Revertir las tendencias desintegradoras sobre el sistema educativo no será fácil. Se necesitarán años de políticas educativas, pero también económicas y sociales que resulten coherentes y acompañen -en términos de equidad en el acceso, equiparación de las desigualdades regionales y de las evaluaciones de calidad, para que las mejoras en los resultados se produzcan. Es decir políticas de largo plazo, sustentadas en una inversión educativa constante y que formen parte de una decisión de Estado.

Aquí es donde hay lugar para la esperanza, porque así lo empiezan a demostrar los hechos. En lo que se refiere al rol del Estado nacional como garante del derecho a la educación, se puede apreciar un cambio sustancial a partir de la evolución del financiamiento educativo en el último quinquenio, con el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005.

Como puede apreciarse en el GRAFICO el Gasto público consolidado (GPC) en la función educación, cultura y ciencia y técnica, había caído luego de la última dictadura militar a 2,3% del Producto Interno Bruto (PIB).

Con el regreso a la democracia en los años ochenta, la inversión educativa volvió a subir a 3,9% del PIB durante el bienio 1986-87, luego la crisis de finales de los 80's significó una nueva caída que se recuperó recién para 1992-94, años en los que se llevó a cabo la reforma. Cinco años después, a finales del gobierno de Menem, el GPC se había incrementado 0,3 p.p. incumpliendo la propia Ley Federal de Educación (Ley 24.195) que planteaba un incremento del 20% por año (sólo se cumplió en 1993) en el financiamiento a la educación a partir del piso del 4% del PIB.

A partir de la transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias entre 1992 y 1994, se agudizaron las desigualdades entre las provincias. La disparidad de recursos fiscales tuvo un correlato directo en la inversión educativa. Esto implicó que las provincias más pobladas (Buenos Aires) fueran perjudicadas, en comparación con aquellas que contaban con recursos fiscales propios (la Ciudad de Buenos Aires). Más aún, fueron las provincias más pobres las que recibieron menos recursos del Estado para invertir en Educación, reproduciendo y ampliando las desigualdades de origen.

Finalmente, volvió a caer el financiamiento a la educación (incluso en valores nominales)

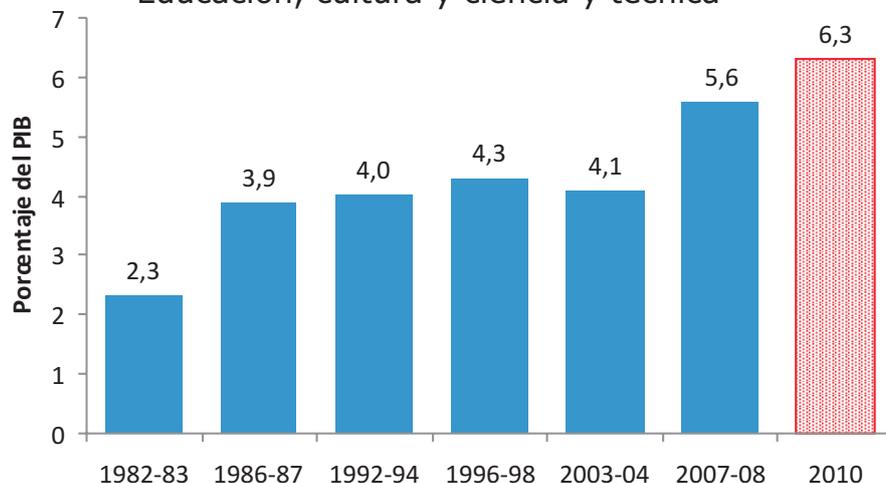
durante la recesión y crisis de principios de los años 2000 y volvió a estabilizarse en 4,1% del PIB en los años previos a la sanción de la Ley 26.075.

En 2003 se inicia un nuevo ciclo de recuperación económica y la inversión educativa vuelve a crecer con mucha fuerza, superando ya en 2007 todos los picos históricos, tanto en el gasto educativo real, como en la inversión por alumno y en la relación con el PIB. El último dato publicado¹³ sobre el GPC da cuenta de ello -al promediar en el bienio 2007-08- el 5,6% del PIB destinado a educación, cultura y ciencia y técnica (que tiene además desde 2007 un Ministerio propio a nivel nacional). Según la información del GPC, “durante el período 2007-08 se registra un GPC superior en 3,2 p.p. del PIB al de la última dictadura (más del doble), 1,6 p.p. superior al de principios de los noventa y 1,3 p.p. respecto de diez años atrás, al finalizar el segundo mandato de Carlos Menem” (Selva e Iñiguez, 2009).

A pesar de no contar con datos oficiales a nivel consolidado, las estimaciones realizadas sobre la ejecución del gasto público nacional y de las principales provincias, permiten afirmar que el gasto público educativo no ha descendido en valores absolutos ni en términos del PIB, más aún, ya estaría cumpliendo la meta del 6% del PIB establecida en la ley para este año, lo cual significaría un hito de indudable importancia de cara al futuro. Sumado a que se realizó en el marco de una crisis internacional que debilitó los ingresos fiscales.

Gráfico N°5
GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

Educación, cultura y ciencia y técnica



Fuente: CIEPYC en base a datos de DAGPYPS SPE, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Este proceso se condice además con una recuperación histórica de los salarios docentes, que todavía no termina de compensar la depreciación atravesada en los 20 años anteriores, pero que marca una clara diferencia en relación con las condiciones materiales del sector docente en los años ochenta y noventa cuando el salario docente fue la variable de ajuste para financiar el crecimiento del sistema.

Lo nuevo y más allá

En el aspecto estructural, la reforma de la escuela secundaria iniciada este año implica el abandono de la estructura creada por la Ley Federal de Educación de Educación General Básica (EGB) y Polimodal para volver a una primaria y secundaria de cinco o seis años, según cada provincia decida dejar séptimo grado en la primaria o convertirlo en primer año del nivel medio.

En el aspecto pedagógico, la reforma promueve nuevas modalidades para estimular una mayor presencia docente y apoyar a los alumnos para contenerlos dentro de la escolarización obligatoria de trece años.

Esta medida se complementa también con la Asignación Universal por Hijo (AUH) que establece como condicionalidad para su cobro la presentación de la escolarización de los hijos del beneficiario hasta los 18 años. Se espera que esta medida permita un crecimiento de la matrícula en el nivel medio donde se registra el mayor nivel de exclusión y abandono, en especial en los centros urbanos más poblados y marginales donde tendrá mayor impacto el nuevo componente de asignaciones familiares.

Estas iniciativas se suman a la continuidad de otras ya vigentes, como los programas de becas del Plan Nacional de Inclusión Educativa, destinado a favorecer la incorporación al sistema de los niños que aún no se encuentran escolarizados y del Plan Nacional de Becas Estudiantiles/POMEDU¹⁴ destinado a la retención y promoción de la terminalidad de la educación secundaria.

En definitiva, la reconstrucción de la educación resulta de un proceso sostenido de políticas de Estado, como la de Financiamiento Educativo, que ha permitido alcanzar una inversión en educación, ciencia y tecnología superior al 6 por ciento del PIB, meta planteada como ideal por la UNESCO.

Desde ya que quedan muchas asignaturas pendientes vinculadas a la calidad, la ampliación de la matrícula de niños en edades tempranas, el remedio a la deserción de los jóvenes y la complementación del sistema con las necesidades futuras de desarrollo del país.

El Bicentenario invita a pensar en el futuro y a reponer la Educación como objetivo de largo plazo, que es el horizonte temporal donde se verifican los resultados de las políticas aplicadas en el presente.

Por eso la meta de financiamiento alcanzada no es sólo un logro de una trascendencia enorme poco apreciada en el presente, sino que marca el inicio de un nuevo compromiso por sostener a la Educación como una política de Estado que permita cumplir con el objetivo de una educación de calidad y para todos, en una sociedad más justa y en desarrollo.

1) Axel Rivas (2010) "Radiografía de la educación argentina" del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

2) "Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria" (2009).

3) Poliak, Nadina. "Buenos Aires, ciudad fragmentada: la nueva configuración de la escuela media". En Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2002.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/fragmenta/poliak.pdf>

4) Axel Rivas op cit.

5) Ministerio de Educación de la Nación "Plan Nacional de Educación Obligatoria" aprobado por Resolución N°79/09 del Consejo Federal de Educación.

6) Axel Rivas op. cit.

7) Incorporar de manera creciente a los niños y niñas de 0 a 3 años, promover la universalización de la

sala de 4 y alcanzar la obligatoriedad de la sala de 5 años.

<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/79-09-anexo01.pdf>

8) Implementada a partir de la sanción de las leyes “de Transferencia de Escuelas” (Ley N°24.049, 1992) y “Federal de Educación” (Ley N° 24.195, 1993). Distintos estudios y testimonios coinciden en señalar el carácter acelerado y hasta caótico de la reforma, que alteró el orden escolar y generó desequilibrios adicionales a los que la crítica situación social y fiscal evidenciaba.

9) Decibe, Susana (2001) “Argentina: una década sólo alcanzó para comenzar una reforma estructural de la educación”. En Martinic S. y Pardo M. (comp.) Economía política de las reformas educativas en América Latina. Cide. Santiago de Chile.

10) El nombre PISA corresponde con las siglas del programa según se enuncia en inglés: Programme for International Student Assessment. La evaluación cubre las áreas de lectura, matemáticas y competencia científica. El énfasis de la evaluación está puesto en el dominio de los procesos, el entendimiento de los conceptos y la habilidad de actuar o funcionar en varias situaciones dentro de cada dominio.

11) En septiembre de 2000, los dirigentes del mundo se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas, para aprobar la Declaración del Milenio (<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>), comprometiéndose a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza y estableciendo una serie de objetivos sujetos a plazo, conocidos como los objetivos de desarrollo del Milenio y cuyo vencimiento está fijado para el año 2015. Los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza básica universal para el 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial.

12) Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Los antecedentes se remontan al año 1990 cuando los representantes de casi todos los países del mundo suscribieron la Declaración Mundial sobre la Educación Para Todos (http://www.oei.es/quipu/marco_jomtien.pdf) con el fin de cumplir el compromiso establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos: toda persona tiene derecho a la educación. Diez años después se acordó en Dakar (2000) un Marco de Acción para el cumplimiento de las seis metas de la Educación para Todos.

13) Documento de Trabajo de la Secretaría de Política Económica: “Descripción de la evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público argentino: 1980-2008”

http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/iniguez_selva_2009.pdf

14) Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa

Educación técnico profesional y trabajo: esferas difíciles de compatibilizar

Por Oscar Brachetti¹

En los últimos años se dieron los primeros pasos hacia la redefinición de la política específica de la esfera educación técnico profesional (ETP), uno de los aspectos más controvertidos de la política educativa de los años '90. El cambio de la importancia política de la ETP se produjo tanto en los aspectos normativos como en los recursos asignados desde la Nación. Uno de los hitos en la materia fue la aprobación, en el año 2005, de la Ley de Educación Técnico Profesional orientada a ampliar la formación básica de la educación técnica, fortalecer las instituciones y ampliar los conocimientos científicos. Mediante esa Ley se creó un fondo nacional y se estableció un tope mínimo a asignar por el Estado Nacional. En consecuencia, el presupuesto anual del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET) se decuplicó al año siguiente y continuó creciendo en los subsiguientes hasta superar, en el Presupuesto 2010, más de 30 veces lo asignado hasta el año 2005.

Introducción

El mundo de la educación no está ajeno a las problemáticas que se presentan en el ámbito del trabajo. El abordaje de las múltiples relaciones entre ambos campos se presenta como un desafío complejo.

Los procesos de reestructuración económica que resultan del avance de la globalización y de la innovación tecnológica, están generando nuevos modelos de organización de la actividad económica. En nuestro país, la incidencia de estos procesos ha provocado una cadena de efectos predominantemente desestructurantes: crisis económica, desempleo, precarización laboral, bajos ingresos, pobreza.

Al sistema educativo no le son ajenas estas transformaciones, máxime en un contexto caracterizado por la incertidumbre, la desigualdad y la fragmentación social, todos elementos que repercuten de diversas maneras en el aula y en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Durante la década de los noventa, el sistema educativo argentino atravesó transformaciones estructurales. La duración de la educación obligatoria se extendió a 10 años y la gestión del nivel secundario se transfirió a las provincias.

Para respaldar estos cambios se promulgaron la Ley de Transferencias de los Servicios Educativos N° 24.049 en 1992 y la Ley Federal de Educación N° 24.195 en 1993.

Esto obligó a los gobiernos provinciales a modificar sus estructuras de gestión para administrar un sistema educativo de mayor dimensión y cualitativamente diferente. No obstante, los problemas previos a la reforma y la falta de consenso extendieron en el tiempo el proceso de transformación del sector.

La ampliación del ciclo obligatorio condujo a la reorganización de la educación primaria y secundaria de siete y cinco años de duración respectivamente, estructurándose en Educación General Básica (EGB), dividido en tres ciclos de tres años de duración cada uno y en Educación Polimodal también de tres años. En tanto que, la capacitación concerniente a la formación técnico profesional se plasmó a través de Trayectos Técnico-Profesionales de características optativas y como contraturno del Polimodal, cuya duración también era de tres años.

1) Licenciado en Economía de la UBA

Sin embargo, esta transformación educativa se realizó en forma muy dispar a nivel nacional, tanto es así, que algunas jurisdicciones no adhirieron al proceso de reforma, manteniendo la estructura de nivel primario y secundario. Las provincias que sí adhirieron a la reforma, lo hicieron, a su vez, en forma desigual; algunas realizando los cambios en pocas instituciones a modo de pruebas piloto, otras comenzando por el nivel primario, por lo cual el proceso se fue extendiendo en el tiempo, generando un sistema educativo muy heterogéneo.

Es así como, el proceso de reforma educativa producido en los noventa desmontó la estructura de la enseñanza media y fijó como prioridad la formación de carácter generalista por encima de la especialización técnica o profesional, consistente con un modelo económico que no preveía un desarrollo industrial que requiera esas capacidades específicas.

El proceso de descentralización financiera y administrativa de las instituciones de educación técnica generó una marcada atomización del sistema de educación técnico profesional y un debilitamiento institucional de los centros educativos que imparten ese tipo de formación,

Al mismo tiempo, puso al descubierto no sólo la desigual distribución de las capacidades de gobierno y gestión de los estados provinciales sino también las dificultades para articular las decisiones en los planos macro y micro políticos e institucionales acordes a los requisitos socio-educativos y a las necesidades de la reactivación económica sectorial vinculados a la calidad de la formación y a su capacidad de dar respuesta a los actuales requerimientos del mundo del trabajo.

En los hechos, la implementación de las medidas estipuladas para la educación técnica encontró varios obstáculos. La aplicación efectiva de estos cambios constituyó el último tramo de la reforma educativa y comenzó a ejecutarse hacia fines de los noventa: recién a partir de 1996 se reglamentaron los Trayectos Técnico Profesionales (TTP) como ofertas educativas de carácter opcional orientados a certificar calificaciones profesionales en áreas ocupacionales específicas. En la práctica, este cambio se tradujo en una reducción de la formación para el trabajo de cinco a tres años y/o derivó en el establecimiento de cargas horarias de difícil cumplimiento.

Los TTP fueron elaborados por el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET²) considerando los aportes de las provincias y de profesionales del mundo laboral. Estos TTP se construyeron a partir de perfiles que incluían las competencias profesionales de los graduados. Su estructura se distribuyó en áreas y módulos que fueron ajustados por cada establecimiento según su oferta educativa, es decir, los establecimientos técnicos definían los planes de estudios.

Asimismo, la reforma, para su implementación, requería un esfuerzo financiero que las provincias no pudieron hacer frente con sus propios recursos y tampoco tuvieron el apoyo necesario en materia de financiamiento desde el ámbito nacional (como se puede apreciar más abajo). No se pudieron realizar los gastos derivados de la misma y en consecuencia se produjo un importante deterioro de la inversión en la formación técnica profesional, observable en el bajo gasto efectuado en equipamiento y las condiciones edilicias de las instituciones educativas.

Ante la situación descrita, en septiembre del año 2005 se sanciona la Ley N° 26.058 (Ley de Educación Técnico Profesional) y un conjunto de Resoluciones del Consejo Federal de Educación (CFE), que regulan la Educación Técnico Profesional (ETP) en el nivel medio y superior no universitario y la formación profesional con la finalidad de

2) En 1995 fue creado el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), con el objeto de dotar al Ministerio de Educación de un instrumento para el desarrollo de las políticas relacionadas con la educación técnico profesional, frente al nuevo escenario planteado en el Sistema Educativo a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación y por la consecuente transferencia de las escuelas nacionales a las provincias. El INET es la continuación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), que fuera creado como organismo autárquico mediante la Ley N° 15.240 sancionada en el año 1959.

aprobar las nuevas orientaciones y perfiles a los que deberían ajustarse las instituciones que ofrecen esta modalidad de enseñanza. Este nuevo marco normativo también está orientado a unificar criterios y promover esta modalidad de enseñanza como una herramienta clave para la recuperación de la economía.

El sistema que brinda ETP está conformado por establecimientos nacionales, provinciales y municipales, estatales o privados, de nivel medio y superior no universitario y de formación profesional incorporadas en el Registro Federal de Instituciones de ETP, a saber (art. 9 de la Ley 26.058 y RCFE N° 62/08, puntos 12, 13 y 14): a) Instituciones de educación técnico profesional de nivel secundario; b) Instituciones de educación técnico profesional de nivel superior n; c) Instituciones de formación profesional; d) Instituciones con programas de educación técnico profesional:

El gobierno y administración de la ETP es una responsabilidad concurrente y concertada del gobierno nacional, los provinciales y la ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, dado que los establecimientos educativos dependen de las jurisdicciones, las autoridades provinciales son las que fijan las pautas curriculares y organizacionales.

A través de la ley mencionada se busca ampliar la formación básica de la educación técnica, fortalecer las instituciones y ampliar los conocimientos científicos. Para el financiamiento, la iniciativa crea un fondo nacional destinado a la mejora de la calidad de las instituciones y establece que el gobierno nacional asignará un mínimo del 0,2% de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto consolidado anual para el sector público nacional.

A los efectos de recuperar la homogeneidad del sistema de ETP, perdida en el proceso de transformación anterior (descrito precedentemente), la ley se centra en tres pilares, a saber:

- § proceso de homologación de títulos y certificaciones;
- § catálogo de títulos y certificaciones; y
- § el Registro de Instituciones de ETP.

El proceso de **Homologación** apunta al análisis de los planes de estudio relativos a titulaciones técnicas o certificados de formación profesional y su evaluación comparativa con un conjunto de criterios básicos y estándares indicados como referencia para cada uno de ellos, a efectos de establecer su correspondencia. Esto es, título o certificado similares expresen saberes similares.

El **Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones** se organiza en función de familias y perfiles profesionales y constituye una fuente de información sobre certificaciones y títulos y sus correspondientes ofertas formativas; en particular, de aquellos cuyo ejercicio profesional pone en riesgo la salud, la seguridad, los derechos y los bienes de los habitantes. Como tal, expresa la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares que cumplen con las especificaciones de la ETP reguladas por la Ley de ETP (art. 36 de la ley de ETP).

El **Registro Federal de Instituciones de ETP** (RFIETP) canaliza el compromiso y la acción conjunta del gobierno nacional y los provinciales con el doble objetivo de: a) actualizar, fortalecer y equipar las instituciones que brindan ETP y, b) garantizar que dichos establecimientos cumplen con las condiciones institucionales según los criterios de calidad acordados federalmente (art. 34 de la LETP).

A la vez, la ley crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional con el

propósito de garantizar la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de las instituciones de ETP

Estos instrumentos y mecanismos deberán garantizar, principalmente, el derecho de los estudiantes y de los egresados a que sus estudios, certificaciones y títulos acrediten calidad equivalente y sean reconocidos en todo el territorio nacional.

Articulación entre el ámbito productivo y la ETP

La articulación entre el ámbito de la producción y la formación técnico profesional se busca, básicamente desde dos aspectos, a saber: las Prácticas Profesionalizantes, y la creación del Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción fijado en la ley de ETP

Prácticas Profesionalizantes

Las carreras técnicas de nivel secundario y de nivel superior y los cursos de formación profesional se estructuran curricularmente en relación a cuatro tipos de formaciones: formación general, científico-tecnológica, técnica específica y prácticas profesionalizantes a partir de perfiles profesionales en el marco de familias profesionales para los distintos sectores de actividad socio-productivo.

De acuerdo al documento "Programa de Educación Técnica- Las Prácticas Profesionalizantes"³, estas prácticas son aquellas estrategias y actividades formativas que, como parte de la propuesta curricular, se propone que los estudiantes consoliden, integren y/o amplíen las capacidades y saberes que se corresponden con el perfil profesional en el que se están formando. Son organizadas y coordinadas por la institución educativa (se desarrollen dentro o fuera del establecimiento) y están referenciadas a situaciones de trabajo; es decir, están orientadas a las distintas tareas en un ámbito real de trabajo vinculadas con la especialidad formativa.

Su objeto fundamental es poner en práctica saberes profesionales significativos sobre procesos socio-productivos de bienes y servicios que tengan afinidad con el futuro entorno de trabajo. En este sentido, se espera que aporten una formación que integre los conocimientos científicos y tecnológicos de base y relacionen los conocimientos con las habilidades, lo intelectual con lo instrumental y los saberes teóricos con los saberes de la acción.

Consejo Nacional de Educación y Trabajo

Las ofertas de ETP se estructuran utilizando como referencia perfiles profesionales en el marco de familias profesionales para los distintos sectores de actividad socio-productivo, elaboradas por el INET. Para esto, previamente se desarrollan procesos de consulta a nivel nacional y provincial.

En este marco la ley de ETP creó el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CONETyP), como órgano consultivo y propositivo, cuyas funciones son (art. 47 de la ley):

- a) gestionar la colaboración y conciliar los intereses de los sectores productivos y actores sociales en materia de ETP;
- b) promover la vinculación de la ETP con el mundo laboral a través de las entidades que cada miembro representa, así como la creación de consejos provinciales de educación, trabajo y producción;

3) Elaborado por el INET

- c) proponer orientaciones para la generación y aplicación de fuentes de financiamiento para el desarrollo de la ETP; y
- d) asesorar en los procesos de integración regional de la ETP, en el MERCOSUR u otros acuerdos regionales o bloques regionales que se constituyan, tanto multilaterales como bilaterales.

En este marco se llevan a cabo Foros Sectoriales. Sus objetivos son: a) describir e interpretar las características fundamentales de la situación actual de cada sector y la elaboración de prospectiva al respecto; y b) identificar funciones, posiciones, figuras profesionales y capacidades puestas en juego en el mundo del trabajo, así como de validar los diferentes perfiles profesionales que permitan disponer de insumos para orientar y ordenar las ofertas formativas correspondientes (tecnicaturas secundarias y superiores y certificaciones de FP).

En otras palabras, su objetivo es identificar y priorizar las figuras profesionales de cada sector productor de bienes o de servicios que ameritan tratamiento para la homologación de títulos y certificaciones previstas en la ley de ETP, de manera conjunta entre el INET y los representantes de los diferentes sectores productivos.

Los representantes de los sectores son, básicamente, cámaras empresarias, empresas y sindicato de trabajadores. Entre las instituciones públicas con incumbencias y entendimiento sobre los diferentes sectores e instituciones de formación participan: el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Industria y Turismo,, INTA, INTI, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Financiamiento

La inversión en la ETP de gestión estatal se atiende con los recursos que determinen los presupuestos de la Administración Nacional y de cada una de las provincias (art. 51 de la ley de ETP). A estos recursos se adicionan los obtenidos a través de las cooperadoras escolares y los derivados del producido por la institución⁴.

Por su parte, el financiamiento de las instituciones privadas se verifica a través de tres vías: el cobro del arancel correspondiente, los subsidios del Estado (básicamente destinados al pago de los salarios docentes) y la obtención de fondos de programas nacionales o jurisdiccionales.

Las principales herramientas de orden nacional para el financiamiento de la ETP son:

§ Ley de Financiamiento Educativo (LFE, N° 26.075): Su objetivo último es alcanzar un gasto educativo del 6% del PIB en 2010. En lo específico a la ETP, se propone “Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional” (inciso h del art. 2).

§ Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional (FNETP): creado por la Ley de ETP, que en su artículo 53 dispone que este fondo tiene como “propósito de garantizar la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de las instituciones de ETP”, y que “los recursos se aplicarán a equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el

4) Los recursos generados por la propia institución educativa cobran mayor relevancia en las escuelas agro-técnicas

aprovechamiento integral de los recursos recibidos.”

§ Programa de Crédito Fiscal (Ley 22.317): se trata de un programa orientado al financiamiento de proyectos Educación-Trabajo que promuevan la articulación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo. Se financia con créditos fiscales a las empresas intervinientes. Los recursos de este instrumento se fijan anualmente a través del presupuesto nacional como una partida extra presupuestaria al Ministerio de Educación Nacional.⁵

En el ámbito nacional, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) tiene un rol protagónico en la aplicación de los recursos asignados a la educación técnica. Entre sus principales funciones se destacan:

- a) Determinar y proponer al Consejo Federal de Educación las inversiones en equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación y desarrollo de proyectos institucionales para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos para las instituciones de ETP, financiadas con el Fondo Nacional de ETP.
- b) Promover la calidad de la ETP para asegurar la equidad y la adecuación permanente de la oferta educativa a las demandas sociales y productivas a través de la coordinación de programas y proyectos en acuerdo con las pautas establecidas por el Consejo Federal de Educación. Desarrollar los instrumentos necesarios para la evaluación de la calidad de las ofertas de ETP e intervenir en la evaluación.
- c) Llevar a cabo el relevamiento y sistematización de las familias profesionales, los perfiles profesionales y participar y asesorar en el diseño curricular de las ofertas de ETP.
- d) Ejecutar en el ámbito de su pertinencia acciones de capacitación docente.
- e) Desarrollar y administrar el Registro Federal de Instituciones de ETP, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y llevar a cabo el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones.
- f) Administrar el régimen de la ley 22.317, de Crédito Fiscal.

La importancia que ha cobrado la ETP en los últimos años se refleja en la evolución del presupuesto anual del INET: pasó de representar menos de \$20 millones hasta el año 2005, para aumentar a alrededor de \$270 millones en los años 2006 y 2007; en los años subsiguientes continuó este incremento, al duplicarse para 2009 y llegar a \$636 millones en el presupuesto previsto para 2010.

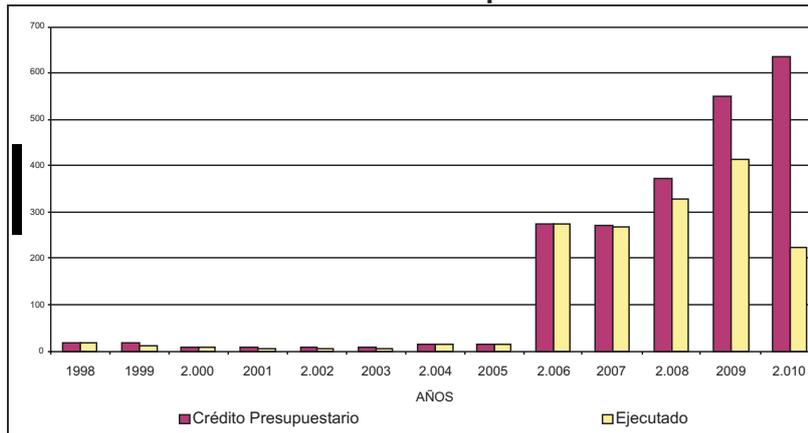
Este incremento obedece a la implementación, a partir del años 2006, del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional. La ejecución de este fondo se operativiza a través de transferencias a las distintas jurisdicciones subnacionales (23 provincias y CABA), posibilitando el equipamiento de las instituciones educativas, mejoras edilicias, otorgamiento de becas, proyectos institucionales, etc.

Al analizar la ejecución del mismo, se puede observar, en términos generales, una muy buena performance: alcanzó para los años 2004, 2005, 2006 y 2007 el 100% de los

5) Son una partida extrapresupuestaria porque representan un gasto tributario. Los certificados de crédito fiscal se descuentan del pago de los impuestos nacionales.

recursos asignados, en tanto que para el año 2008 ascendió al 90% y para el resto de los años osciló entre el 70% y el 85%, con la excepción del año 1999 que apenas superó el 60%.

Gráfico N°1
INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA
CRÉDITO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
-en millones de pesos-

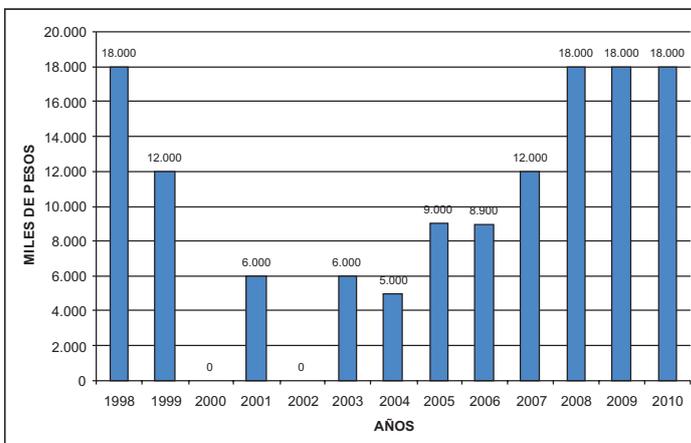


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.
Nota: la ejecución del presupuesto correspondiente al año 2010 es al mes de mayo.

A este financiamiento deben adicionársele los aportes realizados por otros programas del Ministerio de Educación, no administrados por el INET, que financian salarios docentes, infraestructura y equipamiento escolar.

Asimismo, como se mencionara anteriormente, el INET administra los cupos de crédito fiscal que asigna anualmente a través de la Ley de Presupuesto Nacional, a continuación se presenta los montos asignados para el período 1998-2010. Cabe destacar, que los mismos se han asignado en su totalidad.

Gráfico N°2
EVOLUCIÓN DEL CUPO DE CREDITO FISCAL
-en miles de pesos-



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Leyes del Presupuesto Nacional

CONCLUSIONES

Se hace evidente el cambio de la importancia política de la ETP en el ámbito de la educación, tanto en los aspectos normativos como en los recursos que asigna la Nación. Este es un primer paso, aunque en educación, como en otros ámbitos, los cambios normativos van muy por delante de los resultados observables en cuanto a la mejora en la calidad buscada.

En este sentido, si no se alcanzan los resultados esperados en cuanto a la mejora en la formación técnico profesional de los recursos humanos en función de las demandas del aparato productivo, esta vez no se debería a la falta de recursos financieros disponibles, ya que, tanto el presupuesto como el gasto en esta modalidad educativa se ha incrementado significativamente en los últimos años.

En esta oportunidad el incremento de la calidad en la ETP va a depender de la capacidad de gestión para implementar las mejoras necesarias y, fundamentalmente, de la posibilidad de articulación entre los distintos niveles de gobierno del sistema, esto es, gobierno nacional, autoridades jurisdiccionales y autoridades de las instituciones educativas. Esta articulación es imprescindible, en particular, para interpretar y dar respuesta a las demandas del aparato productivo, en términos presentes y en términos potenciales del desarrollo regional/sectorial.

En este proceso se debe tener especial cuidado de no caer en un esquema donde la definición de la política educativa sea establecida por el aparato productivo, sino que, por el contrario, surja de la capacidad de la política educativa de atender las demandas de los distintos sectores de la economía, único camino para lograr mejorar la calificación de los trabajadores. En este sentido queda mucho camino por recorrer. Los primeros pasos ya fueron dados.

El desafío de la educación en el bicentenario Inclusión, calidad y diversidad

Por **Gustavo Oliva**¹

Si bien el antecedente normativo más relevante de nuestra educación lo encontramos en 1884, con la sanción de la ley 1420, durante el gobierno del genocida Julio A. Roca, Argentina tiene una historia en educación que se remonta años atrás y que encuentra en la figura de Mariano Moreno y Manuel Belgrano dos exponentes de un pensamiento en torno a la educación como posibilidad de generar conciencia política del pueblo.

Si bien el antecedente normativo más relevante de nuestra educación lo encontramos en 1884, con la sanción de la ley 1420, durante el gobierno del genocida Julio A. Roca, Argentina tiene una historia en educación que se remonta años atrás y que encuentra en la figura de Mariano Moreno y Manuel Belgrano dos exponentes de un pensamiento en torno a la educación como posibilidad de generar conciencia política del pueblo.

Aquellos fueron años marcados por vaivenes políticos que buscaban organizar un sistema que sirva a los cimientos de nuestra Nación.

Con el correr de los años la necesidad política, social, económica y cultural de lograr unificar la nación y “educar al soberano”, ocupó las primeras planas de los diarios. Con antecedentes como la sanción de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires, en 1875, y el fructífero debate del I Congreso Pedagógico, la Ley de Educación Común fue la base fundamental de nuestro sistema y logró organizarlo por más de un siglo, con las modificaciones y variantes que le dieron los sucesivos gobiernos.

Esta norma estableció la instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual; la participación vecinal en los distritos escolares; la formación docente y el financiamiento. De esta manera el Estado asume plenamente la regulación integral del sistema educativo.

Sin lugar a dudas esta ley marcó un camino de vanguardia en Latinoamérica, mas allá de las discusiones que se puedan dar sobre las figuras de Sarmiento y Roca, o sobre los objetivos primarios que guiaron su sanción. Presentar a la educación como una de las primeras políticas públicas, fue un adelanto significativo.

Durante el siglo XIX se crean también las universidades de Buenos Aires y Córdoba y en 1905 la Universidad de La Plata, tres casas de estudios reconocidas internacionalmente.

Sin embargo nuestra historia educativa no conoce sólo de grandes acciones. Las políticas implementadas durante distintos gobiernos del siglo XX, exceptuando la década 45-55, fueron en gran medida marcadas por la elitización, desinversión, el menosprecio y la desjerarquización. A pesar de todo, los cimientos eran fuertes y nuestro sistema fue altamente reconocido y valorado, portador de un invaluable rol en tanto

1) Especialista en educación.
Ex-Rector del Colegio Nacional
de la UNLP

herramienta de movilidad social.

En 1994, con la sanción de la Ley Federal de Educación comenzó la retirada del Estado en la principalidad de la educación. Distintas jurisdicciones provinciales la aplicaron parcialmente y otras directamente la rechazaron. Años de ejecución de recetas de organismos internacionales de crédito al servicio de un modelo económico y social guiado por el mandato neoliberal, fue una marca que provocó políticas altamente expulsivas y excluyentes, con elevados índices de desgranamiento y exclusión de niños y jóvenes de nuestras escuelas, nunca antes conocido.

El desafío, entrado el siglo XXI, de reposicionar la educación después de tanta debacle no es tarea para nada sencilla.

Desde 2003 el pueblo argentino transita un nuevo modelo político y la educación no es ajena a los cambios. En 1880 sirvió a la conformación del Estado Nación; de 1945 a 1955 se alcanzó la mayor expansión del sistema educativo en su totalidad; durante la dictadura más larga y sangrienta de nuestra historia se dio la modificación de los planes de estudios, las censuras y los embates contra el libre pensamiento; y en la década del 90, con la Ley Federal se cristalizó el peor modelo educativo del siglo.

Hoy el modelo es otro: por primera vez, después de tantos años reconoce, valora y acompaña la lucha por los derechos humanos y trabaja para que la memoria de nuestros 30 mil compañeros desaparecidos no deje huecos para la impunidad; se ocupa verdaderamente de la inclusión social, posibilita una Corte Suprema de Justicia jerarquizada, construye puentes para la integración latinoamericana no solamente en lo económico sino también en lo cultural, científico y tecnológico, negocia con dignidad la deuda externa y consigue una reducción histórica, termina con el ahogo del FMI, jerarquiza la ciencia y la tecnología y genera las condiciones para que los científicos vuelvan al país y trabajen por su desarrollo e intenta democratizar los medios de comunicación.

En educación el gobierno nacional fijó la política, cumplió y superó las expectativas de muchos: un presupuesto destinado a educación que alcanza el 6% del PBI, porcentaje más alto en la historia de nuestro país y una nueva norma que posiciona a la educación como un derecho, establece el secundario obligatorio, y organiza y da sentido a la educación en clave nacional, dejando de lado los más de 20 subsistemas educativos que hasta su sanción coexistían en el país.

La problemática del conocimiento cruza la sustantividad de los pueblos y constituye el nexo entre el hombre y el mundo. Desde esta concepción, el conocimiento es un espacio social, que puede ser subordinante como libertario, por lo que la educación adquiere un lugar sustancial para las sociedades. Su alto valor político la posiciona estratégicamente respecto al desarrollo de los proyectos sociales en general, y particularmente los del poder hegemónico que tiende a articularse con ella para consolidar sus propios objetivos.

Por ello, el crecimiento de un país es posible si, entre otras líneas de acción, se asegura un mínimo de cantidad y calidad de recursos necesarios para el sostenimiento del sistema educativo. La educación para todos y en igualdad de posibilidades, así como el concepto de educación como inversión, constituyen premisas fundamentales que escapan a cualquier cuestionamiento.

Legislar y trabajar en esta dirección, con un financiamiento educativo que se acerca al que hoy mantienen los países desarrollados, con una estructura coincidente con los ciclos evolutivos de niños y adolescentes, con una jerarquización de los docentes y con

gobiernos participativos, es un gran avance para mejorar la realidad educativa y su inmediato impacto en el futuro de nuestro país. ¿Acaso es posible un país mejor y en crecimiento sin una educación de calidad al alcance de todo su pueblo?

El escenario cambió. Nuestro deber como educadores es trabajar por la educación de nuestro pueblo, desde un modelo de inclusión, con calidad, en y para la diversidad.

La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 12 - tel (0221)
422-4015 int 112 - Cel (0221) 15-4091960

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Rafael Aristides Selva

Lic. Julián Barberis

Lic. Fernando Álvarez

Lic. Matías Mancini

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Manuel Rodríguez

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli

Lic. Federico Serra

María Verónica Torras