

Financiamiento educativo – la herencia liviana

Por Fernando Alvarez y Alfredo Iñiguez

Desde 1956 en Argentina se impulsa desde distintos grupos de interés la desresponsabilización del Estado Nacional en el financiamiento del sistema educativo nacional preuniversitario y la no gratuidad del sistema educativo universitario nacional. Estos procesos de atomización educativa han avanzado y retrocedido en estos 60 años transcurridos. En este informe nos centramos en las últimas décadas, en la que se desprende un sólido piso de herencia a partir del cual reforzar los aspectos cualitativos del proceso de enseñanza aprendizaje educativo.

Introducción

Las transferencias masivas de los Servicios Educativos Nacionales a las Provincias, sin los recursos financieros, realizadas en 2 trienios: 1978-80 (escuelas primarias, preprimarias y adultos y sus planteles) y 1992-1994 (resto de escuelas primarias, total de secundarias y terciarias y agentes); y los cambios en la estructura del sistema educativo dispuestos en la Ley Federal de Educación de 1993, disgregan el Sistema Educativo Nacional, los salarios docentes y amplían la brecha salarial entre las jurisdicciones.

La lucha docente, reflejada en la Carpa Blanca de fines de los 90', tuvo un triple mérito: reivindicar la importancia de la educación, abortar la tendencia a la privatización del sistema educativo y volver a corresponsabilizar a la Nación en el financiamiento del sistema educativo preuniversitario, sin embargo la crisis terminal de 2001 y la cuasi desarticulación de las instituciones y la sociedad argentina¹ demoró que esas reivindicaciones se plasmaran. De 2003 en adelante, el punto de inflexión se vuelve permanente, se retoma el financiamiento nacional con mayor convicción, y se van realizando cambios normativos tendientes a unificar el Sistema Educativo Argentino preuniversitario y armonizarlo con un modelo de desarrollo nacional, a través de la aplicación real de las Leyes de Financiamiento Educativo, de Educación Técnico Profesional y de Educación Nacional.²

Hasta 2005 el aporte federal se refleja en el incentivo docente y desde 2006 se suma la compensación salarial docente, con lo que se sostiene un sendero de reducción en la brecha de desigualdad salarial docente entre las jurisdicciones subnacionales, en la cual una institución tuvo el rol protagónico central hasta 2016, la paritaria nacional docente, como mesa unificadora de negociación colectiva federal para el sector docente del sistema educativo nacional no universitario. Pareciera que se vuelve a retomar el camino previo.

En el presente trabajo se intenta reflejar las modificaciones implementadas en el sistema educativo y relacionarlos con las variables globales de gasto en la finalidad y función educativa, en relación al Producto Bruto Interno, por nivel estadual, con las modificaciones en los salarios docentes en términos reales y los resultados en la reducción de la brecha

1) Revista Entrelíneas de la Política Económica N° 42

https://www.dropbox.com/s/rln00d3r9ls4u14/Editorial_n42.pdf?dl=0

2) Revista Entrelíneas de la Política Económica N° 25 en

<https://ciepyc.wordpress.com/321-2/>

salarial docente interjurisdiccional.

Gasto en educación, ciencia y técnica

En Argentina, a partir de la recuperación de la democracia, y durante la etapa más duradera de vigencia de la constitución nacional, el gasto público de los 3 niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipios) ha ido incrementándose a la par que se han priorizado las posibilidades de intervención de las políticas públicas con un gasto promedio del 36,7% del PBI en 2003-2015 frente al 27,5% de 1980-1983; y un gasto en la finalidad educación, ciencia y técnica que más que se duplica en el mismo período. En base a la información publicada por el actual Ministerio de Hacienda, el gasto público consolidado como porcentaje del PBI muestra un aumento promedio desde 2,64% del PBI a 5,43% del PBI.³

En ese sentido respecto al último período de la dictadura cívico militar (1980-83), la serie de gasto público consolidado creciente evidencia aún una mayor participación de gasto educativo sobre el producto (PBI, a tal punto que en términos agregados puede observarse que el índice de gasto público consolidado crece un 8,7% entre 1984 y 1991; un 12% de 1992 a 2002 y un 28,3% desde 2003 a 2015; a la vez que al centrar el análisis en el gasto específico de la finalidad Educación, Cultura, Ciencia y Técnica (en la que el 90% es educación) los aumentos son aún más significativos; así respecto al período 1980-83 crece un 33% entre 1984 y 1991; un 68% de 1992 a 2002 y un 106% desde 2003 a 2015

Gasto Público Consolidado como % del PBI				
Concepto	1980-83	1984-91	1992-2002	2003-15
1 - Gasto Total	28,59	31,08	32,01	36,68
2 -Educ.,Cult.,CyT	2,64	3,51	4,43	5,43
% 2/1	9,2%	11,3%	13,9%	14,8%
Índice de Crecimiento del Gasto Público Consolidado				
Concepto	1980-83	1984-91	1992-2002	2003-15
1 - Gasto Total	1,00	1,09	1,12	1,28
2 -Educ.,Cult.,CyT	1,00	1,33	1,68	2,06
% 2/1	1,00	1,22	1,50	1,60

Educación

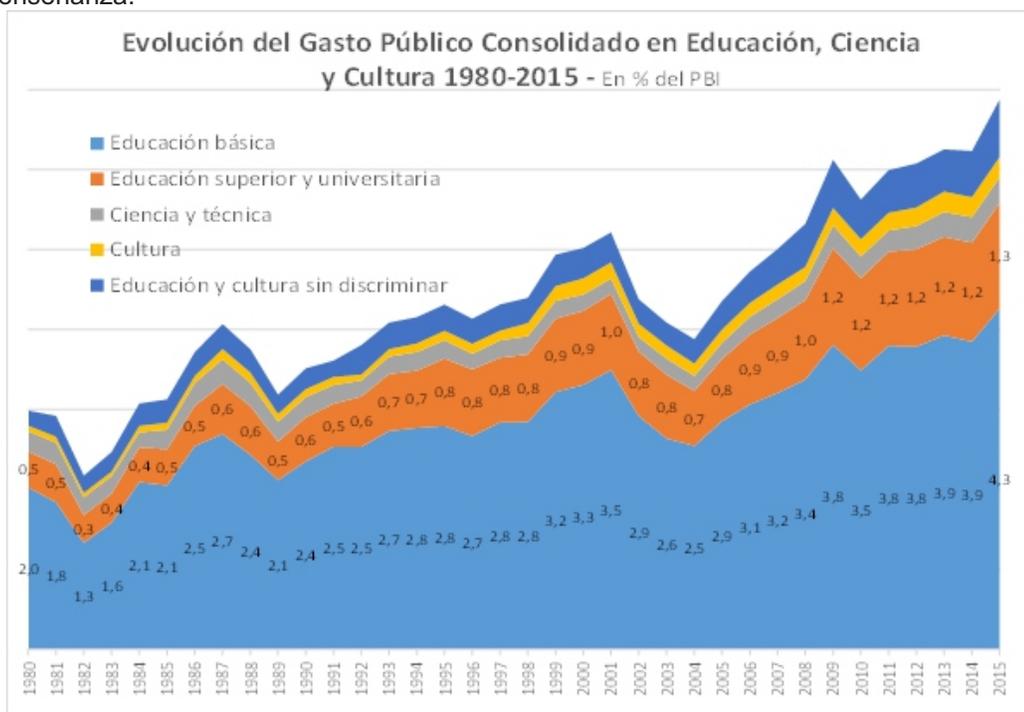
Desagregada la finalidad educación, cultura, ciencia y técnica se evidencia que aún fue más importante el esfuerzo de financiamiento en la Función Educación, que aumenta más de 3 puntos porcentuales en el período analizado, del 88,4% al 91,5% del total del gasto en la Finalidad, implicando que crece más aún que la propia Finalidad completa.

Gasto Público Consolidado como % del Gasto Total				
Concepto	1980-83	1984-91	1992-02	2003-15
1- Finalidad E,C,CyT	9,2%	11,3%	13,8%	14,8%
2 - Educación	8,2%	10,1%	12,7%	13,6%
% Educ/Finalidad	88,4%	89,8%	92,0%	91,5%

3) Ministerio de Hacienda de la Nación, Serie Gasto Público Consolidado 1980-2015.

Tan significativo fueron los fondos asignados a la función educación que los más de \$ 560 mil millones destinados a este concepto en 2015 superan en 180% a los aplicados durante el año 2002, expresados en moneda constante (\$ de diciembre de 2016, deflactado por el IPC de INDEC, 9 provincias y CABA.

La evolución entre 1980 y 2015 del Gasto Público en Educación de todos los niveles estadales medido en términos del Producto Bruto Interno (PBI)⁴ muestra una tendencia creciente; se empuja casi ininterrumpidamente desde 2004 hasta consolidarse a partir del año 2012 por encima del 6% del PIB, el objetivo propuesto por la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005. Incluso, en el año 2015 se llega a 6,9% del PIB con la anterior metodología, que representa un récord histórico, sino que a su vez permitió cumplir con otra meta establecida en la Ley de Educación Nacional, superar el 6% del PIB sin considerar los recursos asignados a Ciencia y Cultura. Y cuya tendencia se mantiene aún con los resultados de la metodología de la nueva revisión de las cuentas nacionales del INDEC y el cambio de base al año 2004, aunque en menores niveles del indicador y con un resultado meta que se aletarga y recién se alcanza en 2015. Es con seguridad un logro a mantener y a partir del cual se deberán fortalecer las cuestiones cualitativas de la enseñanza.



4) A los fines de no duplicación del gasto, la serie del Ministerio de Hacienda que registra el gasto por nivel estadal, no tiene en cuenta quien aportó el financiamiento sino qué jurisdicción se encargó de su ejecución. En el caso de los fondos transferidos por el Estado Nacional a las provincias mediante el FONID, se los registra a nivel provincial, y se subestima el gasto de la nación; en 2015 es una subestimación de aproximadamente 1,7% de participación del gasto nacional en el consolidado total.

5) La serie utilizada, como se explicó antes, la publica el Ministerio de Hacienda de la Nación - Serie Gasto Público Consolidado 1980-2015, que le asigna a las Provincias desde 1999 más gasto que el que ellas financian, ya que las transferencias desde el Estado Nacional a las provincias como el FONID en la serie sólo se registran a nivel provincial (a efectos de no duplicación).

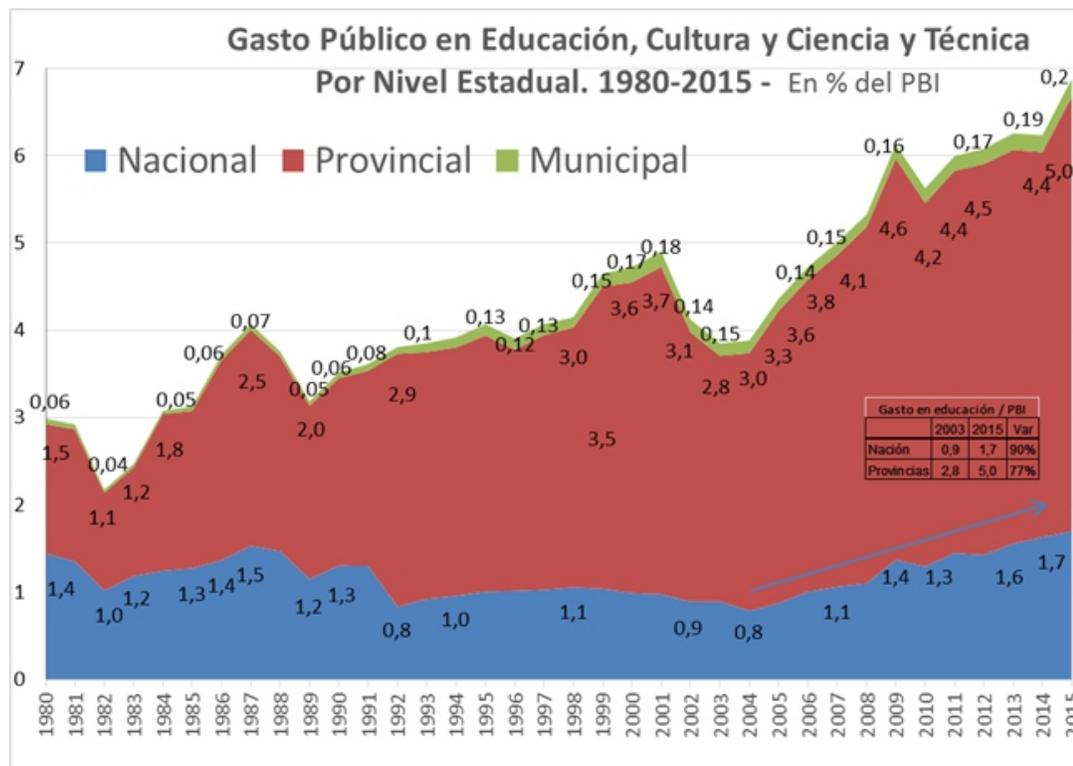
Fuente: Ciepyc, elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda-Serie Gasto Público Consolidado 1980-2015.

Análisis de esfuerzo en los 3 niveles⁵

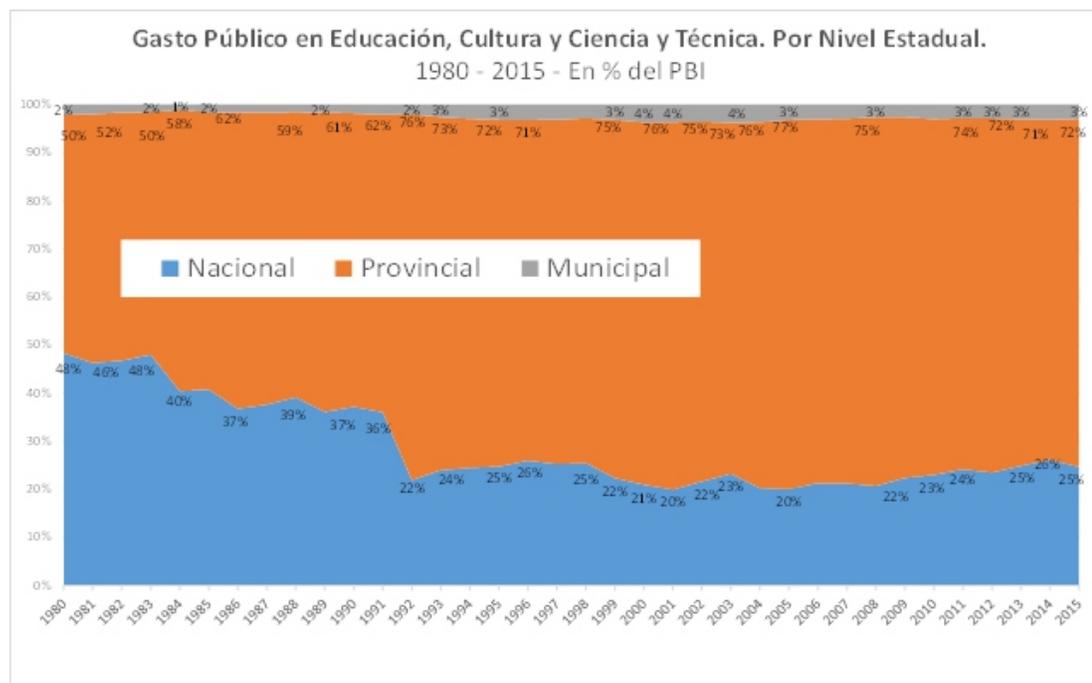
El nivel Nacional fue el que tuvo la expansión más pronunciada en los últimos años, para alcanzar el 1,7% del PIB en 2015, que representa un alza de 91% con respecto a 2002, mientras que el nivel provincial tuvo un crecimiento de 49% para llegar al 5% del Producto en 2015.

Sin embargo, los mayores esfuerzos realizados desde la órbita nacional no fueron suficientes para compensar el descalabro que generó el proceso descentralización del

sistema educativo, principal causa del deterioro de la educación iniciado en el último cuarto del siglo XX.



Fuente: Ciepypc, elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda-Serie Gasto Público Consolidado 1980-2015.



Fuente: Ciepypc, elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda-Serie Gasto Público Consolidado 1980-2015.

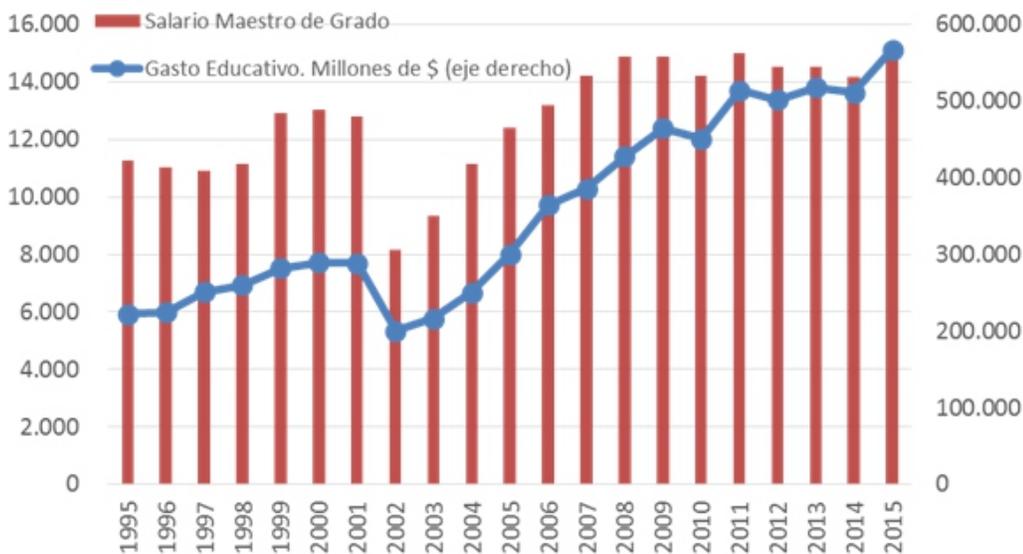
Gasto educativo y salario docente

El gasto salarial de los servicios educativos tiene una altísima correlación con el nivel del gasto educativo. En ese orden, los salarios representan alrededor del 80% del Gasto en Educación, y acumulándolos con las transferencias destinadas a subvencionar parte de los salarios de los docentes que se desempeñan en los servicios educativos públicos de gestión privada tenemos que más del 90% de los recursos asignados a la educación por parte del Estado se destinan al pago de salarios, en su inmensa mayoría, salarios docentes.⁶

En el Gráfico se muestra la evolución de ambas variables moviéndose en sintonía. Sólo se observa una pequeña disociación al final de la serie cuando el salario, entre 2011 y 2014, se estanca, mientras que el Gasto en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología mantiene una tendencia ascendente.

Varios elementos aportan para esta diferencia, pero los más relevantes están asociados a la asignación de mayores recursos a la educación universitaria, tanto para la creación de nuevas universidades como para las mejoras en la infraestructura de todas las Universidades Nacionales y en menor medida a ciencia y técnica.

Evolución del Salario de Maestro de Grado y del Gasto Público en Educación En \$ de diciembre de 2016 - 1995-2015



Fuente: Ciepyp, elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo -Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, deflactados por IPCABA.

Evolución del salario docente

En la evolución del salario docente desde la dictadura cívico militar hasta la actualidad se encuentran varios momentos que explican su retracción:

- a) La deliberada política de los primeros años (1976-78) de la última dictadura para reducir el salario real de todos los trabajadores, que profundizó la caída del salario originada con el Rodrigazo de junio de 1975;
- b) El efecto de los programas de ajuste de los gobiernos de Alfonsín y Menem y las

6) En la evolución histórica este hecho se verifica con un coeficiente de correlación de 0,89 entre 1995-2015.

hiperinflaciones de 1989-90;

c) La provincialización del sistema educativo preuniversitario sin la transferencia de recursos nacionales que originariamente los financiaban; y

d) La política que incluyó la reducción nominal del salario y colaboró así en el colapso de la convertibilidad en 2001, junto al efecto de la devaluación que devino con su estallido en 2002.

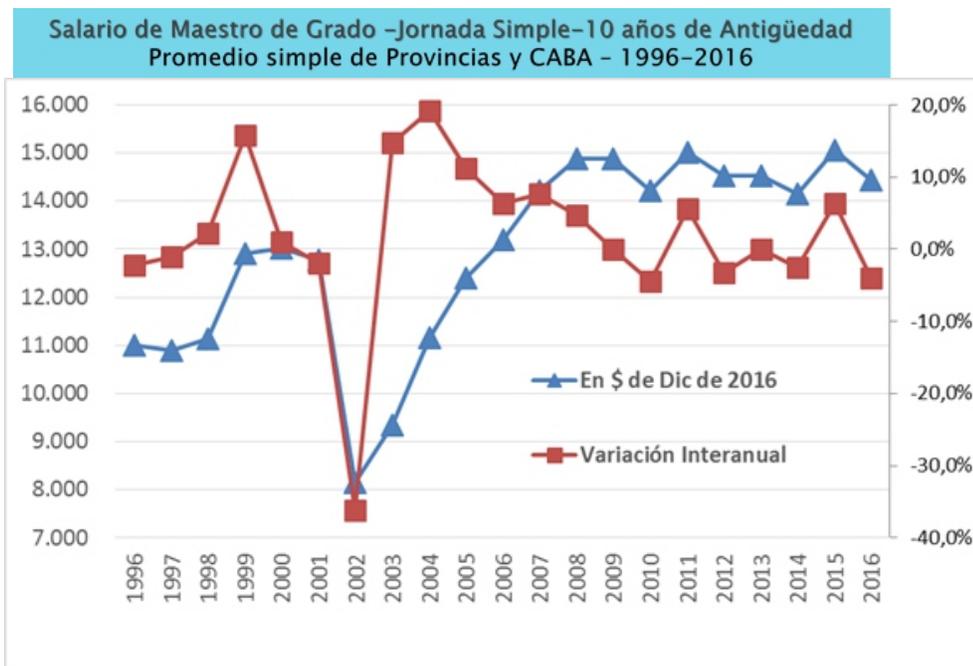
Una estimación de mínima, basada en la evolución del salario real del conjunto de asalariados, arroja que para fines de la dictadura el poder adquisitivo docente no alcanzaba a la mitad del existente en la primera mitad de la década de los años setenta. Así, se requería más que duplicar el salario para recomponer la capacidad de compra.

En 1984, tras la recuperación democrática, se recuperó parcialmente el salario, pero quedó cerca de un tercio por debajo del vigente previo a 1975. Para 1985 era necesario aumentar cerca de un 60% para volver al poder de compra de diez años antes.

En un trabajo de la Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA) en el año 2000 se demuestra que entre la implementación del Plan Austral en 1985 y mediados de los 90', el salario docente de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires tuvo una tendencia declinante y registró una disminución en términos reales de aproximadamente un 30%.⁷

A fin de los noventa tuvo una recuperación de más del 15% en 1999 tras la lucha docente; mientras que en los dramáticos años 2001 y 2002, se combinan reducciones nominales de salario con la alta inflación originada en la devaluación tras el fracaso de la convertibilidad reforzada de la Alianza (convertibilidad más ajuste nominal del gasto público), y el salario docente promedio de las provincias cae en un 40%.

Una estimación preliminar indica que en el año 2002 el salario docente era más de un 60% inferior al vigente en 1974 en términos reales. Esto significa que para recuperar la capacidad de compra que tenía antes de la instauración del neoliberalismo en Argentina era necesario aumentar el salario docente en alrededor de un 150% con respecto al vigente al finalizar esta etapa en el año 2002.



7) Iñiguez, Alfredo “El salario docente: un síntoma del estado de la Educación”. CTERA. 2000.

Fuente: Ciepyc, elaboración propia en base a datos de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo -Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, deflactado por IPCABA.

En la evolución del salario testigo docente, el maestro de grado de jornada simple con 10 años de antigüedad, desde 1995 hasta 2016, expresado en \$ constantes de diciembre de 2016, del promedio de provincias decrece o permanece estable en \$11.000 en los 90'; tiene un salto significativo a \$13.000 en 1999/2000, como consecuencia del incentivo docente obtenido mediante la extensa lucha de los docentes con la Carpa Blanca como emblema; una caída muy abrupta al fin de la convertibilidad (años 2001-2002) cuando se combinan reducciones nominales e inflación creciente originada en la devaluación post-convertibilidad quedando en un mínimo apenas por encima de \$8.100; y a partir de allí una recuperación sostenida a partir de 2003 y hasta el año 2008 apenas por debajo de \$15.000; un comportamiento errático con leve tendencia a la baja desde allí hasta 2014; un aumento generalizado en 2015 superando toda la serie y alcanzando \$15.048; y una caída generalizada en 2016, que probablemente se mantendría en 2017, ya que si las principales paritarias sólo van por detrás de los índices de inflación, y en forma rezagada, no será posible incrementar el salario real.

En el año 2016 se retrae a \$14.446, reduciéndose 4% para el promedio de provincias. Esta retracción junto a la beligerante posición del gobierno nacional, de la Ciudad y muchos provinciales de no acordar un aumento salarial que compense la caída de 2016 y la inflación esperada para 2017 pone en riesgo los logros alcanzados en los años precedentes por los sindicatos docentes para sus representados (incluidos los que no están afiliados y los que no se plegaron a los reclamos, pero sí recibieron con beneplácito lo obtenido).

La evolución del salario y la incidencia de La Paritaria Nacional Docente (PND)

En el marco del Consejo Federal de Educación, la PND reúne al Estado empleador: Gobierno Nacional (Ministro de Educación y la supervisión del Ministerio de Trabajo) y Estados Provinciales (representados por los 24 ministros de educación); y los Sindicatos de Representación Nacional, representando a los trabajadores docentes (la CTERA -de la Central de Trabajadores de la Argentina, y los sindicatos que integran la CGT: la Unión de Docentes Argentinos (UDA); la Asociación de Maestros de Enseñanza Técnica (AMET), el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) y la Confederación de Educadores Argentinos (CEA). Todos con representación proporcional a la cantidad de afiliados.

En esta mesa de negociación se unifican para las Provincias y CABA las temáticas relacionadas al desempeño docente en la Sistema Educativo Nacional; ya sea sobre condiciones laborales, sobre calendario educativo, sobre salario mínimo docente (piso salarial docente) y sobre carrera docente.

En su funcionamiento formal desde 2008 ha tenido experiencias de acuerdos (2008, 2009, 2010, 2011, 2014, 2015 y 2016), de no acuerdos (2012 y 2013) y de no convocatoria (2017).

Los pisos acordados son una referencia para todas las jurisdicciones que no menoscaba la potestad de las paritarias jurisdiccionales, ya que sólo en ellas se definen autónomamente las modificaciones de los distintos componentes del salario docente provincial, es decir la forma en que se aplica el incremento sobre la estructura salarial provincial se acuerda en las paritarias docentes locales.

Desde su vigencia la PND establece el salario mínimo docente a partir de fijar el valor mínimo para un cargo docente testigo de jornada simple e ingresante al sistema (sin

antigüedad en años); y establece el monto del aporte nacional (el incentivo docente igual para los docentes de las 24 jurisdicciones y un aporte extra de la Nación, en el marco del Fondo de Compensación Salarial docente creado en el art.9 de la Ley 26.075). Ese aporte nacional tiene un sustento previo que es el Presupuesto Nacional, que le otorga créditos anuales aprobados por el Congreso de la Nación para financiar el Fondo Nacional de Incentivo Docente y el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Desde 2011 con ese fondo compensador se asiste, adicionalmente al incentivo, a los docentes de las provincias con menores salarios, con mayor imposibilidad de afrontar el salario mínimo nacional; esa determinación de las jurisdicciones es un acuerdo en el marco del Consejo Federal de Educación.

Para este ejercicio 2017 el Presupuesto Nacional prevé \$21.407 millones, de los que \$20.903 millones corresponden al FONID y \$504 millones a compensaciones salariales. El monto a distribuir por jurisdicción surge del devengado de las plantas docentes en el semestre inmediato anterior, cada Ministerio de Educación Provincial informa a Nación los docentes que revistaron en cada semestre y esa es la base de envío de fondos nacionales.

La negociación de la PND anual determina el reparto del esfuerzo, que porción del piso será financiado con recursos del gobierno nacional y cual por las Jurisdicciones. La evolución de estas variables en el tiempo muestran que desde la vuelta del financiamiento nacional al financiamiento del salario docente preuniversitario, este ha solventado un piso mínimo para las 24 jurisdicciones en un rango del 4,7% a un máximo de 16,4%; y en particular para los docentes de las provincias que son asistidas también con compensación salarial, el aporte federal al financiamiento del piso ha variado en un rango mínimo del 15,7% a un máximo del 29,8%, como se muestra en el siguiente cuadro:

Aporte Federal al financiamiento de los salarios docentes preuniversitarios						
Año-Mes	Salario M ínimo Nacional Garantizado	Financiamiento Nación				
		A= Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)	B= Compensación Salarial art. 9° Ley 26.075 (1)	C = A + B Total (hasta)	Provincias sólo con FONID	Provincias con FONID y CS art. 9°
1999-2004*	\$ 366,1	\$ 60,0	\$ 0,0	\$ 60,0	16,4%	16,4%
2005 M arzo	\$ 700,0	\$ 110,0	\$ 0,0	\$ 110,0	15,7%	15,7%
2006 M arzo	\$ 840,0	\$ 110,0	\$ 100,0	\$ 210,0	13,1%	25,0%
2007 M arzo	\$ 1.040,0	\$ 110,0	\$ 200,0	\$ 310,0	10,6%	29,8%
2008 M arzo	\$ 1.290,0	\$ 110,0	\$ 250,0	\$ 360,0	8,5%	27,9%
2009 M arzo	\$ 1.490,0	\$ 110,0	\$ 200,0	\$ 310,0	7,4%	20,8%
2010 M arzo	\$ 1.740,0	\$ 165,0	\$ 195,0	\$ 360,0	9,5%	20,7%
2010 Julio	\$ 1.840,0	\$ 165,0	\$ 295,0	\$ 460,0	9,0%	25,0%
2011 M arzo	\$ 2.300,0	\$ 215,0	\$ 410,0	\$ 625,0	9,3%	27,2%
2011 Julio	\$ 2.340,0	\$ 255,0	\$ 410,0	\$ 665,0	10,9%	28,4%
2012	\$ 2.800,0	\$ 255,0	\$ 460,0	\$ 715,0	9,1%	25,5%
2013 M arzo	\$ 3.248,0	\$ 255,0	\$ 448,0	\$ 703,0	7,9%	21,6%
2013 Setiembre	\$ 3.332,0	\$ 255,0	\$ 532,0	\$ 787,0	7,7%	23,6%
2013 Diciembre	\$ 3.416,0	\$ 255,0	\$ 616,0	\$ 871,0	7,5%	25,5%
2014 M arzo	\$ 4.000,0	\$ 255,0	\$ 616,0	\$ 871,0	6,4%	21,8%
2014 Agosto	\$ 4.400,0	\$ 255,0	\$ 952,0	\$ 1.207,0	5,8%	27,4%
2015 M arzo	\$ 5.400,0	\$ 255,0	\$ 945,0	\$ 1.200,0	4,7%	22,2%
2015 Agosto	\$ 5.600,0	\$ 510,0	\$ 945,0	\$ 1.455,0	9,1%	26,0%
2016 E nero	\$ 6.060,0	\$ 510,0	\$ 945,0	\$ 1.455,0	8,4%	24,0%
2016 Febrero	\$ 7.800,0	\$ 910,0	\$ 945,0	\$ 1.855,0	11,7%	23,8%
2016 Junio	\$ 8.172,0	\$ 910,0	\$ 945,0	\$ 1.855,0	11,1%	22,7%
2016 Julio	\$ 8.500,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	14,2%	25,4%
2016 Setiembre	\$ 9.072,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	13,3%	23,8%
2017 E nero	\$ 9.672,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	12,5%	22,3%
2017 Julio	\$ 10.632,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	11,4%	20,3%

(1) Hasta 2011: Chaco, Corrientes, Entre Ríos (\$100), Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán; en 2012 sin Sgo.del Estero, en 2013 sin Chaco y en 2014 sin Entre Ríos.

* Nación no pagó el FONID regularmente entre 2000 y 2003, la deuda generada fue cancelándose a los docentes entre 2004 y principios de 2005 con afectación parcial del impuesto al cheque y fondos

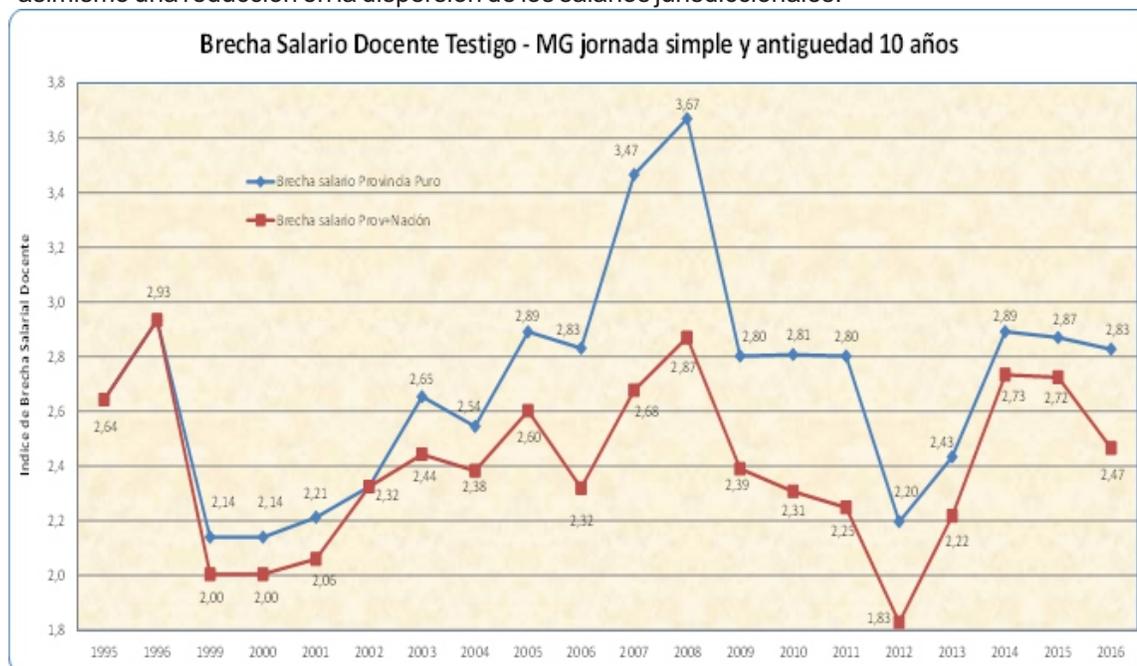
Resultados del Funcionamiento de la Paritaria Nacional Docente (PND)

A fin de analizar el impacto de la PND en la evolución de los salarios docentes de las jurisdicciones se construyó una serie de salario bruto del cargo testigo, el más significativo del sistema educativo nacional: el maestro de grado de jornada simple con 10 años de antigüedad. En ese sentido se realizan 2 series una conformada sólo con los conceptos salariales de financiamiento propio de cada jurisdicción y otra incluyendo el financiamiento nacional a través del incentivo docente y la compensación salarial docente, ambas abarcando el período 1995-2017.

Es necesario aclarar que tras la masiva transferencia de servicios educativos secundarios y terciarios nacionales a las Provincias entre 1992 a 1994, se produjeron asimilaciones salariales previstas en los convenios que fueron perfeccionándose en los años siguientes (hasta 1995-96). Tras eso, la evidencia muestra que en 1996 la brecha salarial docente se eleva a 2,93 veces dado que el Maestro de Grado que desempeñaba su función en Santa Cruz ganaba casi el triple que su par correntino. Mientras que a partir de la participación nacional con el Incentivo docente desde 1999 (excepto en 2002) y la compensación salarial desde 2006 cada uno de los años su aporte ha tenido el efecto positivo de reducir la brecha salarial entre las jurisdicciones. Es decir sin el aporte nacional cada año la brecha salarial docente hubiera sido entre un 5,1% y un 22,8% mayor según el año, haciendo que la distribución salarial entre los docentes de las 24 jurisdicciones sea menos desigual.

Nación+Provincia versus Provincia	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Var % de la brecha salarial	0.0%	-6.3%	-6.3%	-6.9%	0.0%	-8.0%	-6.4%	-10.0%	-18.1%	-22.8%
Var % del desvío estandar	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-8.4%	-9.5%
Nación+Provincia versus Provincia	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Var % de la brecha salarial	-21.8%	-14.7%	-17.8%	-19.7%	-16.7%	-8.9%	-5.5%	-5.1%	-12.8%	
Var % del desvío estandar	-9.2%	-7.7%	-10.1%	-11.3%	-11.6%	-10.0%	-8.8%	-6.6%	-6.7%	

En particular desde la introducción de la compensación salarial docente se observa asimismo una reducción en la dispersión de los salarios jurisdiccionales.



La diferencia de salario jurisdiccional se explica por motivos generales: a) las diferentes posibilidades de aplicar recursos fiscales propios en el financiamiento del gasto educativo, de contar con fondos adicionales de acuerdo a su relación bilateral con el Gobierno central, la extensión y geografía del sistema educativo provincial, la mayor o menor dotación, cobertura y desvíos de planta orgánica en los servicios educativos, entre otros; b) y por cuestiones de zona desfavorable de desempeño que amplían en forma justificada y permanente la brecha; tal que en las provincias patagónicas todos los docentes perciben el adicional por zona fría relacionado al mayor costo de vida, mientras que en otras provincias sólo perciben conceptos similares por desempeño en zona desfavorable puntualmente (ejemplo Buenos Aires). En las 13 jurisdicciones con Zona generalizada para el Maestro el concepto varía desde un mínimo de 2,8% del sueldo total en Mendoza hasta el 39,5% en Tierra del Fuego; de manera que al sacar la retribución por zona en el salario de diciembre de 2016, y rehacer el ejercicio de la brecha salarial sin zona, esta se reduce en forma significativa, ya que solo con fondos provinciales pasa de 2,83 a 2,16 y al comparar el salario provincial más nacional la brecha se reduce de 2,47 a 1,89 mostrando nuevamente el efecto positivo sobre la desigualdad de ingresos entre docentes que produce la intervención de los fondos federales; a la vez que se reduce la dispersión y los salarios se hacen menos diferentes.

¿Y en 2017 sólo Clausula Salario Mínimo?

En la última PND salarial de 2016 entre gobierno nacional y las 24 jurisdicciones se consensuó la cláusula específica (n° 4) que garantiza en adelante que el Salario Mínimo nacional docente deberá ser superior en al menos un 20% al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM). Con lo que en los 3 incrementos acordados para el SMVyM en 2016 (junio y setiembre 2016 y enero 2017) automáticamente aplicó la cláusula gatillo y elevó el Piso docente nacional.⁸

Precisamente la primera Paritaria Nacional acordada en el año 2016 por las 5 representaciones docentes nacionales con el nuevo gobierno nacional, se selló en un acta paritaria firmada el 25/02/2016 en el Ministerio de Trabajo de la Nación, que establecía para el salario mínimo testigo -cargo de maestro de grado de jornada simple, sin antigüedad en la docencia-un aumento del 51,8%, en 3 etapas (desde los \$5.600 de diciembre 2015), logrando un salario mínimo nacional de \$6.060 para el mes de enero, \$7.800 entre los meses de febrero y junio inclusive y \$8.500 desde julio. Sin embargo como precisamente el Consejo del SMVyM estableció aumentos intermedios en junio (a \$6.810) y setiembre 2016 (a \$7.560) se debió actualizar el piso docente, a \$9.072 acumulando un aumento del 62% en 2016 (diciembre 2015 a setiembre 2016). Mientras que en enero 2017 el SMVyM fijado en \$ 8.060 elevó el piso docente nacional a los \$9.672 (+6,6%) en enero 2017 y el actual \$10.632 desde julio 2017.

Dado que a hasta julio 2017 aún no ha funcionado la PND, por decisión unilateral del gobierno nacional, el único incremento que gatilla sobre el piso salarial docente es está cláusula garantía, en este caso a partir de julio 2017, enero 2018 y julio 2018, por decisión unilateral del gobierno nacional (ya que decreto el nuevo SMVyM sin acuerdo en la Comisión paritaria respectiva).

8) No es menor recordar que la cláusula específica sobre Salario docente mínimo $\geq 1,2$ SMVyM, aclara que dicha garantía no reemplaza la negociación en paritaria nacional del piso mínimo docente, es sólo eso, una garantía de que el piso salarial docente nunca estará menos de 20% más alto que el SMVyM. Llevado al extremo si se aceptara que esa garantía piso además de piso es techo en el caso que un gobierno decidiera congelar el SMVyM congelaría la negociación y el salario docente federal.

Año-Mes	Piso (\$)	Incremento		
		\$	%	
2016 total	9.072	3.472	62,0	
2017 Enero	9.672	600	6,6	por SMVyM (1)
2017 Julio	10.632	960	9,9	por SMVyM (1)
2017 total	10.632	1.560	17,2	
2018 Enero	11.400	768	7,2	por SMVyM (1)
2018 Julio	12.000	600	5,3	por SMVyM (1)
2018 total	12.000	1.368	12,9	

Indicando que el piso salarial docente nacional crecería sólo 17,2% en 2017 y 12,9% en 2018. Con lo que estaría muy marcada una tendencia a reducir el peso del aporte nacional en el financiamiento salarial docente, ya que los pisos crecerían muy por debajo de los acuerdos paritarios locales.

Aporte Federal al financiamiento de los salarios docentes preuniversitarios						
Año-Mes	Salario Mínimo Nacional Garantizado	Financiamiento Nación				
		A= Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)	B= Compensación Salarial art. 9° Ley 26.075 (1)	C = A + B Total (hasta)	Provincias sólo con FONID	Provincias con FONID y CS art. 9°
2015 Agosto	\$ 5.600,0	\$ 510,0	\$ 945,0	\$ 1.455,0	9,1%	26,0%
2016 Setiembre	\$ 9.072,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	13,3%	23,8%
2017 Enero	\$ 9.672,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	12,5%	22,3%
2017 Julio	\$ 10.632,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	11,4%	20,3%
2018 Julio	\$ 11.400,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	10,6%	18,9%
2018 total	\$ 12.000,0	\$ 1.210,0	\$ 945,0	\$ 2.155,0	10,1%	18,0%

A la vez que el Incentivo Docente continuaría con el valor actual de \$1.210 vigente desde julio 2016 para los docentes de las 24 jurisdicciones y el aporte Nacional se supone continuará en \$945 para aquellas provincias que se encontraban dentro del Programa de Compensación Salarial en el año 2016.

Más dudoso aún es el funcionamiento del Fondo Compensador para todas aquellas jurisdicciones que no alcancen el salario mínimo nacional garantizado, incluyendo el incentivo docente y el Aporte Nacional.

Conclusión

En el presente trabajo se intenta relacionar las variables globales de gasto en la finalidad y función educativa, en relación al Producto Bruto Interno, por nivel estadual, con las modificaciones en los salarios docentes en términos reales y los resultados en la reducción de la brecha salarial docente interjurisdiccional ante las fuertes modificaciones introducidas en el sistema educativo nacional.

En los 90' el sistema educativo argentino preuniversitario fue disgregado y abandonado financieramente por el gobierno nacional, que pasó de aportar el 48% del financiamiento educativo a sólo el 22%, que con su desresponsabilización dejó a las Provincias a cargo de una temática que tiene necesariamente trascendencia colectiva y nacional. Hemos

sostenido que el sistema educativo debe mejorar, modernizarse y adaptarse a otra realidad para el proceso de enseñanza aprendizaje en un mundo tecnologizado, con alumnos formateados a una cultura más ágil, rápida y con más fácil dispersión. Ese cambio tendrá mayor posibilidad de ocurrencia en una sociedad donde los actores de la comunidad educativa “colaboren”, y; donde la Nación juegue un rol central junto a las Provincias.

Desde 2003 con la vuelta al financiamiento salarial educativo de la Nación a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente, en el marco de los cambios normativos tendientes a unificar el Sistema Educativo Argentino no universitario y armonizarlo con un modelo de desarrollo nacional, la nación rompe con la tendencia decreciente de su aporte al financiamiento y la dá vuelta en forma sostenida; asimismo se mantiene una mejora real en el gasto educativo y en el salario educativo y se sostiene un sendero de reducción en la brecha de desigualdad salarial docente jurisdiccional generada con la disolución de los 90; y en ese sendero el rol protagónico central lo sostuvo la paritaria nacional docente, legalmente apoyada en la Constitución Nacional y la Ley Nacional de Educación y en las responsabilidades que le competen a las autoridades provinciales como agentes naturales del Gobierno federal en hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, al Poder Ejecutivo Nacional como responsable político de la administración general del país y en el Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional en forma concurrente y concertada a través del Ministerio de Educación de la Nación, los Poderes Ejecutivos de las Provincias y la CABA.

En el marco jurídico argentino el Estado Nacional determina la política educativa y controla su cumplimiento para consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales; y garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender, el financiamiento del Sistema Educativo Nacional con las previsiones de la ley, la distribución del sendero de esfuerzo en inversión entre Nación y Provincias establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo y asegurando que el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la CABA destinado exclusivamente a educación no sea menor al 6% del PIB tal como este gobierno heredó al asumir en 2015.

En 2017 el piso salarial docente nacional crecería sólo 17,2% y 12,9% en 2018. Con lo que se estará volviendo a reducir el peso del aporte nacional en el financiamiento salarial docente, ya que los pisos crecerían muy por debajo de los acuerdos paritarios locales.

Consideramos que el camino republicano es el respeto a la institucionalidad normativa. Discontinuar la mesa unificadora de negociación colectiva federal para el sector docente del sistema educativo nacional preuniversitario que tanto ha mejorado las equidad al interior del sistema educativo sería un paso atrás y un error de Gestión.