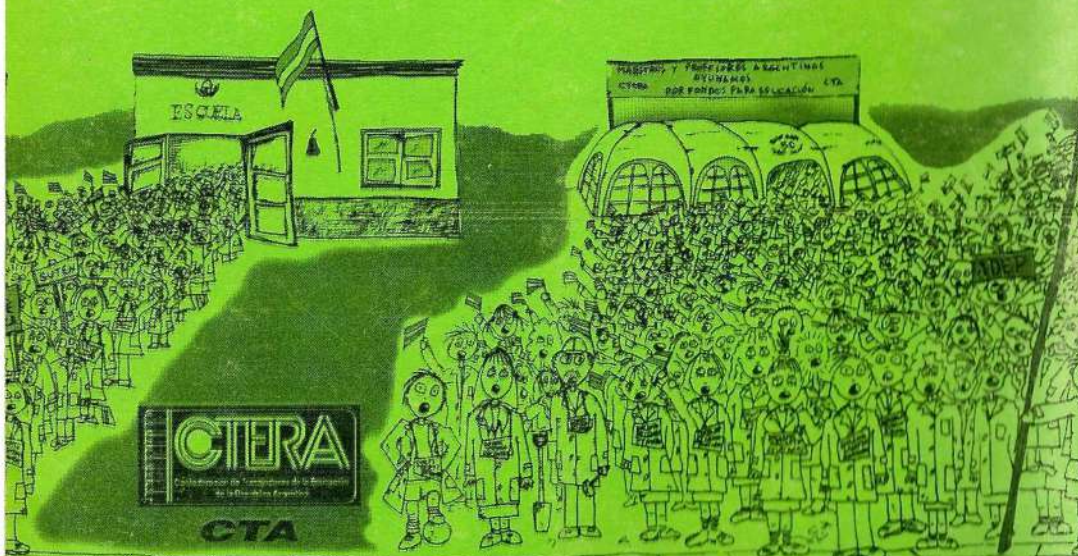


Con ojos abiertos a las demandas populares
Y oídos sordos a los mandatos autoritarios.

La Escuela Argentina
Enseña, Resiste y Sueña



Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte - CTERA
Correo electrónico: instituto@ctera.com.ar
Página en Internet: www.ctera.org.ar/iipmv



Año 1 - Nº 2
Abril 2000

CUADERNOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PEDAGÓGICAS MARINA VILTE - CTERA

SERIE: II CONGRESO EDUCATIVO NACIONAL APORTES PARA LA DISCUSIÓN

El Salario Docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina

Alfredo Iñiguez



Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina - IIPMV
Rivadavia 3623 1º Piso (1204) - Cdad. de Buenos Aires, República Argentina
Tel: 4865-0347/48/51 Fax: 4865-3588

CTERA

JUNTA EJECUTIVA NACIONAL

MARTA MAFFEI
Sec. General

HUGO YASKY
Sec. Adjunto

CLELIA LAVINI
Sec. Gremial

WALTER GRAHOVAC
Sec. Organización

GERARDO MARTURET
Sec. Administrativo y Actas

ANA MARIA LOPEZ
Sec. Hacienda y Finanzas

ALEJANDRO DEMICHELIS
Sec. Prensa

MARCELO MANGO
Sec. Educación y Estadísticas

DANIEL GÓMEZ
Sec. de Acción Social

EDUARDO MACALUSE
Sec. Relac. Internacionales

VOCALÉS TITULARES

REINALDO BENITEZ
Primer Vocal

DELIA ALEGRE
Segundo Vocal

VIRGILIO CHOQUE
Tercer Vocal

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PEDAGÓGICAS MARINA VILTE

MARCELO MANGO
Director

LIDIA RODRIGUEZ
Secretaria Académica

JUAN BALDUZZI
DEOLIDIA MARTINEZ
MARIA JOSE VAZQUEZ
SILVIA VAZQUEZ
Investigadoras

CRISTINA ALDINI
ALFREDO IÑIGUEZ
SOFIA THISTED
RAFAEL GAGLIANO
PATRICIA REDONDO
DANIEL STICOTTI
Colaboradores

MARÍA ABAL MEDINA
Secretaria Técnica

Salario Docente 1

El Salario Docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina

Alfredo Iñiguez

Índice	1
Presentación	3
Síntesis	5
Introducción	8
1. El salario docente en Argentina	9
a) La evolución del salario docente	9
b) El salario relativo	11
c) El cambio en las necesidades secundarias de los docentes	14
d) El salario indirecto	15
e) Distinta remuneración para igual tarea	16
f) Comparación internacional del salario docente ...	18
2. Antecedente: el Fondo Educativo del año 1991 ...	22
3. Algunas falacias difundidas	25
a) La evolución de la inversión en educación	25
b) La inversión en relación a la demanda	26
c) La Ley Federal y el financiamiento	28
d) La relación alumno-docente	30
e) El régimen de licencias	32
f) El salario y el gasto por alumno	36

Presentación

En ocasión del II Congreso Educativo Nacional de CTERA, realizado en Buenos Aires el 25 y 26 de junio de 1999, varios compañeros de universidades, institutos y otros espacios de reflexión e investigación nos hicieron llegar documentos que recogían sus avances en las diversas áreas temáticas que nos interesaba abordar.

Considerando el valor de esos trabajos en la tarea de construir una pedagogía que responda a un proyecto político democrático y popular, decidimos promover su difusión.

En este segundo Cuaderno ofrecemos un trabajo donde se analiza la reducción del salario docente en la última década, tomando como casos los de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires.

Esperamos contribuir con esto al posicionamiento en el próximo escenario educativo.

Marcelo Mango
Secretario de Educación
y Estadísticas de la CTERA

El Salario Docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina

Alfredo Iñiguez

Síntesis

- Entre 1985 y 1998, el salario básico del docente de la Ciudad de Buenos Aires (CBA) se redujo en términos reales en un 59% y el de la Provincia de Buenos Aires (PBA) en un 56%. El salario bruto, con todos los adicionales incluido el presentismo, se contrajo en este período un 34% en la CBA y un 31% en la PBA. Expresado de otra manera: para que el salario bruto vuelva a los niveles de 1985 debería aumentar alrededor de un 50% (53% en CBA y 45% en PBA). Estas variaciones reflejan la evolución del salario testigo, que es el del docente de nivel primario, sin antigüedad.

Durante los años noventa el valor agregado por la actividad económica, medido por habitante, creció en términos reales más de un 40%. En ese lapso los docentes no sólo no recibieron nada de ese incremento, sino que tuvieron que "aceptar" una rebaja en su salario real. Esta dispar evolución, que se puede observar en el Gráfico 1, explica parcialmente la pérdida de jerarquía –desde un punto de vista económico– del docente como actor social. La brecha que se fue ampliando a partir de los años noventa entre el desempeño del PBI per capita y el salario docente es un indicador que refleja los resultados de la puja distributiva de estos años: la evolución del salario relativo confirma que los docentes están del lado de los "perdedores".

- A partir de la vertiginosa innovación tecnológica a escala mundial y acompañado por la política de apertura importadora, se agregaron nuevos productos a la canasta que necesitan los docentes para desarrollar su tarea. La aparición de estos productos no puede ser captada por el índice de precios y por ende la caída del salario real –medida en términos de la canasta necesaria– fue mayor a la que surge de la estadística.

- La política salarial docente de las administraciones provinciales y de la Capital Federal fue muy errática en todos estos años. En particular en los noventa retomó preponderancia el pago de salario en negro, conocido como adicionales, que había desaparecido en los primeros años de democracia en la mayoría de las jurisdicciones. En algunos casos el salario en negro adquiere la característica de presentismo, que no entra en el cálculo de antigüedad, ni en el SAC, ni en los descuentos previsionales. En otros, aparece como no bonificable e implica el deterioro de la base del cálculo de la antigüedad y a veces como no remunerativo, que erosiona la base de los aportes jubilatorios y por consiguiente los haberes a los pasivos.

- Las disparidades salariales entre las provincias son bastante significativas: un docente de Formosa o Chaco cobra casi tres veces menos que uno de Santa Cruz y cerca de la mitad de uno que da clases en Córdoba, La Rioja, Catamarca o Neuquén, para citar sólo algunos ejemplos.

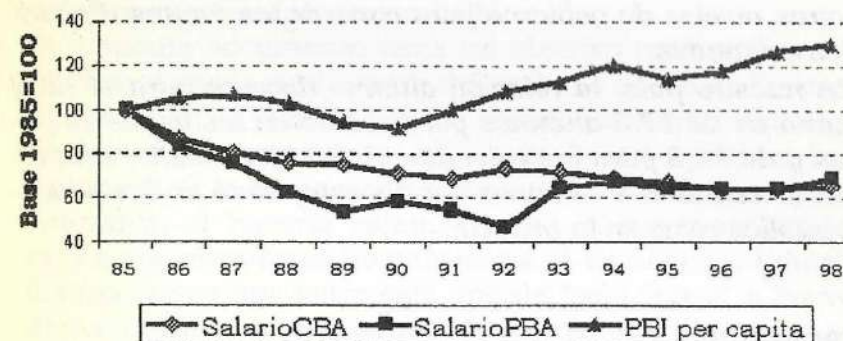
- En un trabajo reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se presenta, entre otros datos, una comparación del salario docente de los distintos niveles de enseñanza para 32 países, entre los cuales se encuentra Argentina. Según esta publicación, en el año 1996, el salario del docente argentino se ubicaba en el lugar 26 y tiene una performance similar, si la comparación del salario docente se realiza en porcentaje del PBI por habitante: en este caso sólo supera a la República Checa, Hungría, Rusia, Tailandia y Turquía. El salario anual de un docente argentino representa el 64% del ingreso per cápita, mientras que el promedio simple de los demás países es de 95% para el mismo indicador.

- Se arriba a resultados parecidos si se compara el salario por hora del docente del nivel secundario con 15 años de antigüedad. Los demás países pagan, en promedio, el salario por hora más del doble que en Argentina.

- En el año 1991, mediante la Ley 23906, se estableció un régimen de asignación específica con el objetivo de otorgar financiamiento adicional a la finalidad Cultura, Educación, Ciencia y Técnica, que representa el antecedente más cercano al fondo actual. Tenía como destino la corrección de las dispa-

ridades salariales de los docentes y no estaba vinculado a la transferencia de servicios que se realizaría al poco tiempo de aprobada la ley. Paradójicamente, este fondo se fue extinguiendo con el tiempo y la transferencia de escuelas a las provincias se hizo sin entregarles recursos adicionales.

Gráfico 1: Evolución del Salario Docente en CBA y PBA, y del ingreso por Habitante.



- Expresada en moneda constante, la inversión en Educación por todos los niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios) tuvo en el período 1980-88 una tasa anual de crecimiento del 2,7% y entre 1988 y 1997 se mantuvo prácticamente constante (registró una leve contracción).

- Los mejores indicadores para analizar la evolución de la inversión en educación son los que la relacionan con la demanda. Durante la década de los ochenta, se registra un crecimiento del gasto por habitante del 1,2% anual en el período 1980-88, mientras que en los noventa (entre 1988-97) se contrae a una tasa anual del 1,4% anual. Como la matrícula creció a una tasa muy superior a la de la población, el gasto por alumno registró, en todos los casos, una performance peor a la del gasto por habitante.

- Con los datos de la OCDE se puede ver que hay una elevada relación entre la remuneración a los docentes y el gasto por alumno de los distintos países: a mayor gasto por alumno ma-

por salario y a menor salario menor gasto por alumno

- *El incumplimiento de la parte correspondiente al financiamiento de la Ley Federal de Educación se eleva año a año. Si se considera la alternativa más alta (alcanzar el 6% del PBI), en 1998 se tendría que haber destinado a educación más de \$20.600 millones, lo que equivale a una diferencia de alrededor de \$9.000 millones al año, para todos los niveles de gobierno. En cuanto al Estado Nacional, se requieren \$1200 millones adicionales para cumplir con la parte que le corresponde de lo exigido por esta Ley, aunque también debe socorrer a los otros niveles de gobierno para corregir las fuertes disparidades existentes.*
- *En nuestro país, la relación alumno docente para el nivel primario es de 17,3 alumnos por docente en las escuelas públicas y de 14,8 para las privadas. En el nivel medio, esta relación se reduce a 9 alumnos por docente, tanto en la educación pública como en la privada.*

Introducción

El reclamo salarial docente encabezado por CTERA (el gremio más representativo de esta actividad) puede ser considerado, por su originalidad, pertinencia y persistencia, un punto de inflexión en la lógica de la construcción social y política que primó en la Argentina de los años noventa.

El instrumento empleado, con la carpa blanca como emblema y la interacción con actores sociales diversos como estrategia, el planteo del reclamo en la órbita nacional cuando muchos lo creían descentralizado, la permanencia en el tiempo a pesar de la falta de respuestas del gobierno, la intransigencia para no ceder en los derechos adquiridos a cambio de una mejora salarial, entre otros elementos, determinaron que una protesta sectorial se transformase en una propuesta aceptada y defendida por la mayor parte de la sociedad.

A esta altura de los acontecimientos nadie se atreve a afirmar en público, aunque lo siga pensando en su intimidad, que los docentes ganan poco porque trabajan poco. Y esto no

sólo es un logro de la protesta en sí misma, sino que también implica un punto de partida distinto para las discusiones que están empezando a tener cada vez mayor preponderancia en determinados ámbitos.

El eje del debate que instauró este reclamo mantuvo en estado vegetativo al que buscan imponer los sectores más reaccionarios de la sociedad: la privatización de la educación o la donación del alhajero de la abuela. Más temprano que tarde éste será el nuevo eje de discusión, que por ahora sólo se presenta en ámbitos académicos y de divulgación diversos¹, y debemos prepararnos para ello.

El presente documento tiene un objetivo central y excluyente: demostrar la pertinencia del reclamo docente. En paralelo y para cumplir con este fin se busca confrontar con algunos de los argumentos más difundidos entre quienes buscan desacreditar la conveniencia de cumplir con este reclamo. En definitiva, al hacerlo estamos indirectamente quitándole el velo a las propuestas de subsidio a la demanda, al marcar la distancia que hay entre este tipo de "soluciones" y los verdaderos problemas de la educación en nuestro país.

1. El salario docente en Argentina

a) La evolución del salario docente

Las estadísticas oficiales en materia salarial son muy escasas y poco sistemáticas. Veremos aquí que sucedió con el salario real docente en los últimos años, buscando sortear los inconvenientes que genera la ausencia de estadísticas oficiales. Dadas las dificultades de recolección de la información para el conjunto de las provincias, tendremos en cuenta sólo la evolución del salario de los docentes de la Ciudad de Buenos Aires (CBA) y de la Provincia de Buenos Aires (PBA), que concentran el 43% de los docentes en educación básica del total del país.

¹ Tal vez, el paso más firme que están dando en este sentido es el que dieron recientemente en la provincia de San Luis para empezar a implementar casos pilotos de escuelas charter (las escuelas 2001).

Entre 1985 y 1998, el salario básico del docente de la CBA se redujo en términos reales en un 59% y en la PBA en un 56%; y el salario bruto, con todos los adicionales incluido el presentismo, se contrajo en este período un 34% en la CBA y un 31% en la PBA². Estas variaciones reflejan la evolución del salario testigo, que es el del docente de nivel primario, sin antigüedad. Como a partir de 1989 se difundieron los adicionales que no se incorporan al cálculo de la antigüedad, tanto el salario real bruto como el de bolsillo de un docente que está al final de la carrera tuvieron una reducción aún mayor a la del salario bruto mencionada recién.

En el análisis por períodos, se observa que entre 1985 y 1988 tanto el salario básico como el bruto cayeron un 24% en la CBA y un 38% en la PBA. Durante la crisis de los años 89-90 se produjo una marcada diferencia entre la evolución del salario básico y el bruto: entre 1988 y 1990 el salario básico se contrajo un 43% y un 46% en la CBA y PBA respectivamente y el bruto lo hizo en un 6% en ambas jurisdicciones. Durante la fase expansiva del ciclo económico que se registró entre 1990 y 1998, el salario docente tuvo una evolución dispar entre la CBA y la PBA. En la primer jurisdicción el salario siguió con su tendencia declinante (cayó un 6% el básico y un 8% el bruto) y en la provincia revirtió la tendencia, con un aumento del 31% en el básico y del 18% en el bruto, explicado principalmente por lo sucedido durante 1998, año de persistente reclamo docente.

En síntesis, en la comparación punta a punta el salario real tuvo una evolución similar en las dos jurisdicciones: el básico se redujo a menos de la mitad y el bruto cayó en más de un 30%. Pero al interior del período ambas jurisdicciones tuvieron algunas diferencias: mientras que en la CBA el salario real mantuvo la tendencia declinante, la PBA tuvo una contracción mayor en los primeros años (en 1990 el salario básico llegó a ser un 66% inferior al del 85) y a partir de 1992 registró alzas -con el presentismo como principal instrumento- que permitieron emparejar las variaciones con la CBA.

² Hay que tener en cuenta que en ambas jurisdicciones se realizaron aumentos salariales durante 1998.

Evolución del Salario Real Docente
En la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires
En pesos de 1998

Año	Salario C.B.A.		Salario Prov.B.A.	
	Básico	Bruto	Básico	Bruto
1985	518.0	521.9	523.1	523.1
1986	447.7	453.4	436.5	436.5
1987	419.8	419.8	383.4	396.9
1988	396.5	396.5	326.8	326.8
1989	313.4	393.1	235.5	280.5
1990	225.7	370.9	176.8	305.3
1991	223.1	357.2	180.8	284.9
1992	223.8	382.7	187.9	244.8
1993	233.2	375.4	204.2	338.2
1994	223.7	358.1	212.1	350.0
1995	216.4	350.7	205.1	338.5
1996	216.1	335.4	204.8	337.9
1997	214.9	333.6	203.7	336.2
1998	213.0	342.2	281.3	361.3

Nota: deflactado por el IPC, a partir de serie mensual en moneda corriente.

Fuente: elaboración propia en base a recibos de sueldos de docentes.

b) El salario relativo

Hasta aquí observamos la evolución del salario de los docentes, prescindiendo de lo que sucedía a su alrededor. Sin embargo, las retribuciones a los docentes, como los salarios de todos los trabajadores, no son ajenas al desempeño de la economía. Cuando una economía atraviesa una recesión, el ingreso de toda la población se contrae, al igual que ante una economía estancada las posibilidades de mejorar, e incluso mantener, los niveles salariales se reducen. En una fase expansiva, en cambio, el ingreso del conjunto de la población se incrementa, pero es posible que lo haga de manera muy desigual entre los distintos actores que participan en la actividad económica. Para decirlo en términos más claros, las fluctuaciones de la actividad económica conllevan una puja distributiva que define quien gana y quien pierde.

Para determinar si el ingreso de un determinado actor so-

cial –en este caso los docentes- mejoró o empeoró en un determinado período, una de las cuestiones relevantes a tener en cuenta es la relación con el ingreso de los restantes actores sociales.

Para facilitar la comprensión de lo que queremos expresar, podemos utilizar el tradicional ejemplo de la casa. Una misma casa puede sobresalir del resto en un barrio pobre y estar entre las más feas en uno rico. Incluso, si se construyen casas más lindas a su alrededor, pierde la jerarquía que tenía. Así, en un período en el que el ingreso del conjunto de la población se incrementa, el salario docente, aún en el caso de permanecer estable, puede estar perdiendo jerarquía en términos relativos al ingreso promedio de los restantes actores.

**Evolución del Salario Anual Docente
En la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires
En \$ Anuales y en % del PBI por habitante**

	En \$ de 1998		En % PBI per Capita	
	Sal. CBA	Sal. PBA	Sal. CBA	Sal. PBA
1985	6,780.5	6,799.7	95.8%	96.1%
1986	5,887.9	5,674.5	78.8%	75.9%
1987	5,457.0	5,145.9	72.2%	68.1%
1988	5,154.3	4,248.1	70.5%	58.1%
1989	5,044.6	3,602.0	75.2%	53.7%
1990	4,811.3	3,840.6	74.1%	59.1%
1991	4,628.0	3,599.6	65.3%	50.8%
1992	4,885.2	3,125.2	63.8%	40.8%
1993	4,761.9	4,263.0	59.6%	53.3%
1994	4,543.2	4,411.6	53.3%	51.8%
1995	4,446.5	4,266.7	55.1%	52.9%
1996	4,261.9	4,260.1	51.0%	51.0%
1997	4,239.5	4,237.7	47.4%	47.3%
1998	4,340.4	4,566.6	47.1%	49.6%

Fuente: elaboración propia en base a datos de los recibos de sueldos de varios docentes.

Por ello, es un ejercicio interesante estudiar al salario docente comparándolo con algún indicador que refleje los cambios en el ciclo económico, es decir, relacionándolo a la performance de la economía.

El problema que surge aquí es determinar cuál es el mejor indicador para ello. A nuestro entender el que mejor se adecúa al objetivo buscado es el Ingreso Disponible por ocupado y luego el Producto Bruto Interno por ocupado (que no es otra cosa que la productividad media de la fuerza de trabajo ocupada). Sin embargo, las dificultades para su medición³

**Variación Acumulada y Media por períodos seleccionados
En la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires
Para el Salario Real y el Relativo**

	En \$ de 1998		En % PBI per Cápita	
	Sal. CBA	Sal. PBA	Sal. CBA	Sal. PBA
Variación Acumulada. En %				
1998-85	-	-	-	-
	36.0%	32.8%	50.8%	48.4%
1998-88	-	7.5%	-	-
	15.8%		33.2%	14.7%
1988-85	-	-	-	-
	24.0%	37.5%	26.4%	39.5%
1990-88	-6.7%	-9.6%	5.0%	1.7%
1998-90	-9.8%	18.9%	-	-
			36.4%	16.2%
Variación Media Anual. En %				
1998-85	-3.4%	-3.0%	-5.3%	-5.0%
1998-88	-1.7%	0.7%	-4.0%	-1.6%
1988-85	-8.7%	-	-9.7%	-
		14.5%		15.4%
1990-88	-3.4%	-4.9%	2.5%	0.9%
1998-90	-1.3%	2.2%	-5.5%	-2.2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de los recibos de sueldos de varios docentes.

³ La productividad media podría estimarse a partir de los datos de ocupación de la Encuesta Permanente de Hogares. Sin embargo, por ser esta encuesta solamente urbana, entre otras cuestiones, preferimos no trabajar con este indicador.

nos llevan a inclinarnos por otro indicador, el PBI per cápita, que además es de más fácil comprensión. El PBI per cápita se obtiene dividiendo el PBI correspondiente a un año por la cantidad de habitantes estimada para ese año.

El salario bruto anual en el año 1985 del docente que recién se iniciaba era cerca de un 4% menor que el PBI per cápita de ese año en las dos jurisdicciones analizadas. Esta relación tiene una tendencia negativa en todo el período, aunque con algunas fluctuaciones hasta que, para 1998, el salario representa menos de la mitad del PBI per cápita.

En las variaciones punta a punta, las reducciones del salario relativo son mayores a las observadas en la evolución en pesos constantes, en alrededor de cinco puntos porcentuales. La diferencia más importante está en la evolución del salario durante los años noventa. En esta fase expansiva del ciclo económico el salario docente medido en relación al PBI per capita se contrajo un 36% para el docente de la CBA (a una tasa media anual del 5,5%) y un 16,2% para el de la PBA (un 2,2% anual).

c) El cambio en las necesidades secundarias de los docentes

Las variaciones recién mencionadas en el salario real y relativo docente no reflejan los cambios en la composición de la canasta de consumo durante los años noventa. A partir de la vertiginosa innovación tecnológica a escala mundial y acompañada por la política de apertura importadora, se agregaron nuevos productos a la canasta, en particular en el sector servicios.

Los casos emblemáticos son las computadoras personales, la televisión por cable y la telefonía celular, con los importantes costos de instalación.

Estos y otros productos se incorporaron a la canasta de consumo elevando su nivel. En algunos casos, la aparición de nuevos productos tiene impacto en la canasta deseada por las personas, aunque esté vedado su acceso por cuestiones relacionadas a la capacidad de compra.

Es indudable que algunos de estos nuevos productos pueden -y deberían- estar disponibles para los docentes con el

objetivo de elevar la eficacia de su tarea. Esto implica que, por ejemplo, los docentes necesiten comprarse computadoras para desarrollar sus actividades.

El efecto que causa esta nueva necesidad del docente para perfeccionarse tiene una clara repercusión sobre su ingreso, pero este cambio no se capta -ni puede ser captado- por la evolución de los índices de precios⁴.

El resultado es que la caída del salario real sería mayor si se midiese en términos de la canasta de consumo necesaria para cumplir con eficacia su tarea.

d) El salario indirecto

En los últimos tres lustros la política salarial implementada por las provincias y la CBA fue muy errática. La política heredada de la dictadura, consistía en que un fuerte componente del salario eran los adicionales, lo que erosionaban la base de cálculo tanto para la antigüedad (los no bonificables) como para los aportes jubilatorios (los no remunerativos), y determinaba un deterioro de los haberes jubilatorios.

En los primeros años de la democracia esta política se fue reemplazando paulatinamente, exigencia de los docentes mediante, por una que le devolvió al salario básico la jerarquía de antaño. A fines de la década de los '80 se retomó la aplicación de los adicionales de salario (que no es otra cosa que salario en negro), que fueron adquiriendo cada vez mayor relevancia.

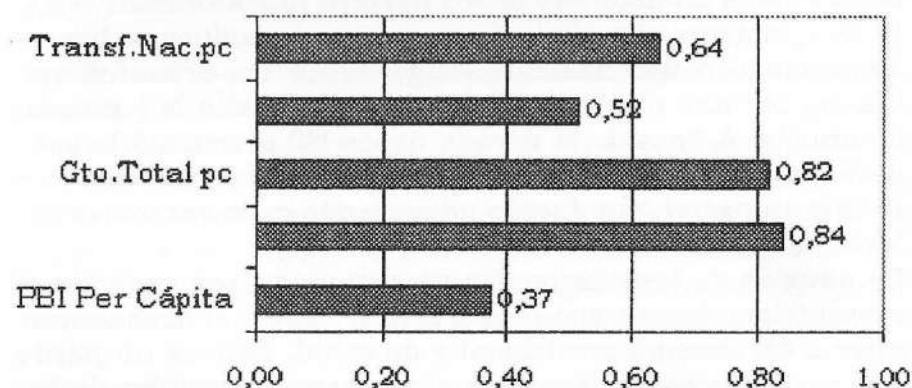
La difusión de los adicionales no remunerativos, incluido el presentismo, tiene como consecuencia directa el desfinanciamiento del sistema previsional y de salud. Este es un punto que pocas veces se menciona al momento de hablar de los magros haberes de los jubilados: la propia política salarial hacia los empleados del sector público, con un componente en negro, explica parte del deterioro de la seguridad social.

⁴ En la nueva encuesta de gastos de los hogares de 1997 que se utilizará para el IPC en los próximos años se captó el cambio en la composición de la canasta al que estamos haciendo referencia, al reducirse la participación de los alimentos y bebidas en el total del gasto de los hogares. Sin embargo, el cambio de nivel tampoco se reflejará cuando empiece a utilizarse esta encuesta para ponderar la variación de precios.

Esta conducta también implica, en los hechos, una ruptura parcial del acuerdo intergeneracional que implicaba el régimen de reparto, que se agravó con la implementación del régimen de capitalización individual⁵.

En lo concerniente al trabajador (en este caso el de la educación pero extensible al conjunto), existe otro elemento que devino en una pérdida adicional en términos del salario diferido: las modificaciones instituidas por medio de la Ley 24241 para acceder a la jubilación se extendió la edad mínima y se aumentaron los años de aporte exigidos. Esto implica la obligación de mantenerse en actividad una mayor cantidad de años (aportando parte de su salario). Por lo tanto, esta medida también implica una reducción del salario diferido del docente que no se mide en la evolución del salario real y relativo.

**Gráfico 2: Coeficiente de Correlación del Salario
Con indicadores seleccionados**



⁵ El lazo de solidaridad intergeneracional que conlleva el régimen de reparto supone que los activos de un determinado momento aportan recursos para los pasivos de ese momento, pero cuando esos activos pasen a la pasividad laboral los nuevos activos aportarán recursos para el pago de sus haberes. Este lazo empezó a resquebrajarse con los adicionales en negro y se terminó de romper con el régimen de capitalización.

Salario Docente por provincia. Febrero de 1999

En \$ Mensuales	Básico	Presen- tismo	Otros Adicion.	Salario Bruto	Antig. 10 años	Bruto para 10 años
SANTA CRUZ	161.1	250.0	455.4	866.5	80.6	947.1
T.DEL FUEGO	205.0	82.0	545.0	832.0	123.0	955.0
CORDOBA	226.1	150.0	199.0	575.2	113.1	688.3
LA RIOJA	330.1	33.0	198.6	561.7	165.1	726.7
CATAMARCA	219.3	0.0	336.3	555.6	109.7	665.3
NEUQUEN	285.0	0.0	259.5	544.5	142.5	687.1
SAN JUAN	150.9	0.0	339.2	490.1	75.5	565.6
SGO. DEL ESTERO	329.4	39.2	109.2	477.8	164.7	642.5
MENDOZA	82.6	37.7	332.5	452.8	78.4	531.2
SANTA FE	145.0	80.0	212.0	437.0	72.5	509.5
Prom. Ponderado	211.1	57.1	135.5	403.7	113.6	517.4
LA PAMPA	284.0	85.2	25.0	394.2	127.8	522.0
RIO NEGRO	231.8	0.0	144.1	375.8	115.9	491.7
SAN LUIS	280.2	25.2	70.0	375.5	140.1	515.6
CORRIENTES	203.7	0.0	161.1	364.8	101.8	466.6
BUENOS AIRES	234.1	100.0	30.0	364.1	117.1	481.2
CHUBUT	272.7	89.8	0.0	362.5	136.4	498.9
TUCUMAN	185.7	0.0	166.8	352.4	92.8	445.3
C.B.A.	213.0	21.3	116.3	350.6	185.6	536.1
ENTRE RIOS	204.6	0.0	142.5	347.1	102.3	449.4
SALTA	155.0	31.0	159.9	345.9	93.0	438.9
JUJUY	193.6	0.0	145.0	338.6	113.1	451.7
MISIONES	200.8	30.1	98.5	329.4	100.4	429.8
CHACO	222.0	0.0	91.3	313.3	111.0	424.3
FORMOSA	230.0	34.5	46.0	310.5	115.0	425.5
Desvío Estandar	57.5	58.6	133.8	146.4	28.5	147.5
Máximo	330.1	250.0	545.0	866.5	185.6	955.0
Mínimo	82.6	0.0	0.0	310.5	72.5	424.3
Disparidad	4.0			2.8	2.6	2.3

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

e) Distinta remuneración para igual tarea

Las disparidades salariales entre las provincias son bastante significativas. En general, se reconoce que los salarios docentes, como los de las restantes actividades, no deben ser iguales para todas las jurisdicciones por razones ajenas al

sistema educativo. El costo de subsistencia es distinto en las distintas regiones del país, ya sea por razones climáticas (en las zonas donde hace mucho frío se encarece el costo de vida por mayores gastos en vestimenta y en calefacción) o por distancia de los lugares donde se producen las distintas mercancías (por el costo de transporte).

Estos elementos justificarían diferencias salariales a favor, principalmente, de las provincias patagónicas y de otras que están alejadas del circuito de producción-comercialización. Sin embargo, no pueden explicar por qué un docente de Formosa o Chaco cobra casi tres veces menos que uno de Santa Cruz y cerca de la mitad de uno que da clases en Córdoba, La Rioja, Catamarca o Neuquén, para citar sólo algunos ejemplos.

Las diferencias salariales entre provincias, lejos de estar originadas en la relación remuneración-costo de subsistencia, parecieran estar determinadas por las divergencias en la capacidad financiera entre las distintas provincias. Al menos, hay una elevada correlación entre el salario y la disponibilidad de recursos fiscales de cada una de las jurisdicciones y con el gasto realizado en cada una de ellas.

Esto es así, tanto en relación a los recursos propios de estas jurisdicciones (los que recaudan por sus propios medios), como respecto a las remesas del Estado Nacional. Cabe observar que aunque hay una mayor correlación con los recursos de origen nacional que con los recaudados por las jurisdicciones, esta diferencia se explica por las regalías petrolíferas que el Estado Nacional transfiere a las provincias. Si estos recursos se considerasen como propios de estas jurisdicciones, esta relación se invertiría.

f) Comparación internacional del salario docente

En un trabajo reciente de la OCDE⁶ se presenta, entre otros datos, una comparación del salario docente de los distintos niveles de enseñanza para 32 países, entre los cuales se en-

Salario Anual Docente Legal en instituciones públicas del nivel primario. En U\$S equivalentes convertidos por PPP. Año 1996

	Salario Inicial	% del FBI per capita	Salario 15 años antig.	% del FBI per capita
1 Suiza	32,508	128.0	43,467	171.1
2 Alemania	28,384	133.9	35,885	169.3
3 España	24,544	164.1	28,783	192.5
4 EE.UU.	24,090	86.6	32,533	116.9
5 Corea	23,675	174.3	42,311	311.6
6 Holanda	23,321	111.6	28,424	136.0
7 Dinamarca	23,269	103.8	28,388	126.6
8 Irlanda	22,681	119.4	35,061	184.6
9 Bélgica	19,924	91.2	27,055	123.8
10 Austria	19,508	91.2	25,005	116.9
11 Francia	19,474	94.8	26,298	128.1
12 Reino Unido	19,434	104.3	29,948	160.7
13 Australia	19,166	94.1	34,897	171.3
14 Italia	17,725	88.7	21,392	107.1
15 Finlandia	17,664	93.6	23,384	123.9
16 Noruega	17,328	71.1	21,127	86.7
17 Portugal	16,283	124.3	24,501	187.0
18 Suecia	16,246	84.4	20,815	108.1
19 Nueva Zelanda	15,267	87.4	22,821	130.6
20 Grecia	13,941	109.4	17,156	134.6
21 Chile	10,587	88.1	12,991	108.1
22 Malasia	9,240	84.7	15,342	140.7
23 Jordania	7,278	199.5	11,519	315.7
24 Filipinas	7,090	207.6	7,318	214.3
25 Rep. Checa	6,391	58.1	8,279	75.2
26 Argentina (ocde)	6,165	63.9	8,176	84.7
26 Argentina (propia)	5,152	55.9	7,074	76.8
27 Brasil	4,402	67.8	6,133	94.5
28 Hungría	3,533	50.8	4,789	68.9
29 Indonesia	3,040	87.9	4,384	126.9
30 Turquía	811	13.3	954	15.6
31 Rusia	802	18.8	1,482	34.7
32 Tailandia	559	8.1	1,203	17.5
Prom. Simple	14,648	95.3	20,136	131.5
Arg. / Prom.S.	35.2%	58.7%	35.1%	58.4%

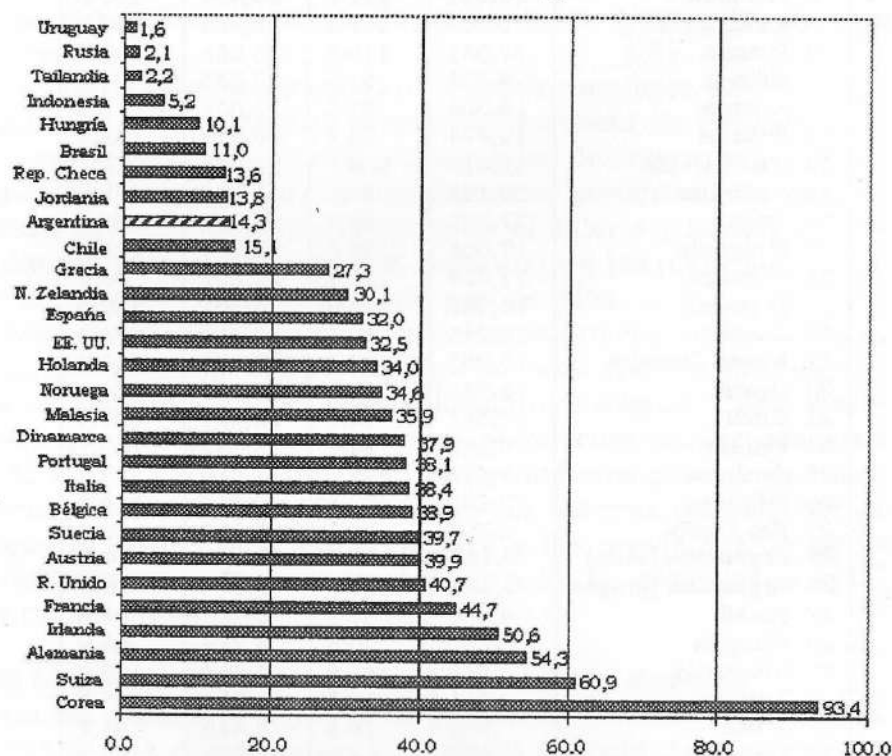
⁶ Education at a Glance - OECD Education Indicators 1998. Se puede acceder por Internet.

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE 1998.

cuentra el nuestro⁷.

Según esta fuente, en el año 1996 el salario del docente argentino se ubicaba en el lugar 26 y es superado por el de países tales como la República Checa, Filipinas, Jordania, Malasia, Chile, Grecia, Portugal, Irlanda y Corea del Sur. Con estos dos últimos países las diferencias son muy importantes: en Irlanda un docente con más de 15 años de antigüedad tiene un salario 330% superior a uno de Argentina y en Corea lo supera en un 418%.

**Gráfico 3: Salario por Hora Docente,
Con 15 años de antigüedad**



Fuente: elaboración propia en base a OCDE 1998.

⁷ El salario que figura en esta publicación para nuestro país no se condice con el de nuestra base de datos, ni siquiera para el promedio de todas las jurisdicciones subnacionales que tienen a cargo la educación básica.

Nuestro país tiene una performance similar (ocupa el lugar 27, dado que sólo supera a la República Checa, Hungría, Rusia, Tailandia y Turquía) si la comparación del salario docente se realiza en porcentaje del PBI por habitante, esto permite contrastar el salario con el valor agregado por la economía⁸.

El salario anual de un docente argentino representa el 64% del ingreso per cápita, mientras que el promedio simple de los demás países es de 95% para el mismo indicador. A su vez, hay doce países en los que el salario del docente inicial supera al PBI per cápita.

Cabe aclarar que el salario del docente de nuestro país en términos del PBI per cápita es estrictamente comparable con el de los países centrales, lo que hace que la ubicación en el ranking con este indicador sea mucho más representativo de la situación del salario en Argentina en comparación con los restantes países.

El análisis precedente comparaba el salario anual del docente de primaria. Para despejar algunas falacias que se suelen esgrimir en la materia, veremos ahora el salario por hora del docente del nivel secundario con 15 años de antigüedad.

Según los datos de la OCDE, la retribución en Argentina es de U\$S 14,3 por hora y el promedio simple de los 28 países restantes de los que dispone de información es de U\$S 31,4 por hora. Es decir, el salario promedio de los otros países es nuevamente más del doble que en nuestro país (120% superior).

El salario por hora pagado en Argentina sólo es superior al de Jordania, República Checa, Brasil, Hungría, Indonesia, Tailandia, Rusia y Uruguay⁹.

⁸ El PBI per capita tiene ruidos por las distintas pirámides poblacionales y por la proporción de población que participa del mercado laboral en cada país. Sin embargo, sirve como proxy.

⁹ La información que difunde la OCDE de Uruguay no coincide con la que disponemos nosotros, que es mucho más elevada. A pesar de ello, mantuvimos la de este organismo.

2. Antecedente: el Fondo Educativo del año 1991

En el año 1991, mediante la Ley 23.906 se estableció un régimen de asignación específica con el objetivo de otorgar financiamiento adicional a la finalidad Cultura y Educación, Ciencia y Técnica. Se asignó la totalidad de la recaudación obtenida por el impuesto a la Transferencia de Divisas y el 50% de la recaudación del impuesto a los activos, previo incremento de las alícuotas que se aplicaban en cada uno de ellos.

En el artículo 5° de esta Ley se establecía que las provincias debían realizar las acciones tendientes a homogeneizar las remuneraciones docentes ("que el nivel de las remuneraciones del escalafón docente se ajuste al principio de homogeneización entre los órdenes Nacional y provinciales, para cargos y categorías equivalentes").

Por otra parte, en el artículo 6° de la misma ley se aclaraba que "los recursos asignados por la presente ley no están vinculados ni obligan a las provincias a afectarlos a futuras transferencias que se puedan acordar de servicios educativos nacionales al orden provincial".

Por lo tanto, estos recursos tenían como destino la corrección de las disparidades salariales de los docentes y no estaban vinculados a la transferencia de servicios que al poco tiempo de aprobada la ley se realizaría. Paradójicamente, este fondo se fue extinguiendo con el tiempo y la transferencia de escuelas a las provincias se hizo sin recursos adicionales para las provincias.

En el marco de la política ofertista llevada a cabo por el gobierno nacional, y con el argumento de que los impuestos afectados eran distorsivos, en un lapso breve de tiempo ambos gravámenes fueron eliminados. Primero, en noviembre del mismo año en que se aprobó la asignación específica se derogó el impuesto a la Transferencia de Divisas. Al poco tiempo, en junio de 1992 se redujo la alícuota de Activos al 1% y posteriormente se realizaron modificaciones en el universo alcanzado por el impuesto, hasta eliminarlo definitivamente en el año 1994.

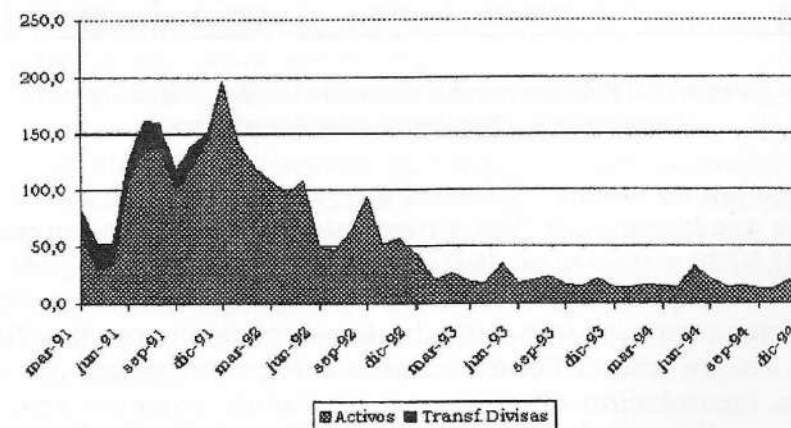
Aunque el impuesto a los Activos fue derogado por sus efec-

tos "distorsivos", se lo reimplantó recientemente bajo el nombre de "Ganancia Mínima Presunta", pero nada dice de la asignación específica que recayó sobre él en su anterior existencia.

Del total recaudado por el impuesto a las Divisas, el 80% se destinaba a Cultura y Educación y el 20% restante se asignaba al Fondo para la Promoción y Fomento de la Innovación. Por el lado de Activos, como dijimos, se destinaba a Cultura y Educación el 50% de la recaudación.

Del total destinado a Cultura y Educación (el 80% de Transferencias de Divisas y el 50% de Activos) les correspondía -por el artículo 4° de la Ley- el 65% a los Estados Provinciales y el 35% restante al Estado Nacional. Este último debía destinar de la parte que le correspondía recursos para la Municipalidad de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Cabe recordar que al momento de aprobarse la ley, el Estado Nacional no había realizado la transferencia de servicios y por ende una porción importante de los salarios docentes eran responsabilidad directa de este nivel de gobierno.

Gráfico 4: Fondo Educativo Ley 23.906
En Millones de \$ de 1998



En el momento de mayor esplendor del Fondo, entre junio de 1991 y diciembre del mismo año, se llegó a recaudar un promedio mensual de \$150 millones. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico adjunto, para el año 1993 no se obtenía más de \$20 millones mensuales.

Este Fondo empezó a regir en marzo de 1991 y en ese año se obtuvieron \$1236 millones (expresado en pesos del año 1998). Al año siguiente, a pesar de que ya había sido eliminado el impuesto a las Transferencias de Divisas y que se había reducido la alícuota de Activos se obtuvieron con destino a este fondo casi \$1100 millones. En 1993 y en 1994 los efectos de las modificaciones realizadas llevaron a que se recaudara menos de \$250 millones anuales.

Fondo Educativo Ley 23.906
En millones de \$ de 1998

	1991	1992	1993	1994
Fondo Total				
Activos	1068.1	975.5	244.9	197.6
Transf.Divisas	167.9	124.0	0.0	0.0
Total	1236.0	1099.5	244.9	197.6
Fondo Provincias				
Activos	694.2	634.1	159.2	128.4
Transf.Divisas	87.3	64.5	0.0	0.0
Total	781.5	698.6	159.2	128.4

Fuente: CTERA en base a datos de la DGI, INDEC y
Secretaría de Programación Económica

En los años en los que el Fondo aún era importante, las provincias recibieron con los fines enunciados anteriormente más de \$780 millones en 1991 y casi \$700 millones en 1992. El único año en el cual el Fondo estuvo vigente con los dos impuestos sobre los que actuaba la asignación específica fue 1991. En ese año el Fondo empezó a regir en marzo, por lo cual la recaudación obtenida no representa ingresos anuales. Si analizamos la recursos asignados al Fondo durante 1991 (llevamos a doce meses lo que se recaudó en 10) nos encontramos con que anualmente el Fondo creado por la Ley

tenía previsto una asignación específica de \$1500 millones. Con este mismo cálculo se obtiene que a las provincias les hubiera correspondido \$940 millones anuales de este fondo.

3. Algunas falacias difundidas

a) La evolución de la inversión en educación

El discurso oficial ha sostenido que durante los noventa el gasto o inversión¹⁰ en educación se incrementó significativamente, y se presentan estadísticas que aparentemente respaldan esta afirmación.

El análisis de la evolución de la inversión en educación en Argentina durante los últimos años tiene aristas que lo hacen complejo. Los períodos de alta inflación con profundos cambios en los precios relativos y las fases expansivas y contractivas del ciclo económico exigen ciertos recaudos. Es necesario determinar previamente, por un lado, el índice de precios a utilizar para expresar la serie de tiempo en términos reales, y por el otro, los años que se emplearán en la comparación punta a punta de los períodos que se quieren contrastar.

En relación al primer aspecto, las alternativas son variadas: se puede utilizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el Índice de Precios Mayorista (IPM), un mix de ambos o el Índice de Precios Implícitos del PBI.

Si bien se puede discutir cual de estos deflatores es el más conveniente, creemos que al analizar el gasto en educación en nuestro país, el índice que mejor refleja la evolución de los precios es el IPC. Esto se debe a que más del 80% del gasto en educación se emplea en salarios y cerca del 10% en los Aportes a la Educación Privada (que también es salario). Por lo tanto, el Índice de Precios al Consumidor es el que más se aproxima a los precios que están implícitos en el gasto en educación.

¹⁰ Para no entrar en una discusión interminable, utilizaremos aquí como sinónimos, aunque no lo sean, a los términos inversión y gasto.

Esta puede parecer una discusión poco relevante, pero no lo es. Durante los noventa, y a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad, se produjeron internacionalmente fuertes cambios en los precios relativos entre los bienes y servicios transables (simplificando, el IPM) y no transables (el IPC) en desmedro de los primeros, mientras que durante los ochenta se había producido lo contrario (los transables crecieron más que los no transables).

En cuanto a la selección de los años a comparar, se debe utilizar un criterio homogéneo, para mantener cierta rigurosidad analítica. Una alternativa sería comparar la evolución con el punto de partida en los años de crisis y tomar los períodos 1982-88 y 1990-97. Otra posibilidad podría ser prescindir de los años de crisis y comparar el período 1980-88 con 1988-97.

En el primer caso, entre 1982 y 1988, el gasto en educación creció a una tasa anual del 8,1% (tuvo una tasa de crecimiento en todo el período del 59,2%) y entre 1990 y 1997 se incrementó a una tasa media anual del 4,6% (un 36,7% en todo el período).

En el segundo, veríamos que en el primer período (80-88) la tasa anual de crecimiento fue del 2,7% (23,7% acumulada en el período) y en el segundo (88-97) se registró una leve contracción del 0,3% en todo el período.

Por lo tanto, si empleamos el IPC para corregir los efectos de la inflación y comparamos a las décadas de los noventa y ochenta prescindiendo de los años de crisis, concluiremos que la inversión en educación durante los noventa se mantuvo constante y presentó un peor desempeño al de la década anterior.

b) La inversión en relación a la demanda

En el punto anterior vimos la evolución en valores reales y en moneda constante. Sin embargo, los mejores indicadores para realizar este análisis son los que relacionan el gasto con la demanda¹¹.

¹¹ También es interesante relacionarlo con el PBI, porque permite tener una dimensión del gasto en relación al valor agregado de la economía.

Se podría medir en relación a la demanda efectiva (el gasto por alumno) o en relación a la demanda potencial (el gasto por persona en edad escolar), pero las limitaciones estadísticas de indicadores impiden su utilización.

Gasto Público en Educación y Cultura Sector Público Consolidado

Año	Millones de \$ *	% del PBI	\$ per Capita *
1980	9661.8	3.0	343.9
1981	9273.0	3.1	325.1
1982	7505.9	2.2	259.1
1983	9563.6	2.5	325.2
1984	11766.5	3.1	394.1
1985	10520.2	3.2	347.2
1986	11279.0	3.5	366.8
1987	12484.9	3.8	400.3
1988	11947.9	3.4	377.7
1989	9939.1	3.1	309.8
1990	8717.7	3.1	268.0
1991	8452.3	3.1	256.3
1992	9158.4	3.3	274.0
1993	10112.4	3.6	298.6
1994	10678.3	3.6	311.2
1995	10639.3	3.7	306.0
1996	10795.7	3.6	306.5
1997	11914.3	3.7	334.0
Variación Media Anual. En %			
82-88	8.1	7.2	6.5
90-97	4.6	2.6	3.2
80-88	2.7	1.5	1.2
88-97	[0.0]	0.8	[1.4]

* Deflactado por el Índice de Precios al Consumidor. En pesos de 1998. Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (proyección de población) y de la Secretaría de Programación Económica y Regional - MEyOSP (Gasto en Educación y Cultura y PBI corriente).

Una alternativa que permite salvar este inconveniente es tomar el gasto por habitante¹².

A partir de este indicador, con cualquiera de los dos métodos (el que parte en el año de crisis o el que lo hace en el año previo) se puede observar que durante la década de los ochenta se registra un crecimiento del gasto por habitante – del 6,5% anual con el primero y del 1,2% anual con el segundo. Durante los noventa, en cambio, con el primer método crece un 3,2% anual pero con el segundo se contrae a una tasa anual del 1,4% anual.

Como la matrícula creció a una tasa muy superior a la de la población, el gasto por alumno registró, en todos los casos, una performance peor a la del gasto por habitante.

c) La Ley Federal y el financiamiento

El compromiso asumido por la Ley Federal de Educación respecto al incremento de la inversión en educación dispone dos pautas de crecimiento (en el Art.61^o) que son muy difusas. A pesar de lo imprecisas que son ambas pautas cualquiera de las posibles interpretaciones que se pueden hacer del texto de la norma determinan una brecha entre lo que efectivamente se destina y lo que establece la ley no inferior a los \$5000 millones. Si se considera la alternativa más alta (alcanzar el 6% del PBI, porcentaje que a su vez recomienda la UNESCO), en 1998 se tendría que haber destinado a educación más de \$20.600 millones, lo que equivale a una diferencia de alrededor de \$9.000 millones al año.

El problema que surge es determinar a que nivel de gobierno le corresponde reducir esta brecha. En el ámbito del gobierno Nacional suele esgrimirse que en esta órbita se está cumpliendo con los requisitos de la Ley y que son las provincias las que no los cumplen. Aún si dejásemos de lado el problema de las dos pautas, quienes afirman esto se equivocan.

¹² En este caso, existen proyecciones que realiza el INDEC (Estimaciones y proyecciones de población total del país. Versión revisada. 1950-2050. Informe 5 serie análisis demográfico, 1995). Cabe aclarar que la población total tiene una tasa de crecimiento inferior a la de los grupos de población en edad de asistir al sistema de enseñanza.

Para hacer los cálculos, no incluyen en el año 1992 (el punto de partida) los recursos necesarios para financiar los servicios que empezaron a ser transferidos ese año a las provincias. Esto es incorrecto por varias razones:

⇒ La Ley establece pautas de financiamiento y no de responsabilidades o de gestión¹³. Por lo tanto, el Estado Nacional debe hacerse cargo de cumplirla de acuerdo a la cantidad de recursos que aportaba en el año base y debe sumar así en el cálculo los recursos que financian los servicios transferidos.

⇒ También hay que tener en cuenta el proceso de la transferencia. Si bien ésta empezó a regir formalmente en el año 1992, la gestión efectiva de las escuelas por las provincias se hizo, en muchos casos, un par de años después.

⇒ Por último, el Estado Nacional tiene la responsabilidad de garantizar a las provincias los recursos necesarios para cumplir con el financiamiento de un servicio que les transfirió poco antes de que se aprobara la Ley.

Al incorporar los recursos que fueron utilizados para financiar la transferencia (que fue de \$1318 millones) al gasto realizado en 1992, se eleva la base para el cálculo del incumplimiento de este nivel de gobierno. De esta forma, en el año 1992 el Estado Nacional destinó al financiamiento de la educación \$2680 millones. En 1998, gastó \$2850 millones que sumados a los \$1318 dan un total de \$4168 millones. Así, entre 1992 y 1998, el financiamiento en la materia registró un incremento del 55% y se requieren \$1200 millones adicionales para cumplir con la parte que le corresponde de lo exigido por la Ley Federal de Educación. Pero la ley aclara que se debe emplear la pauta que resultare mayor. Según la pauta del PBI, el Estado Nacional debería haber destinado en 1998 más de \$2.000 millones adicionales a la finalidad educación¹⁴.

¹³ Si bien el Art.61 se refiere a la inversión pública, se encuentra dentro del título XI de la Ley, que se denomina "financiamiento".

¹⁴ Cabe recordar que los recursos que se utilizaron (y utilizan) para financiar la transferencia surgieron (y surgen) de la masa coparticipable que les corresponde a las provincias. Así, un cálculo más exigente implicaría sumar esos recursos para estimar el monto necesario para duplicar la inversión, pero no contarlos entre los que efectivamente realiza en 1998.

Para poder arribar a esa cifra tendría que hacer uso del Artículo 62 de la misma Ley. Este establece que cuando los presupuestos de la Nación, de las provincias o de la CBA no fueren suficientes "se financiará con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva".

d) La relación alumno-docente

Un argumento falaz muy difundido en el debate sobre la educación en Argentina y en particular la de gestión pública, es el que sostiene la sobreabundancia de docentes como fundamento de la ineficiencia del sistema. Este es un planteo esgrimido por aquellos economistas que sólo miran al sistema educativo por el lado de los costos, sin preguntarse cuál es la cantidad óptima de alumnos por docente desde un punto de vista pedagógico.

En el ámbito de lo que se conoce como educación común¹⁵, la relación alumno docente para el nivel primario es de 17,3 alumnos por docente en las escuelas de gestión pública y de 14,8 para las de gestión privada.

En el nivel medio, esta relación se reduce a 9 alumnos por docente¹⁶, tanto en la gestión pública como en la privada.

En ambos casos, si se tiene en cuenta que se trata de promedios, las relaciones obtenidas no pueden ser consideradas elevadas y se encuentran en los estándares internacionales.

Incluso, en algunas provincias esta relación pareciera ser muy elevada, como es el caso de la provincia de Buenos Aires y Misiones, que superan los 20 alumnos por docente.

¹⁵ Excluye a las escuelas Especiales, de Artística y de Adultos.

¹⁶ El análisis lo estamos haciendo con cargos y no con docentes. Dado que muchos docentes tienen más de un cargo, esto implica que con esta metodología se trabaje con un número más elevado de docentes que si lo hiciéramos con personas. Para el nivel medio se supuso un promedio para todas las jurisdicciones del país de 18 horas cátedra igual a un cargo que implica un cálculo cercano a lo que efectivamente se paga por hora cátedra, aunque eso difiere entre las distintas provincias. Si se hubiera utilizado el cálculo en términos de personas, lo habitual es trabajar con 30 horas cátedra = 1 cargo.

Hay que tener en cuenta que los datos presentados son promedios y por ende encierran desvíos muy importantes en su interior: si una provincia tiene en promedio 20 alumnos por docente, esto quiere decir que muchos docentes tienen a cargo más de 30 alumnos.

Alumnos por Cargo Docente Educación Común

	Gestión Estatal		Gestión Privada	
	Primario	Medio*	Primario	Medio*
MISIONES	21.1	9.0	21.0	9.0
BUENOS AIRES	20.1	11.4	13.2	9.6
SALTA	19.5	11.1	13.8	8.9
CORDOBA	19.2	7.9	22.4	8.9
SGO.DEL ESTERO	19.0	9.4	16.5	8.8
MENDOZA	18.6	8.7	15.1	8.9
CHACO	18.2	9.7	13.1	8.6
CORRIENTES	17.7	11.6	13.1	8.2
T.DEL FUEGO	17.5	7.0	14.6	6.2
PROMEDIO	17.3	9.4	14.8	9.1
FORMOSA	17.2	9.9	17.7	10.2
SAN JUAN	16.6	7.7	16.0	8.4
SANTA FE	16.4	8.5	15.8	8.8
CHUBUT	15.5	9.8	10.6	7.9
SAN LUIS	15.4	8.5	12.5	8.7
LA RIOJA	15.2	7.9	14.2	8.2
NEUQUEN	15.1	7.5	14.6	7.6
RIO NEGRO	14.6	9.0	11.4	7.5
CATAMARCA	14.5	7.0	13.6	9.4
JUJUY	14.4	10.8	12.4	9.5
ENTRE RIOS	13.8	7.8	16.9	9.7
TUCUMAN	13.1	9.7	12.9	9.3
SANTA CRUZ	12.6	6.4	10.3	6.0
LA PAMPA	12.5	6.1	14.6	7.7
C.B.A.	10.3	6.5	19.1	8.8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 1997, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Por otra parte, parece conveniente aclarar que esta relación no sirve para considerar cuantos alumnos hay en promedio en cada grado. Si se trabaja con este otro indicador -alumno por sección- la relación se eleva significativamente.

Para ejemplificar la distancia que hay entre ambos indicadores trabajaremos con datos de la jurisdicción que tiene la relación alumno-docente más baja: la Ciudad de Buenos Aires. En este caso en el nivel primario del sector público hay 20 alumnos por sección, casi el doble de la cantidad de alumnos por docente y en el nivel medio hay 27,4 alumnos por sección más de cuatro veces que la relación alumno docente.

Alumnos por Sección en la Ciudad de Buenos Aires

	Público	Privado	Total
Inicial	23.5	19.2	21.4
Primario	20.1	23.9	21.5
Medio	27.4	28.2	27.7

Fuente: Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires.

También es interesante observar que sucede en las escuelas de gestión privada. En el nivel primario la cantidad de alumnos por sección es levemente superior en relación a los alumnos por docente (23,9 y 19,1, respectivamente), pero en el nivel medio los alumnos por sección alcanzan a 28,2 y por docente a 8,8.

e) El régimen de licencias

Otro argumento típico de los que sólo tienen la vista puesta en los costos del sistema se relaciona a la supuesta laxitud del régimen de licencias de los docentes, que implica costos adicionales al sistema. El fundamento que se utiliza se puede sintetizar en la elevada proporción de suplentes que hay en la educación pública.

Porcentaje de Cargos y Horas Cátedra sobre el total creado. Total país. Educación Común. Año 1997

	Público	Privado	Total
Inicial	16.2%	5.9%	12.8%
Primario	17.4%	4.9%	14.5%
Medio	12.9%	7.5%	11.4%
Sup. No Univ.	9.6%	5.7%	8.2%
Total	15.1%	6.2%	12.7%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 1997, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Para desmitificar este planteo es necesario realizar varios abordajes.

⇒ En primer lugar, destacar que la actividad docente es prácticamente la única del ámbito público que hace imprescindible la presencia del agente y que en consecuencia su ausencia implica necesariamente, en principio, costos adicionales. Sin embargo, si el docente falta pocos días esto no sucede porque no se nombra un suplente.

⇒ Otro aspecto particular de la docencia es la mayor participación de mujeres entre los agentes, que implica una mayor proporción de licencias por maternidad, en relación a otras actividades. Este es un elemento que, si no se discrimina respecto a las mujeres y no se discute la necesidad de la licencia por maternidad (es decir, si no se quiere volver al siglo XIX), indefectiblemente actuará generando en términos relativos a otras actividades mayor cantidad de licencias.

⇒ Que un docente esté de licencia no implica que se pague dos veces por la misma función (al titular y al suplente). En el régimen de licencias, algunas son con goce de haberes (en general, matrimonio, maternidad, enfermedad, accidente, etc) y otras que no (en general, las extraordinarias). Incluso, en las primeras se establece un plazo máximo a partir del cual el docente puede seguir de licencia pero sin cobrar el sueldo.

⇒ Es habitual que la existencia de un suplente refleje los

problemas institucionales de las jurisdicciones. Algunos ejemplos de ello son los titulares que están desempeñando tareas en otras actividades del sector público (en el área de educación o en otras) o los que están de licencia en su cargo porque ocupan un cargo superior en la escuela. En algunos casos, el origen de estas licencias es ajeno al sistema educativo y a los docentes y en otros no conllevan el goce de haberes.

Gestión Estatal. Educación Común.
Cargos y Horas Cátedra Suplentes en relación a los
Cargos y Horas totales

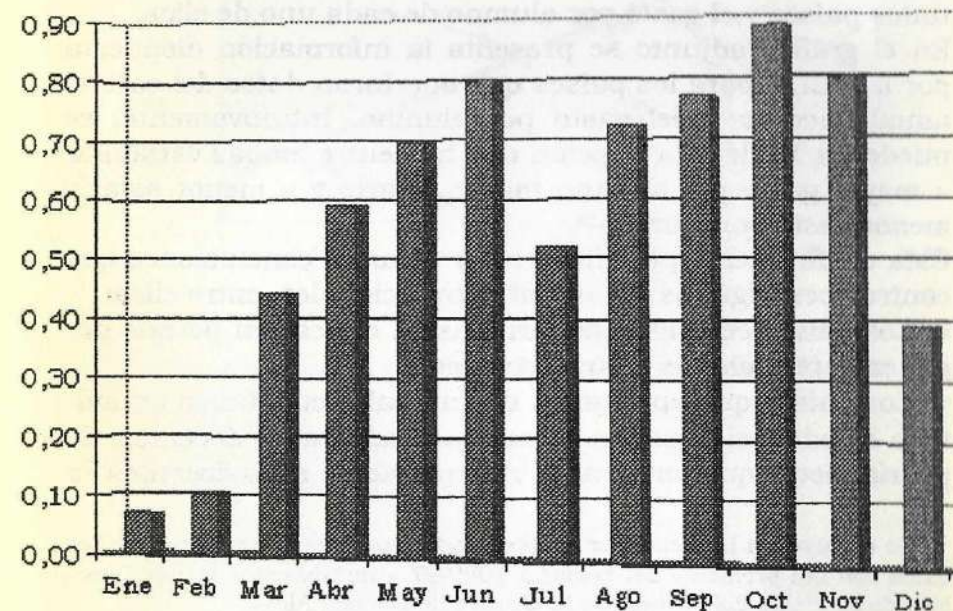
	Inicial	Primario	Medio	Sup. No U.	Total
T.DEL FUEGO	38%	38%	26%	11%	32%
SANTA CRUZ	36%	31%	26%	37%	30%
CATAMARCA	22%	27%	22%	13%	24%
C.B.A.	33%	29%	16%	8%	22%
CHUBUT	22%	23%	21%	5%	22%
ENTRE RIOS	13%	21%	23%	19%	21%
RIO NEGRO	27%	20%	22%	4%	21%
LA RIOJA	24%	22%	20%	15%	20%
FORMOSA	29%	22%	18%	9%	20%
CHACO	21%	22%	16%	14%	19%
LA PAMPA	28%	19%	19%	8%	19%
SGO.DEL	17%	17%	21%	14%	18%
ESTERO					
SANTA FE	20%	21%	13%	11%	17%
NEUQUEN	20%	20%	11%	15%	16%
SAN JUAN	12%	15%	19%	10%	16%
PROMEDIO PAÍS	16%	17%	13%	10%	15%
JUJUY	13%	16%	16%	8%	15%
MISIONES	11%	15%	15%	5%	14%
MENDOZA	7%	16%	12%	8%	13%
SAN LUIS	8%	13%	15%	12%	13%
BUENOS AIRES	12%	17%	9%	9%	13%
TUCUMAN	12%	12%	12%	11%	12%
CORRIENTES	10%	11%	14%	8%	12%
SALTA	7%	6%	11%	6%	8%
CORDOBA	8%	8%	6%	4%	7%

Por lo tanto, las causas más importantes de las suplencias están relacionadas a las características particulares de esta actividad.

Incluso, las diferencias que se pueden observar en la proporción de suplentes entre la educación de gestión pública y privada, parecen estar relacionadas a aspectos atinentes al funcionamiento de la administración pública (falta de nombramientos, docentes que se desempeñan en otras actividades, etc).

Si no fuera así, cómo se explica que las dos provincias que tienen mayor proporción de suplencias en el ámbito público, Tierra del Fuego y Santa Cruz, están entre las que pagan un mayor adicional por presentismo.

Gráfico 5: Ciudad de Buenos Aires.
Promedio de días mensuales de ausentismo por
docente, en licencias comunes y familiares.



La Ciudad de Buenos Aires es otra de las jurisdicciones que aparece entre las de mayor cantidad de suplentes en relación al total de docentes. Sin embargo, si analizamos la cantidad

de días que se otorgan de licencia por enfermedad común y familiar¹⁷ a los docentes, en promedio, en ninguno de los meses del año se alcanza al día mensual; y el promedio de todo el año –excluidos los meses de baja actividad– ronda 0,7 días de ausentismo mensual.

f) El salario y el gasto por alumno

En general, se acepta que los recursos que destina el Estado Argentino, en todos los niveles de gobierno, son insuficientes y deberían incrementarse para mejorar cualitativa y cuantitativamente la provisión de educación con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población y del desarrollo de las fuerzas productivas.

Para reafirmar esto, suele emplearse la comparación internacional del gasto en educación por alumno o en porcentaje del PBI, donde se observa el magro desempeño de nuestro país.

Sin embargo, en general, estos análisis no contemplan la relación que existe entre los salarios de los docentes de los distintos países y el gasto por alumno de cada uno de ellos.

En el gráfico adjunto se presenta la información dispuesta por la OCDE para los países que aportaron datos del salario anual docente y del gasto por alumno. Intuitivamente, se puede ver la elevada relación que hay entre ambas variables: a mayor gasto por alumno mayor salario y a menor salario menor gasto por alumno¹⁸.

Esta confirmación permite arribar a varias conclusiones que contradicen algunos argumentos tradicionales, entre ellas:

⇒ Los países centrales gastan más en educación porque pagan mejores salarios a sus docentes.

⇒ Los países que apuntan a dar un salto cualitativo en materia de educación pagan salarios elevados a los docentes. Se podría decir que mejorar la remuneración a los docentes es

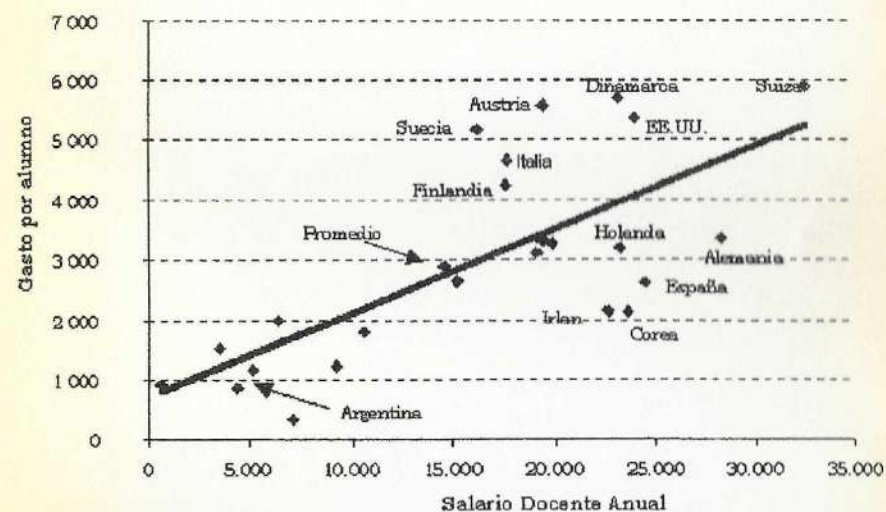
¹⁷ Se excluye las licencias por maternidad y las de largo tratamiento. Los datos son del promedio del período 1989-97 suministrados por la Dirección de Medicina del Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁸ El análisis por correlación da un coeficiente de 0,72 y la regresión da un R^2 de 0,51, que confirman al menos parcialmente, lo que se puede observar intuitivamente en el gráfico.

una condición necesaria –aunque no suficiente– para aspirar a un sistema educativo que tienda a la convergencia con el de los países industrializados.

⇒ La correlación entre salario y gasto por alumno sería una nueva aproximación para invalidar el argumento de las “fugas de recursos” originadas en la duplicación de docentes para cubrir un puesto (el problema de las suplencias), aspecto sobre el cual ya nos detuvimos.

Gráfico 6: Relación entre Salario docente y Gasto por alumno, en 25 países. Nivel Primario



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE, 1998.

