

La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016.

Impacto, limitaciones y desafíos

The National Teaching Peoples and the policy of Minimum Teaching Wages in Argentina between 2005 and 2016.
Impact, limitations and challenges.

Por Agustín Claus*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017
Fecha de Aceptación: 30 de agosto de 2017

RESUMEN

La discusión por los salarios docentes en la Argentina nunca fue, es ni será neutral, porque cada posición implica un marco teórico y un posicionamiento político respecto desde el cual cada voz del debate se posiciona para plantear su posición y sus principios en torno a la valoración del rol del Estado, la negociación colectiva y los salarios docentes. En el presente artículo de investigación, se desarrolla el impacto en los salarios docentes de la constitución, desarrollo e implementación de la Paritaria Nacional Docente mediante la institucionalización del salario mínimo a nivel nacional y las repercusiones en los salarios provinciales. También, se identifican las limitaciones existentes y perdurables respecto de

los salarios docentes y se delinear los desafíos pendientes. La principal contribución de este artículo de investigación consiste en la generación y producción de la evidencia empírica para aportar a la construcción del pensamiento estatal respecto de la discusión en torno al rol de la paritaria nacional docente y la política de salarios mínimos en las remuneraciones docentes. Entonces, planteada dicha posición, mediante los apartados que aquí lo componen, se analiza la instauración e institucionalización de la paritaria nacional docente y la política de salarios docentes mínimos garantizados como hito histórico del sistema educativo argentino.

Palabras clave: *Paritaria Nacional Docente, Salario Mínimo, Salario Docente Mínimo Garantizado.*

* Especialista formado en la Licenciatura en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Investigador asociado a la Red ESTRADO y del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad, Área Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: agustinclaus@gmail.com

ABSTRACT

The discussion of teacher salaries in Argentina was never, is and will be neutral, because each position implies a theoretical framework and a political positioning from which each voice of the debate is positioned to raise its position and principles around the evaluation of the role of the State, collective bargaining and teacher salaries. The article develops the impact on teacher salaries of the constitution, development and implementation of the National Teaching Parity through the institutionalization of the minimum wage at the national level and the repercussions on provincial salaries. Also, existing and lasting limitations on teacher salaries were identified and the remaining challenges were delineated. The main contribution of the article is the generation and production of empirical evidence to contribute to the construction of state thought in relation to the discussion about the role of the national teacher parity and the policy of minimum wages in teacher salaries. Then, the position was raised, through the sections analyzed the establishment and institutionalization of the national educational peer and the policy of guaranteed minimum educational salaries as a historical landmark of the Argentine educational system.

Keywords: *Educational National Parity, Minimum Wages, Guaranteed Minimum Teaching Wages.*

Introducción

La discusión en torno a los salarios docentes en la Argentina siempre generó posiciones y contrapuntos por parte de los distintos actores sociales, docentes, gremiales, políticos y/o académicos debido a la inexistencia de un consenso generalizado respecto del valor y la remuneración de los docentes tanto en la Argentina como en el concierto internacional. En la actualidad, no se encuentra resuelta ya que, desde el Congreso Pedagógico Nacional de 1882, uno de los ejes contemplados en la

discusión y desarrollo de las comisiones establecidas, fue "*Tanto vale la enseñanza, ¿Cuanto el Maestro?*", en el cual se pueden analizar las diferentes concepciones y, por ende, la valorización económica de los salarios docentes (Bravo; 1987: 1-7)

Mediante este artículo de investigación, no se presente aportar una solución objetiva a la cuestión, sino antes bien, proporcionar la evidencia empírica para abordar la temática del salario docente como un prerequisite y un punto de partida, desde el cual, se pretende desarrollar y abordar la institucionalización de la paritaria nacional docente como herramienta de política pública salarial en el sistema educativo argentino. En el marco de la nueva legislación educativa, sancionada durante los últimos, se profundizó el estudio del principal hito histórico de la innovación salarial consagrado mediante la estipulación del salario docente mínimo garantizado.

Las temáticas que aquí se analizan se organizaron para su mejor exposición conceptual en ejes orientadores que permitirán conocer, abordar y evaluar el impacto, las limitaciones y los desafíos de la paritaria nacional docente en la Argentina. Para ello, en primer lugar, se analizó, desde el enfoque de derechos, el marco de referencia de la institución del salario mínimo y la fuente de derecho de la constitución de la paritaria nacional docente como parte de la nueva legislación educativa. El nudo más complejo, en segundo lugar, implicó abordar el impacto de la instauración, de manera inédita, del salario docente mínimo garantizado a nivel nacional desgranando un conjunto de dimensiones sobre las cuales se registraron modificaciones significativas. Luego, en tercer lugar, se identificaron las principales limitaciones de la paritaria nacional docente, como espacio de desarrollo de propuestas y opciones de política educativa que perduran excediendo su alcance y sus potestades. Por último, luego del análisis del marco de referencia normativo, el impacto y las limitaciones, se delinear las

conclusiones y los principales ejes como desafíos de las condiciones laborales de los docentes del sistema educativo argentino.

1. La institución del Salario Mínimo

En la literatura especializada en materia de los *salarios mínimos* existen discrepancias, y falta de consenso, entre las diferentes concepciones respecto de la utilización, el impacto y los efectos de su implementación, pese a la proliferación de diversas investigaciones que proporcionaron la evidencia empírica que permita demostrar los efectos de la estipulación de salarios mínimos en distintos tipos de mercado de trabajo. Desde el punto de vista histórico, se desarrollaron tres enfoques conceptuales. El primero, el modelo competitivo (neoclásico) que sustenta que el salario es regulado y establecido por el equilibrio entre la oferta y demanda laboral. Este enfoque fue utilizado como la base de un amplísimo número de estudios empíricos. Entre los trabajos principales se encuentran Kaitz (1970), Hashimoto y Mincer (1970), Kusters y Welch (1972), Ragan (1977), Freeman (1979), Betsey y Dunson (1981), Hamermesh (1981), Solon (1985), Wellington (1991), Deere (1995), Neumark y Wascher (1996), Partridge y Partridge (1998) y Williams y Mills (1998). En líneas generales, estos autores sostienen mediante sus respectivas investigaciones que la estipulación de salario mínimo incrementa el desempleo como causa de la destrucción de empleos con menor formación y calificación.

En el segundo enfoque, el mercado laboral no competitivo (o monopsonio), es en el cual existe predominio o un único demandante de fuerza laboral, preferiblemente el empleo de carácter estatal y por ende se establece el nivel salarial. Las investigaciones empíricas en base al enfoque de monopsonio generaron y esgrmieron conclusiones contradictorias respecto de los efectos que contradicen los postulados del modelo competitivo. Entre las principales investigaciones se destacan las realizadas por

Card y Krueger (1994), Card (1992), Manning y Machin (1996), Dolado (1996), Boal y Ransom (1997), Bhaskar (1999) y Lang y Kahn (1999). Con mayores niveles de complejidad se destaca el célebre estudio de Dickens, Machin y Manning (1994) que presuponen que la economía se constituye por un conjunto de monopsonios laborales, en el cual, cada empleador se conforma en un monopsonio específico en sí mismo, y, por ende, regula y establece el nivel salarial.

Finalmente, el tercer enfoque, es el modelo de salarios de eficiencia, que se sustenta en la idea básica que, en determinadas situaciones, la productividad del trabajo está directamente relacionado con los salarios. Esta tercera línea argumentativa en relación a la explicación de los efectos de los salarios mínimos, se sustenta en la existencia de salarios de eficiencia o racionales. En síntesis, esta concepción sostiene que la productividad laboral es impulsada por los aumentos de los salarios, generando una mayor eficiencia laboral. De la revisión de la literatura se destaca a Shapiro y Stiglitz (1984), Jones (1987) y Rebitzer y Taylor (1991; 1995).

En el sistema educativo argentino no se cuenta con estudios especializados dedicados a indagar la complejidad de los salarios docentes, justamente es esta una limitación, y mucho menos aún investigaciones que aborden el reciente proceso de implementación de la paritaria nacional docente cuyo principal eje fue la estipulación del salario docente mínimo garantizado a nivel nacional. La determinación política de la estipulación de salarios mínimos implica una problematización en torno a cuáles son los objetivos y las funciones esperadas de los niveles salariales. Respecto de cuáles son los objetivos propuestos, se considera a ésta herramienta como: *i*) Herramienta de Política Económica; *ii*) Instrumento redistributivo dentro de la estructura salarial; *iii*) Instrumento de estabilización y/o ajuste; y/o

iv) Flexibilización del poder adquisitivo de los trabajadores (Marinakís, 2006: 49-76).

Respecto de las funciones, Gonzalez Espul, sistematiza los lineamientos que la OIT advierte, respecto que las mismas procuren cumplir al menos con la *i*) Protección de los trabajadores más vulnerables; *ii*) Determinación de salarios equitativos; *iii*) Establecimiento de un umbral de remuneración y como *iv*) Instrumento de política macroeconómica (Gonzalez Espul, 2001: 1-20).

Nuestra perspectiva teórica se enmarca en la Teoría de la Regulación propuesta por Boyer, uno de los máximos referentes junto a Michel Aglietta. El término regulación se conceptualiza como "la conjunción de mecanismos que concurren a la reproducción del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta el estado de las estructuras económicas y formas sociales. Esta regulación está en el origen de la dinámica de corto y mediano plazo" (Boyer, 1989: 156-159). La metodología analítica se sustentó en línea con Abad cuya definición y utilización de categorías capaces de generar que la subjetividad estatal puede afirmarse y autonominarse, en un contexto de pérdida de centralidad del Estado, se procura que se utilice como herramienta en el marco de la construcción del pensamiento estatal (Abad, 2012: 1-66). De manera particular, el análisis de la paritaria nacional docente y el salario docente mínimo garantizado se enmarca dentro de una de las cinco formas institucionales, que es la relación salarial definida como "las relaciones entre la organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados" (Boyer, 2007: 37-48).

1.1. El salario docente desde el Enfoque de Derechos

El proceso de institucionalización de la Paritaria Nacional Docente (en adelante, PND), se inscribe dentro de la nueva legislación educativa nacional sancionada luego de la mayor crisis social, económica y política acontecida con

la salida e implosión del régimen de acumulación de la convertibilidad en los años 2001 y 2002 en la Argentina. La nueva legislación educativa, siguiendo a Scioscioli, se gestó con el propósito de cambiar el paradigma vigente y procuró impulsar y garantizar el derecho fundamental a la educación, generando el marco normativo que establezca y determine el derecho social a la educación, y en contrapartida, genere y promueva las políticas públicas del gobierno, nacional y provincial, convirtiendo las condiciones de derecho formales en efectivas (Scioscioli, 2015:1-365). El cuerpo legislativo sancionado entre los años 2003 y 2015 se estructuró mediante la *i*) Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clases N° 25.864 (2003); *ii*) Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919 (2004); *iii*) Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 (2005); *iv*) Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes N° 26.061 (2006); *v*) Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2006); *vi*) Ley Nacional de Educación Sexual Integral N° 26.150 (2006); *vii*) Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) y *viii*) Ley de Obligatoriedad de la Sala de 4 años N° 27.045 (2014). En este sentido, Scioscioli conceptualizó que el "espectro normativo no garantiza ni se traduce por sí solo en un sinónimo de amplia elegibilidad sino se lo concibe o gana como contenidos del derecho fundamental a la educación sobre los que no se puede regresar (retroceder)" (2015:184).

Dentro de este nuevo marco de legislación educativa, que expresa la etapa posneoliberal, la Ley de Financiamiento Educativo fue la que incorporó la posibilidad de negociación colectiva de las condiciones laborales a nivel federal entre el gobierno (empleador) y los Trabajadores (con representación gremial), constituyéndose como un hito en el sistema educativo argentino (Novick, 2008: 81-118). El origen de la paritaria nacional surgió del artículo N° 10 de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/06 que

estableció “el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente” (LFE, 2006). La Ley de Educación Nacional reconoció un derecho históricamente negado y largamente exigido por el colectivo de los trabajadores de la educación y estableció en su artículo N° 67, inciso i, que “el derecho a la negociación colectiva nacional y jurisdiccional” (LEN, 2006).

Con el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 457/07, se establecieron y se definieron los contenidos del Convenio Marco de negociación colectiva de los trabajadores de la educación a nivel nacional. En el artículo N° 6 se establecieron las condiciones laborales de mínima a considerar agrupadas en:

a) Retribución mínima de los trabajadores docentes y b) Materias de índole económica, laboral, asistencial, previsional, y en general las que afecten las condiciones de trabajo, a saber: I. Condiciones de ingreso a la carrera docente, promoción y capacitación, calificaciones del personal; II. Régimen de vacantes; III. Trámites de reincorporaciones; IV. Jornadas de trabajo; V. Derechos sociales y previsionales; VI. Políticas de formación docente y capacitación en servicio; VII. Representación y actuación sindical; VIII. Títulos; IX. Cualquier otra materia vinculada a la relación laboral entre partes dentro de las previstas en el artículo 10 de la Ley N° 26.075 (Decreto 457/07-PEN).

En materia de regulación y homologación¹ de los acuerdos alcanzados durante los distintos años, se estableció que el “Ministerio de Tra-

bajo, Empleo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación del presente y en ejercicio de sus funciones estará facultado para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo” (Decreto 457/07-PEN). De forma complementaria, se reguló que “cuando no logre avenir a las partes, podrá proponer una fórmula conciliatoria; a tal fin estará autorizado para realizar estudios, recabar asesoramiento y, en general, requerir toda la información necesaria a efectos de posibilitar el más amplio conocimiento de la cuestión de que se trate” (Decreto 457/07-PEN).

La constitución de un espacio institucional en el cuál se discutan, acuerden y definan posiciones respecto de las distintas políticas públicas a nivel federal permitió generar mayores niveles de institucionalidad en la negociación entre el gobierno, nacional y provincial, y de los trabajadores de la educación con representación gremial. La existencia de estas normas constituyeron un hito tras tantos años de postergaciones por parte del Estado Nacional en el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva del sector docente tal como lo establece la Constitución Nacional² y los acuerdos internacionales de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³.

1 En distintos años, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social homologó los distintos acuerdos paritarios.

2 La Constitución Nacional en su artículo 14 bis: “garantiza el derecho fundamental a la sindicalización libre y democrática y el derecho a huelga entre el conjunto de los derechos sociales del trabajo” y “Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo” (Constitución Nacional).

3 Las normas de la Organización Internacional del Trabajo, en particular el Convenio N° 151 sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del año 1978 fue ratificado por la Ley 23.328 (OIT).

1.2. Salario docente mínimo y negociación colectiva

En el marco de los lineamientos planteados, la estrategia implementada por el gobierno nacional tuvo como objetivo la utilización de dicha herramienta como un instrumento de coordinación y redistribución de la riqueza, procurando reducir las desigualdades entre las brechas salariales docentes persistentes en el sistema educativo nacional. Una de las funciones prioritarias de la fijación del *salario docente mínimo garantizado* tuvo como principal corolario la protección de los docentes con menores ingresos, que determinó el salario de inicio de la carrera docente y se constituyó como el instrumento para establecer los incrementos en el resto de la pirámide salarial a nivel nacional y provincial.

Resulta importante destacar que, desde el año 2005, el gobierno nacional impulsó y estipuló de manera unilateral la definición de un salario mínimo nacional, generando un crecimiento constante y real de los salarios de manera continua entre los años 2005 al 2007. El salario docente mínimo nacional garantizado en el 2005 fue \$700, en el 2006 fue \$840 y en el 2007 fue de \$1.040 pesos corrientes.

Se acordó considerar como base de discusión al cargo testigo de maestro de grado, sin antigüedad que cumple jornada simple del Nivel Primario, considerado en la República Argentina como cargo representativo en las discusiones salariales en el Consejo Federal de Educación. En el marco de la reactivación del salario mínimo, Eyraud y Saget, desde la perspectiva regional de América Latina, definieron que "la fijación del salario mínimo ha estado intrínsecamente ligada al nivel de desarrollo de la negociación colectiva y al rol del Estado en la política salarial" (2006: 243-276).

Mediante el análisis desde la constitución y el proceso de implementación y desarrollo de la paritaria nacional docente se detalló la evolución de los diez años de vigencia comprendidos desde 2007 hasta 2016 y los resultados alcan-

zados según el proceso resolutorio de cada negociación en cada uno de los años. En la tabla N° 1 se observa, que sólo en 2012 y 2013 no se alcanzó un acuerdo de partes estableciendo su estipulación por Resolución Ministerial a cargo del gobierno nacional. En el resto de los años, se alcanzó un acuerdo rubricado en actas de acuerdo y estableciéndose diferencias significativas en cada una de las mismas.

Evolución y tipo de resolución de la Paritaria Nacional Docente. Años 2007 / 2016

Tabla N° 1

AÑO	RESOLUCIÓN
2007	Constitución PND
2008	Acta Acuerdo
2009	Acta Acuerdo
2010	Acta Acuerdo
2011	Acta Acuerdo
2012	Resolución Ministerial
2013	Resolución Ministerial
2014	Acta Acuerdo
2015	Acta Acuerdo
2016	Acta Acuerdo

Fuente: Elaboración propia.

Los actores participantes en la mesa de discusión paritaria fueron, por parte del Estado empleador, el Ministro de Educación de la Nación, cuatro ministros representando a cada una de las cuatro regiones⁴ del país (Centro,

4 Por características particulares propias de la Región Patagónica fue excluida y los Ministros elegidos como representantes de cada Región son constituidos por resolución del Consejo Federal de Educación.

Cuyo, NEA y NOA) y el Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de Educación. Por parte de los trabajadores, las organizaciones gremiales con representatividad nacional como la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Confederación de Educadores Argentinos (C.E.A.), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), la Unión Docentes Argentinos (UDA) y el Sindicato de Docentes Particulares (SADOP). La constitución y la reglamentación del funcionamiento de la PND posee una fortaleza inédita en materia de discusión de los salarios docentes a nivel federal, debido a que los actores principales que participan de la discusión se encuentran con la legitimidad institucional que amerita la discusión de la negociación colectiva. En efecto, convocados y coordinados por el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se inicia el diálogo para la discusión y la regulación de las condiciones laborales.

Resulta interesante realizar una tipología de categorías de análisis que permitan explorar los principales contenidos de política educativa, que se acordaron en las diferentes actas de acuerdo de partes. El propósito es conocer el objeto de cada negociación de las distintas paritarias que se presentan en la tabla N° 2.

**Contenidos acordados en Actas Paritarias de Acuerdo de la Paritaria Nacional Docente.
Años 2007 / 2016**

Tabla N° 2

Año 2007	Año 2008
<p align="center">RESOLUCIÓN</p> <p align="center">CONTENIDOS ACORDADOS</p>	<p align="center">RESOLUCIÓN</p> <p align="center">CONTENIDOS ACORDADOS</p>
<p>Representantes por gobierno nacional y de las Jurisdicciones Provinciales</p> <p>Representantes de Organizaciones Gremiales con representación nacional</p> <p>Secretario Ejecutivo Consejo Federal de Educación</p> <p>Consejos Consultivos de: 1) Políticas Educativas; 2) Económico Social; 3) Actualización Curricular; 4) Calidad de la Educación; 5) Medios de Comunicación y 6) Consejo del INFOD.</p>	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Acciones de Seguimiento y Monitoreo de Políticas Educativas</p> <p>Infraestructura Escolar</p> <p>Garantía de Acceso por Concurso a Cargos</p> <p>Garantía de Estabilidad Laboral Docente (Excepto Educación Superior)</p> <p>Titularización de Cargos existente hasta 31 de diciembre de 1998</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p> <p>Traslado y Permuta de Puestos de Trabajo Interjurisdicciones</p> <p>Mejora de Calidad Educativa</p> <p>Políticas Socioeducativas</p>

Año 2009		Año 2010	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Régimen Previsional Especial Docente</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p> <p>Conformación de la Comisión Técnico Salarial y de Financiamiento Educativo</p> <p>Constitución de Comisión Técnica sobre Formación Permanente y Concentración Horaria</p> <p>Acuerdo sobre Regularidad y Estabilidad en Educación Superior</p> <p>Legajo Único Docente Nacional a cargo del Consejo Federal de Educación</p>	Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Calendario Escolar con 180 días de clases garantizado</p> <p>Fortalecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como política socioeducativa</p> <p>Protección jurídica del Derecho a la Educación: niños/as, jóvenes y adultos, privados de la libertad</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p>

Año 2011		Año 2012	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Impulsar mejora de Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado en las jurisdicciones provinciales</p> <p>Calendario Escolar con 180 días de clases garantizado</p> <p>Implementación de Recomendaciones realizadas por la Superintendencia de Riesgo del Trabajo del MTEySS</p> <p>Constitución de Comisión para desarrollo de Plan de Vivienda Docente</p> <p>Fortalecimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como política socioeducativa</p> <p>Establecimiento de 3 Reuniones de Trabajo, como mínimo, por año calendario</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p>	Resolución Ministerial	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p>

Año 2013		Año 2014	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Resolución Ministerial	Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial) Establecimiento de FONID y Compensación Salarial	Acuerdo Acta	Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial) Establecimiento de FONID y Compensación Salarial Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado Comisión de Convenio Marco Fortalecimiento del Programa Nacional de Formación Permanente

Año 2015		Año 2016	
RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS	RESOLUCIÓN	CONTENIDOS ACORDADOS
Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Exhorto de mejora de Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado en las jurisdicciones provinciales</p> <p>Estipulación de Plazo para la Comisión Negociadora para concluir con el Convenio Colectivo de Trabajo</p> <p>Acciones de Seguimiento y Monitoreo de Políticas Educativas</p> <p>Garantía del Financiamiento Educativo en Planes y Programas Nacionales</p> <p>Seguimiento y Monitoreo del Plan de Formación Permanente</p> <p>Constitución de Comisión de la Infraestructura Escolar</p> <p>Estipulación de Suma Fija para Material Didáctico</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p>	Acuerdo Acta	<p>Salario Mínimo Docente Garantizado a Nivel Nacional (Piso Salarial)</p> <p>Establecimiento de FONID y Compensación Salarial</p> <p>Cláusula de Establecimiento del Salario Mínimo como porcentaje (%) del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVyM)</p> <p>Sanción e Impulso a Paritarias Provinciales</p> <p>Compromiso de trabajo para mejora de</p> <p>Calidad del Salario Docente (Sueldo Básico como porcentaje (%) del Salario Mínimo Docente Garantizado en las jurisdicciones provinciales</p> <p>Constitución de Comisión para seguimiento y Monitoreo de Programas Socioeducativos</p> <p>Continuidad del Plan Nacional de Formación Permanente</p> <p>“Nuestra Escuela”</p> <p>Ampliación de la inversión en Infraestructura Escolar</p> <p>Calendario Escolar con 180 días de clases garantizado</p>

Fuente: Relevamiento y elaboración propia en base a Actas Acuerdo y Decretos del PEN de homologación.

En la tabla N° 2, se presentaron los diferentes aspectos que en cada uno de los años se contemplaron y se priorizaron respecto de la discusión y acuerdo en el seno de la mesa paritaria nacional. En los ejes más sobresalientes se encuentran la estipulación del *salario docente mínimo garantizado* a nivel federal, en el cual, tanto la Nación y las provincias acuerdan el nivel absoluto como el relativo y los montos específicos correspondientes al fondo nacional de incentivo docente (FONID) y el programa nacional de compensación salarial (PNCSD).

Otro aspecto crítico fue la *infraestructura escolar* para la identificación prioritaria de necesidades de ampliación, mantenimiento y generar las condiciones materiales edilicias óptimas como factor determinante de los aprendizajes con calidad educativa⁵. Las *condiciones laborales* de acceso, regulación y estabilidad laboral también estuvieron presentes en los distintos años. La *formación permanente y en servicio* fue uno de los tópicos desde la constitución de la mesa paritaria. Fue expresión y voluntad de ambas partes garantizar el cumplimiento efectivo de los 180 y 190 días de clases del *ciclo lectivo* en todo el país.

Por último, en todos los años desde la PND, se impulsó y se exhortó que en las distintas jurisdicciones provinciales se constituyeran la *institución de la paritaria provincial*⁶

mediante la sanción y la promulgación de leyes en cada provincia que regulen y establezcan la institucionalidad de la negociación colectiva, debido a que sólo 13 jurisdicciones provinciales cuentan con *paritaria provincial*⁷ constituida legalmente y en 11 jurisdicciones se resuelve en *mesa de negociación y/o eventual diálogo*⁸ entre las partes interesadas, en caso de acuerdo, o resuelven los gobiernos locales de manera unilateral.

2. El impacto de la Paritaria Nacional Docente

Luego de analizar el marco legislativo, que permitió la institucionalización del marco de la negociación colectiva en el sector educativo mediante la síntesis de la normativa que la regula y legisla, los contenidos y problemáticas abordadas en cada uno de los acuerdos paritarios, corresponde indagar el impacto de la estipulación del *salario docente mínimo garantizado* en los salarios docentes provinciales.

Este apartado se organiza en función cinco secciones, diferentes y complementarias entre sí, que permiten explorar y analizar el impacto que impulsó la generación y la estipulación del

5 Existe un conjunto de investigaciones abocadas a la indagación y explicación de las condiciones edilicias como factor explicativo de los aprendizajes con calidad, entre los principales Berner (1993), Cash (1993), Earthman, et. al. (1996 y 1998), Hines (1996), Andersen (1999), Ayres, (1999), O'Neill (2000) y Duarte, et. al. (2010 y 2017).

6 Se relevó y sistematizó la normativa vigente en cada una de las 24 jurisdicciones provinciales en cuanto a legislación en materia de negociación colectiva y se agruparon a las ju-

risdicciones que cuentan con Leyes Paritarias y/o Mesa de Negociación y Diálogo, que no cuentan con un marco jurídico que les proporciona el derecho efectivo a la paritaria provincial (Relevamiento a febrero/17).

7 Jurisdicciones con Paritaria Provincial: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

8 Jurisdicciones con Mesa de Negociación y/o Eventual diálogo: Catamarca, CABA, Córdoba, Corrientes, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

salario en la PND. En la primera sección, se aborda la evolución del salario absoluto en el marco de la paritaria nacional docente respecto de la inflación anual como mecanismo de protección del poder adquisitivo de los salarios. En la segunda sección, se profundiza en el comportamiento del salario docente mínimo garantizado respecto del salario mínimo, vital y móvil. En el tercer apartado, se indaga el impacto del salario docente como herramienta de reducción de la inequidad de los salarios docentes a nivel provincial. En la cuarta sección, se analiza la calidad del salario docente y, por último, en la quinta sección, se desgrena la modificación de los criterios estipulados en

la paritaria nacional docente a partir del año 2016, con la nueva administración educativa del gobierno nacional.

2.1. Salario Docente Mínimo Garantizado

En esta primera sección, se aborda la evolución del nivel absoluto del salario docente paritario, que permite indagar el comportamiento del poder adquisitivo del salario que incidirá en cada jurisdicción provincial dependiendo de los niveles de recomposición e incrementos de los componentes remunerativos y bonificables.

Evolución del Salario Docente Mínimo Garantizado por la Paritaria Nacional Docente.

Años 2005 / 2016.

Tabla N° 3

Años	PARITARIA NACIONAL DOCENTE (Fondos Nación y Provincias)		Impacto respecto de la Inflación Anual*
	-En \$-	-En %-	
2005	\$700	37,3%	+
2006	\$840	20,0%	+
2007	\$1,040	23,8%	+
2008	\$1.290	24,0%	-
2009	\$1.545	19,8%	+
2010	\$1.840	19,1%	+
2011	\$2.340	27,2%	+
2012	\$2.840	21,4%	-
2013	\$3.416	20,3%	-
2014	\$4.400	28,8%	-
2015	\$6.060	37,7%	+
2016	\$8.500	40,3%	=

* Relación entre la variación nominal corriente anual del Salario Docente y la variación de precios anualizada.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos propios, información de la CGECSE/MEyDN e inflación promedio de Consultoras Privadas.

Del análisis de la evolución del salario presentado en la tabla N° 3, se desprende, por un lado, el comportamiento del incremento interanual respecto de la variación de precios del mismo periodo, mostrando en qué años el incremento del salario docente fue superior a los precios y en qué años fue inferior. En síntesis, a lo largo del periodo, en 7 años el acuerdo salarial paritario fue superior a la inflación, mientras que en sólo 4 años fue inferior y en sólo 1 año igualó la inflación anualizada. Por otro lado, en términos del periodo acumulado, el salario docente mínimo garantizado registró un incremento real del 31% respecto de la inflación acumulada para el mismo periodo, considerando la inflación de consultoras privadas, incrementando el poder adquisitivo del salario docente mínimo garantizado impulsado por la PND.

2.2. Salario Docente Mínimo Garantizado y Salario Mínimo, Vital y Móvil

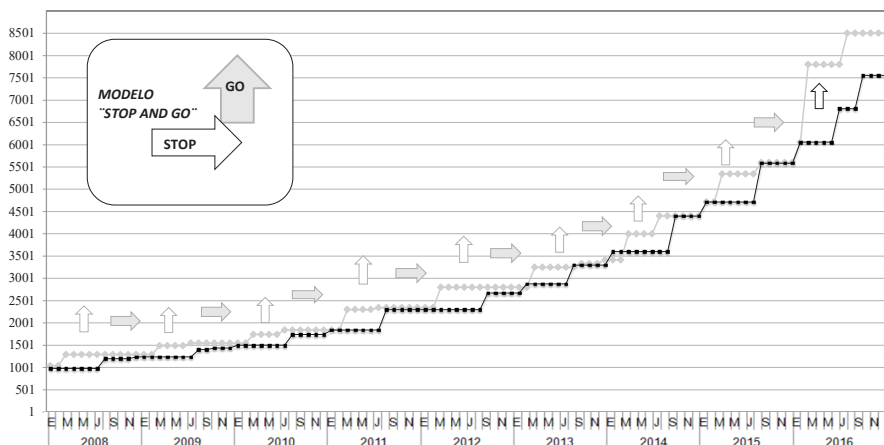
En esta segunda sección, otro aspecto importante para explorar radica en la evolución del salario docente mínimo garantizado, estipulado en el comienzo de cada año, por dinámica propia del sector educativo, respecto de la relación directa con el salario mínimo, vital y móvil (en adelante, SMVyM). Esta interacción entre ambos salarios generó externalidades positivas y negativas.

Las externalidades positivas consistieron en que el salario docente superó al salario mínimo, vital y móvil permitiendo una mejora relativa entre ambos precios de la economía y una puja constante del sector educativo por mantener una brecha superior respecto del incremento del SMVyM. Asimismo, le permitió al salario docente saldar una histórica crítica posicionando al salario como equivalente y comparable respecto de otros asalariados, considerando que poseen distintas jornadas laborales, siendo de 4 y 8 horas reloj respectivamente.

En contraste, las externalidades negativas, fueron la temporalidad y la superposición del nivel absoluto entre ambos salarios. La temporalidad, implicó que el salario docente se posicionó como el primer salario que negocia paritaria para el resto de los salarios, tanto de empleo público como privado, y la superposición, debido a la vinculación, directa y/o indirecta, de los incrementos con lógica del *modelo stop and go*⁹, generando un efecto escalonado entre ambas referencias salariales, que posicionó al salario docente, como la referencia salarial de mínima para el resto de los salarios de las negociaciones colectivas de las distintas ramas económicas y laborales del país.

9 El modelo macroeconómico de *stop and go*, se utiliza como expresión metafórica como representación sintética y compleja de la relación entre ambos salarios representativos de la macroeconomía en política de salarios e ingresos.

Evolución del Salario Docente Mínimo de la Paritaria Nacional y Salario Mínimo, Vital y Móvil. Años 2008 / 2016 (\$ corrientes y mes por mes).



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Hacienda de la Nación y relevamiento salarial propio y CGECSE/MEyDN.

En el gráfico N° 1, se expuso la evolución mediante el modelo *stop and go* de ambos niveles salariales en términos absolutos que demostró un comportamiento continuo de *calse* ("stop") entre mediados y fines de cada año, y *descalse* ("go"), en el comienzo de cada año para el periodo entre 2008 y 2016. Es decir, a comienzos de cada año, dado que la PND es la que inicia las discusiones salariales, se genera el efecto *descalse* ("go"), en donde el salario docente supera al SMV y M y, luego a mediados y fines de cada año, se vuelven a acercar ambos salarios por el efecto *calse* ("stop"), generando la superposición de ambos niveles salariales. Resulta interesante destacar la modificación significativa registrada en el año 2016, que se amplía con mayor profundidad en el apartado específico (2.6.).

2.3. El impacto de la PND en los Salarios Provinciales

Desde la perspectiva de la equidad salarial, del salario estipulado en la PND, resulta posible realizar una comparación que permita indagar el impacto

redistributivo de la implementación del *salario docente mínimo garantizado* entre los años punta del periodo. Mediante la tabla N° 4 se presentaron los salarios provinciales y el nivel salarial establecido por la PND. En el primer año de implementación formal 2008, en el nivel salarial nacional se encontraron 10 provincias, casi la mitad del total de las jurisdicciones provinciales; mientras que para el año 2016, sólo se ubicaron 4 provincias. En el año 2008, la brecha entre los salarios provinciales entre el salario provincial mayor y el menor fue de 2,5; mientras que para el año 2016, la brecha fue de 2,0 veces, registrando una reducción de 22 puntos porcentuales de la brecha entre los salarios provinciales producto de la estipulación del *salario mínimo docente nacional garantizado*.

Evolución del Salario Docente Mínimo Garantizado por la Paritaria Nacional Docente y el Salario Provincial. Años 2008 y 2016.

Tabla Nº 4

Jurisdicción	2008	Jurisdicción	2016
Santa Cruz	\$ 3,206	Tierra del Fuego	\$ 16,346
Tierra del Fuego	\$ 2,668	Santa Cruz	\$ 15,743
Santa Fe	\$ 1,991	La Pampa	\$ 13,446
La Pampa	\$ 1,984	Tucumán	\$ 12,340
Córdoba	\$ 1,669	Chubut	\$ 12,317
Neuquén	\$ 1,666	Río Negro	\$ 12,222
Catamarca	\$ 1,567	Córdoba	\$ 12,066
San Luis	\$ 1,529	Santa Fe	\$ 11,882
Chubut	\$ 1,500	Ciudad de Buenos Aires	\$ 11,373
Buenos Aires	\$ 1,450	Neuquén	\$ 11,224
Entre Ríos	\$ 1,435	San Luis	\$ 10,694
Río Negro	\$ 1,414	Mendoza	\$ 9,691
Mendoza	\$ 1,408	Buenos Aires	\$ 9,640
Ciudad de Buenos Aires	\$ 1,315	Entre Ríos	\$ 9,329
Chaco	\$ 1,290	Corrientes	\$ 9,072
Corrientes	\$ 1,290	Jujuy	\$ 9,072
Formosa	\$ 1,290	La Rioja	\$ 9,072
Jujuy	\$ 1,290	Misiones	\$ 9,072
La Rioja	\$ 1,290	Salta	\$ 9,072
Misiones	\$ 1,290	Chaco	\$ 8,808
Salta	\$ 1,290	Catamarca	\$ 8,500
San Juan	\$ 1,290	Formosa	\$ 8,500
Santiago del Estero	\$ 1,290	Santiago del Estero	\$ 8,500
Tucumán	\$ 1,290	San Juan	\$ 8,500
PARITARIA NACIONAL	\$ 1,290	PARITARIA NACIONAL	\$ 8,500

Fuente: Elaboración propia y en base a información de la CGECSE/MEyDN.

Como corolario del rol del Estado Nacional, se registró un impacto significativo en la reducción de la desigualdad de los salarios docentes provinciales elevando el “piso” de los salarios consensuados a nivel federal en el marco de la negociación colectiva de la paritaria nacional docente. Lo que permitió el impulso del salario docente en la PND, fue el avance hacia la armonización de los distintos niveles salariales, históricamente dispersos y divergentes, en

las distintas provincias y regiones del sistema educativo nacional, fortaleciendo la *igualdad de ventajas netas* en términos de Dobb. Es decir, generar los incentivos mediados por el salario docente, con los cuales generar mayor arraigo en cada territorio y región del país (Dobb, 1965: 105-107).

De la tabla Nº 4, se observó el comportamiento y el impacto del salario mínimo estipulado en la PND y la definición de los salarios

acordados en las jurisdicciones provinciales. El impacto se explica mediante la operatoria de la negociación nacional y el comportamiento del apoyo a la política salarial financiada desde el Ministerio de Educación de la Nación. No obstante, persisten desigualdades estructurales en las jurisdicciones provinciales y, es allí donde se plantea el rol del gobierno nacional como garante de la equidad educativa y el desarrollo de políticas públicas tendientes a reducirlas. Como ejemplo, de política salarial nacional, se identificó al *Programa Nacional de Compensación Salarial (PNCSD)*, fondo adicional al *Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)*, que parecería no haber registrado un impacto significativo de la reducción de esa desigualdad y, a la vez, generó incentivos negativos en las jurisdicciones provinciales beneficiarias.

Mientras que el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) se cobra por hasta dos cargos por persona del escalafón docente, el PNCSD, incorporó nuevas reglas de juego en materia salarial. Las reglas fueron claras, no así sus resultados, ya que las provincias que declaren y demuestren imposibilidad de financiar con recursos provinciales el salario docente mínimo garantizado, el Ministerio de Educación de la Nación aportaría la diferencia salarial en concepto de garantía salarial de compensación. Posteriormente, la provincia se comprometía cada año posterior al acuerdo a incorporar dicho complemento salarial (adicional al FONID) con recursos provinciales con el objetivo de fortalecer el salario acordado a nivel nacional.

Las reglas introducidas constituyeron una innovación en materia de la *relación salarial* entre la Nación y las provincias generando, por un lado, incentivos a que las provincias optimizaran los recursos provinciales y generaran un incremento de los salarios financiados con recursos provinciales. Por otra parte, algunas de las provincias, sólo se limitaron a mantener su situación de posición en el salario mínimo nacional con el

objetivo de no ser excluidos de ambos programas de financiamiento salarial de la Nación en concepto de Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y Programa Nacional de Compensación Salarial (PNCSD), debido a que en la composición de dichos salarios el aporte nacional oscila entre el 10% y el 35% del salario conformado por ambas fuentes de financiamiento.

2.4. Calidad del Salario Mínimo

El nivel absoluto de las remuneraciones docentes se encuentra inmerso en constantes reclamos para garantizar la permanencia de su poder adquisitivo, más allá de las discusiones respecto de los índices inflacionarios y las mediciones de la misma, lo importante y la complejidad del sector, consiste en comprender que el nivel de los salarios docentes "se apoya" en una arquitectura de diferentes componentes salariales y que una vez agregados se desprende su nivel absoluto.

La composición de los salarios docentes implica agregar y acumular un conjunto de componentes salariales que en su totalidad conforman el valor absoluto de cada tipo de cargo. El *sueldo básico* y la *antigüedad* son dos de los principales componentes que hacen a los salarios docentes. El primero, se define por medio de un puntaje asignado por el Estatuto del Docente, que asigna su posición relativa respecto de la totalidad de los cargos docentes y, el segundo, como porcentaje adicional en función de la cantidad de años. La importancia de su nivel radica en el impacto respecto de los otros componentes salariales que lo consideran como su base de cálculo, como la antigüedad y otras sumas remunerativas y/o bonificables.

El comportamiento del *sueldo básico* respecto del nivel salarial tiene principal connotación debido al fuerte impacto que tiene implícita su participación relativa respecto del salario percibido por la carrera docente. Esto se debe a que básicamente los incenti-

vos económicos en la carrera docente vienen determinados por una mayor permanencia en la docencia. Por ende, dicho valor no es un indicador representativo respecto de las remuneraciones percibidas por los docentes, pero su incremento implica una clara intención de la jerarquización del trabajo docente.

En la tabla N° 5, se presenta la participación relativa del *sueldo básico* respecto de la evolución del *salario docente mínimo garantizado* siendo el cargo de Maestro de Grado, de Jornada Simple, de la Educación Común sin antigüedad. Resulta interesante destacar la variación relativa de dicho componente respecto de la variación del salario docente mínimo garantizado, entre ambos años, ya que en 2011 se incorporó un porcentaje de compromiso del 50% en los acuerdos paritarios. En el año 2011, solo el 60% de las provincias cumplieron con dicho compromiso representado sólo a 10 jurisdicciones provinciales. Mediante el acuerdo paritario del año 2016, se redoblaron los esfuerzos en términos propositivos elevándose dicho porcentaje al 60% como compromiso federal. No obstante, las provincias que no cumplieron con el 50% (compromiso del año 2011) se incrementaron a 15 provincias respecto del compromiso del año 2016 y se profundizó el incumplimiento del 87% de las provincias registrando incumplimiento en 21 de las 24 jurisdicciones provinciales del país.

Tabla N° 5
Comparación del Sueldo Básico en porcentaje (%) del Salario Mínimo
Docente Provincial.
Años 2011 y 2016.

Jurisdicciones	Año 2011 SB % SDMG	Jurisdicción	Año 2016 SB % SDMG
Chubut	80.3%	Chaco	69.4%
Chaco	74.8%	Catamarca	67.3%
La Rioja	65.0%	La Pampa	64.6%
La Pampa	62.2%	Chubut	58.7%
Tucumán	56.8%	La Rioja	57.1%
Catamarca	56.5%	Neuquén	53.8%
Buenos Aires	54.6%	Corrientes	53.0%
San Juan	53.4%	Salta	52.6%
Corrientes	53.4%	San Juan	50.5%
Neuquén	52.6%	Jujuy	49.3%
Mendoza	51.3%	Formosa	47.4%
Entre Ríos	51.1%	Entre Ríos	44.1%
Ciudad de Buenos Aires	50.6%	Buenos Aires	44.0%
Córdoba	50.3%	San Luis	43.8%
Misiones	48.1%	Santa Cruz	42.0%
Salta	43.6%	Córdoba	39.9%
San Luis	43.4%	Misiones	37.2%
Formosa	42.4%	Mendoza	36.7%
Sgo. del Estero	39.6%	Santiago del Estero	34.9%
Jujuy	38.4%	Ciudad de Buenos Aires	33.9%
Santa Fe	35.5%	Santa Fe	32.5%
Río Negro	35.3%	Tucumán	32.4%
Santa Cruz	34.0%	Río Negro	32.1%
Tierra del Fuego	29.1%	Tierra del Fuego	19.5%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento propio y CGECSE/MEyDN.

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento propio y CGECSE/MEyDN.

Como analizamos anteriormente, se observó que, a lo largo del periodo, el sueldo básico no se incrementó de manera progresiva

y continua, como el salario docente mínimo garantizado, con el propósito de recomponer, paulatinamente, la pirámide salarial de mane-

ra directa, debido a que su variación impacta en los docentes que se encuentran en actividad y en los docentes jubilados que indirectamente verán incrementados sus haberes jubilatorios. Como conclusión, la necesidad de pensar, diseñar y consensuar una nueva carrera docente, que permita, por un lado, generar los incentivos pedagógicos y económicos para generar mayor equidad salarial en toda la arquitectura de cargos docentes y, por otro lado, una armonización federal y nacional de los salarios que permita remunerar a los diferentes docentes del país con escalas similares o al menos justas.

2.5. Paritaria Nacional Docente 2016: Nuevas reglas

El análisis de la modificación de las reglas de regulación del esfuerzo salarial que permanecieron vigentes desde 2005 hasta diciembre del año 2015, debido a que, desde comienzo del año 2016, bajo la nueva administración del gobierno nacional se incorporaron nuevas pautas y criterios de funcionamiento en las definiciones de la PND en materia salarial que requieren profundizar e indagar las modificaciones incorporadas. Mediante la lectura del acta paritaria resulta crucial evidenciar tres puntos significativos de la PND del año 2016. En primer lugar, se modificó el criterio del *programa nacional de compensación salarial docente*, que se dejó de abonar por provincias que declaraban dificultades para alcanzar el salario acordado a nivel nacional para abonarse por docente, y con independencia de la situación y esfuerzo financiero de la provincia.

La segunda cuestión clave para mejorar la calidad de los salarios, consiste en que las partes (gobierno nacional, las provincias y organizaciones gremiales) se comprometieron a impulsar que el *sueldo básico*¹⁰ no sea inferior

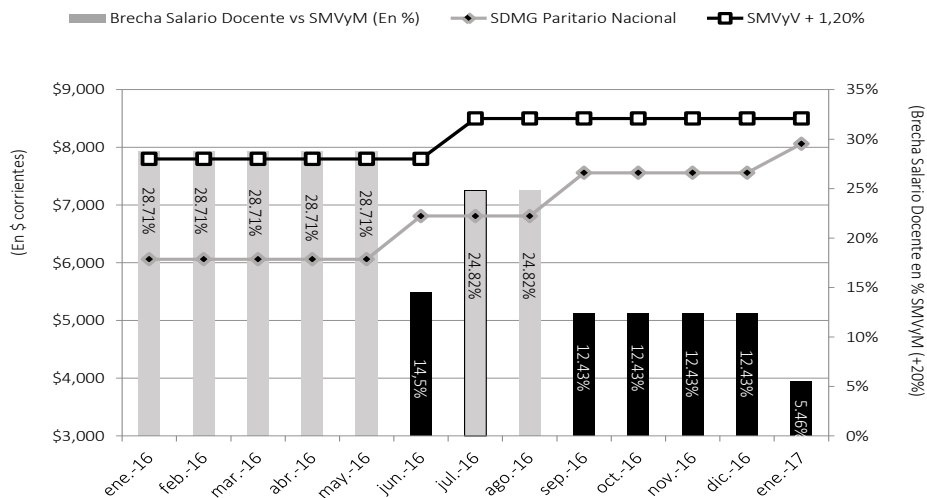
al 60% del salario mínimo garantizado de bolsillo en cada jurisdicción provincial. Esta cuestión, es importante debido a que la pirámide salarial se base en el *sueldo básico* y mientras mayor es dicho porcentaje mayor equitativa las remuneraciones del escalafón docente.

En tercer lugar, el punto más significativo y complejo en la actualidad, es la estipulación de una cláusula "*gatillo*" con la cual se estipula un porcentaje fijo del salario docente mínimo garantizado respecto del salario mínimo, vital y móvil de manera automática. Es decir, el salario docente no podrá ser inferior a un 20% por encima del salario mínimo, vital y móvil, sin perjuicio de lo que se acuerde en la PND, si esto ocurriera, automáticamente deberá actualizarse. Esta cláusula acordada en la PND requiere ampliar su impacto a lo largo del año 2016, por lo tanto, en el gráfico N° 2, se presentó el salario docente mínimo garantizado mensualizado y la evolución del salario mínimo vital y móvil, para indagar el impacto y funcionamiento de la *cláusula gatillo* que estipuló que el Ministerio de Educación de la Nación garantizaría una brecha (distancia) del 20% como mínimo entre ambos salarios, no pudiendo ser inferior a dicho porcentaje de diferencia.

ción del *salario mínimo docente garantizado* se constituye de distintos *componentes* salariales tanto remunerativos y bonificables como los opuestos, dentro de los cuáles en todas las provincias existe un *sueldo básico* que representa junto con *antigüedad* (en este caso de referencia, sería cero) los componentes sobre los cuales se adicionan el resto y se conforma el salario de bolsillo estipulado en cada provincia y a nivel nacional.

10 Es importante detallar la arquitectura y diseño de los salarios docentes en cada una de las jurisdicciones provinciales. La conforma-

Gráfico N° 2
Evolución del Salario Mínimo de la Paritaria Nacional y Salario Docente con
Cláusula Gatillo del 20%.
Año 2016
(\$ corrientes y en %).



Fuente: Elaboración propia en base a CGECSE/MEyDN y MECON.

En el gráfico presentado, se observó que entre febrero y agosto (excepto junio) del año 2016, el salario docente mínimo garantizado fue superior al salario mínimo, vital y móvil, aunque no en un 20% estipulado por la *cláusula gatillo* impulsada por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Asimismo, desde septiembre del 2016 hasta enero del 2017, el salario docente no sólo no cumplió con el incremento superior del 20% sino que fue inferior al salario mínimo, vital y móvil entre un 8,3% y un 12,1%. En efecto, debido a esta situación el salario docente debió ser incrementado para cumplir con el acta de acuerdo paritario y fue el Ministerio de Educación de la Nación que mediante el aumento de fondos nacionales salariales (FONID y PNCSD) quien debió incrementar los recursos para financiar dicha pérdida relativa y poder garan-

tizar el salario mínimo docente garantizado a nivel nacional con la *cláusula gatillo*.

El correlato a nivel de las jurisdicciones provinciales radica que, hacia el último trimestre del año 2016, cuatro de las jurisdicciones, presentadas en la tabla N° 4, que compara salarios mínimos en 2008 y 2016, no incrementaron el salario provincial, posicionando sus salarios provinciales en el umbral que la Nación estableció, reforzando aún más las externalidades negativas previamente detalladas. El Ministerio de Educación de la Nación fue quien se comprometió, mediante acta acuerdo de paritaria, a garantizar mediante la asignación de recursos corrientes del FONID y/o compensación salarial para disponer del financiamiento para garantizar el cumplimiento efectivo de la *cláusula gatillo* introducida como nueva regla de regulación desde el año 2016.

En éste nudo crítico se evidencia la necesidad de reafirmar el rol del Estado Nacional, para apoyar con financiamiento a las provincias establecido mediante la Ley de Educación Nacional N° 20.206/06, que otorga un carácter rector al Estado Nacional para velar por el derecho efectivo a la educación, universal, laico y gratuito con equidad y calidad educativa en todo el sistema educativo nacional.

3. Limitaciones de la Paritaria Nacional Docente

Luego del análisis del marco normativo que constituyó e institucionalizó la paritaria nacional docente desde el enfoque de derechos, el impacto del salario docente mínimo garantizado en los salarios de las provincias y la evidente mejora como herramienta política de redistribución de los ingresos, resulta oportuno y crítico identificar las tensiones más significativas, a las que se aspiró a aportar soluciones, y que aún requieren generarse nuevas opciones de políticas para mejorar los salarios docentes.

Ante el cumplimiento de diez años de la PND, se abordaron distintas condiciones laborales, pero aún no se cuenta con un Convenio Colectivo Marco que regule, defina, organice e institucionalice un marco de referencia del sistema educativo a nivel nacional como política de Estado en el contexto de la gestión de administración descentralizada, de las instituciones, y una gestión centralizada, de la distribución de recursos a nivel federal. En la misma línea, la inexistencia de un marco nacional de referencia de un *nomenclador nacional de cargos docentes* limitó la modificación de los mismos a nivel provincial, perpetuando los históricos nomencladores y, por ende, la estructura de remuneración salarial, que imposibilitó reformar la *relación salarial* existente y vigente en la actualidad como mejora de la calidad salarial docente. Resultó evidente la mejora significativa de la estipulación del salario docente mínimo garantizado como herramienta de mejora de la equidad salarial,

aunque aún persisten desigualdades estructurales, respecto de las posiciones relativas de los cargos docentes. Es decir, en la mayoría de las provincias, ante una situación con similares características, un determinado cargo docente en distintos niveles educativos y/o modalidades, perciben salarios distintos.

El *programa de compensación salarial* aspiró a introducir reglas objetivas de innovación salarial, cuyo impacto desde el inicio apuntó a generar un mayor esfuerzo financiero provincial, pero luego, mermó y, por un lado, generó incentivos negativos para las provincias que optaron por mantenerse en el piso que le permitiera acceder a los recursos y, por otro lado, y debido a la falta de reglamentación del programa, se diluyó su rol como herramienta de compensación y garantía salarial docente. No se logró acompañar, asistir e impulsar la mejora de la calidad de los salarios docentes, generando en muchas provincias un incremento de la cantidad de componentes salariales (no remunerativos, no bonificables) que profundizan la precariedad del salario docente y desjerarquizan la carrera docente. Pesé a que desde la primera paritaria se impulsó y exhortó a todas las jurisdicciones provinciales a la sanción de *leyes paritarias provinciales* no se registró un impacto significativo que permita generar e institucionalizar la negociación colectiva en la mayoría de las provincias. Por último, los contenidos de discusión de la PND, como analizamos, desde el comienzo fueron robustos en políticas públicas educativas, aunque con el transcurso y desarrollo de la PND, se focalizó en el establecimiento del salario docente mínimo garantizado y la discusión se redujo a la puja por el esfuerzo de los aportes en concepto de FONID y PNCSD del Ministerio de Educación de la Nación y las provincias.

Conclusión preliminares y desafíos pendientes

La elaboración de las conclusiones se constituye como el núcleo central puesto que avanzan

en determinar el impacto y las repercusiones que se podrían esperar luego del trabajo de investigación. El plazo inmediato mediante el cual se exigió a este trabajo tuvo como prerrequisito la necesidad de generar distancia y perspectiva que posibilitara observar, analizar y abordar de forma objetiva y metodológica la temática en cuestión. Por lo tanto, implicó que las conclusiones fueran preliminares y estén lejos de constituirse como verdades reveladas. En cambio, los desafíos que se detallan, lamentablemente, poseen mayor fortaleza al contar con mayor antigüedad debido a su falta de resolución.

Entre las conclusiones preliminares, se destaca, en primer lugar, que la instauración de la PND constituyó un *hito histórico* otorgando institucionalidad a la negociación colectiva conformada por un inédito nivel de federalismo educativo entre los actores y representantes del sistema educativo. En segundo lugar, la fuente de derecho que constituyó el marco legal, mediante leyes, decretos, homologación, reglamentación de convenios y acuerdos regularon y establecieron las reglas de funcionamiento y organización de la mesa paritaria que imprimió robustez legal a la misma. Tercero, la implementación de la política de Estado del *salario docente mínimo garantizado* implicó un impacto significativo de mejora en la equidad de los salarios docentes a nivel nacional mediante la reducción de la brecha salarial a nivel nacional y provincial. También garantizó la jerarquización salarial a lo largo de la carrera docente que permitió la recomposición y el incremento real del poder adquisitivo de los salarios docentes, históricamente deteriorados.

El gobierno nacional impulsó e implementó una política de recentralización de la *relación salarial* a nivel nacional, ejerciendo su rol, exigido por la nueva legislación educativa, que lo posicionó como el garante de la equidad y el financiamiento educativo del sistema educativo argentino. La generación y presentación de

la evidencia empírica en materia de análisis de la PND y de los efectos de la implementación de la institución del *salario mínimo* en el sector educativo significó que su utilización resultó efectiva para la recuperación, consolidación y armonización de los salarios docentes. Los desafíos principales de la PND consisten, en primer lugar, que se constituya en el espacio idóneo e institucional a nivel federal para generar y aportar las opciones de políticas públicas para superar históricas deudas pendientes de las condiciones laborales de los docentes.

En segundo lugar, pese a que los acuerdos paritarios tienen rango de Ley, el desafío pendiente es consagrar un Convenio Colectivo Marco que permita regular y armonizar las condiciones laborales de los docentes, entre ellas, el salario docente que, mediante la descentralización provincial, sin un marco nacional, el resultado fue que se generaron 24 subsistemas salariales con múltiples particularidades y complejidades en sí mismas.

Fortalecer la mesa paritaria, tercer desafío, como espacio de acuerdo y resolución de la negociación salarial y de políticas públicas educativas, debido a que los docentes son la pieza fundamental del sistema educativo y, es con ellos y sus representantes gremiales, con los que se deben acordar e implementar las políticas educativas.

El cuarto desafío, implica generar las condiciones de discusión y negociación colectivas en todas las provincias como contrapartida de la institucionalización de la PND y en un esquema de acuerdos federales con articulación directa a nivel provincial. La necesidad que se genera un *nomenclador nacional de cargos* que permita a cada jurisdicción generar las políticas de administración y gobierno tendientes a armonizar la posición relativa de los cargos en un sistema nacional de carrera docente.

De forma complementaria, se requiere impulsar, y es allí en la PND en donde se deben gestionar los acuerdos y consensos, para una nueva carrera docente que permita introducir

los contenidos pedagógicos acordes a los tiempos actuales e introduzca un sistema de incentivos que permita remunerar a los docentes de manera integral contemplando la formación, antigüedad y desempeño superando el *corset* que implica ascender en la carrera docente, para incrementar su salario, que le implica al docente alejarse del aula frente a alumnos.

Por último, como corolario, analizamos de forma exhaustiva el origen, la organización y la implementación de la Paritaria Nacional Docente (PND) y el impacto y las limitaciones de la política del salario docente mínimo garantizado. En estos ejes consideramos que se generó la evidencia empírica para aportar a la construcción del pensamiento estatal respecto de la discusión en torno al rol de la Paritaria Nacional Docente (PND) y la política de salarios mínimos y es ésta la principal fortaleza del presente trabajo de investigación. Como conclusión, delineamos algunas conclusiones preliminares y los principales desafíos en materia de mejora de las condiciones laborales y salariales docentes.

Referencias bibliográficas

- Abad, S. y Cantarelli, M. (2012). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Andersen, S. (1999). *The relationship between school design variables and scores on the Iowa Test of Basic Skills*. Georgia: Unpublished Doctoral Dissertation. University of Georgia. Georgia, U.S.
- Ayres, P. (1999). *Exploring the relationship between high school facilities and achievement of high school students in Georgia*. Athens, GA: Unpublished Doctoral Dissertation. University of Georgia. Georgia, U.S.
- Berner, M. M. (1993). *Building conditions, parental involvement, and student achievement in the District of Columbia Public School System, Urban Education*. Vol. 28, Issue 1, 2-36, Washington D.C., U.S.
- Betsey, C. y Dunson, B. (1981). Federal Minimum Wage Laws and the Employment of Minority Youth. *Papers and proceedings of the American Economic Association*. Nº 71, 379-384. Tennessee, U.S.
- Bhaskar, V. (1999). Minimum Wages for Ronald McDonald Monopsonies: A Theory of Monopsonistic Competition. *Economic Journal*. Nº 109, 90-207. New Jersey, U.S.
- Boalm W. M. y Ransom, M. R. (1997). *Monopsony in the Labor Market*. *Journal of Economic Literature*. Nº 35, 86-112. Philadelphia, U.S.
- Boyer, R. (1989). *La Teoría de la Regulación: Un análisis crítico*. Buenos Aires: Editorial Hvmnitas/SECYT-CONICET-CREDAL -CNRS.
- Boyer, R. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bravo, A. P. (1987). *El Congreso Pedagógico en el Congreso Nacional de 1882*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Card, D. (1992). Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage. *Industrial and Labor Relations Review*. Nº 46, 22-40. New York, U.S.
- Card, D. y Krueger, A. B. (1994). An Evaluation of Recent Evidence on the Employment Effects of Minimum and Suminimum Wages. *NBER Working Paper*. Nº 4.528, 1-32. Cambridge, UK.
- Cash, C. S. (1993). *Building condition and student achievement and behavior. (Unpublished doctoral dissertation)*. Virginia: Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg.
- Deere, D. (1995). Reexamining Methods of Estimating Minimum-Wage Effects. *AEA Papers and Proceedings*. Nº 87, 232-237. Tennessee, U.S.
- Dickens, R. Machin, S. y Manning, A. (1994). The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from the UK. *NBER Working Paper*. Nº 4.742, 1-22. Cambridge, UK.

- Dolado, J. J. (1996). The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic Policy*. N° 23, 317-372. Oxford, UK.
- Dolado, J. J. (1997). Minimum Wages, Collective Bargaining and Wage Dispersion: The Spanish Case. *Working Paper*. N° 97. 213-263. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- Dobb, M. (1965). *Salarios*. D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Duarte, J., Bos, S. y Moreno, M. (2010). *Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América latina: un estudio regional usando la base de datos del SERCE*. Nota Técnica N° 8. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duarte, J., Jaureguiberry, F. y Racimo, M. (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Earthman, G. I., Cash, C. S., & Van Berkum, D. (1996). Student achievement and behavior and school building condition. *Journal of School Business Management*, Vol. 8, N° 3, 75-98. University of California. Los Angeles, U.S.
- Earthman, G. (1998). The impact of school building condition on student achievement and behavior. *Paper presented at the international conference. The Appraisal of Educational Investment*. Luxembourg: European Investment Bank and Organization for Economic Cooperation and Development.
- Eyraud, F. y Saget, C. (2006). *La reactivación de las instituciones de fijación de salario mínimo*. En OIT (Comp.). *Informalidad, pobreza y salario mínimo*. Buenos Aires: Programa Nacional de Trabajo Decente Argentina 2004/2007.
- Freeman, R. (1979). *Economic Determinants of Geographic and Individual Variation in the Labor Market Position of Young Persons. Youth Labor Market: Its Nature, Causes and Consequences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gonzalez Espul, A. (2001). *La Efectividad de las Políticas de Salarios Mínimos en la Argentina*. Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo. 5° Congreso, 2-30. Buenos Aires, Argentina.
- Hamermesh, D. (1981). Minimum Wages and Demand for Labor. *Working Paper*. N° 656, NBER, 1-36. Cambridge, UK.
- Hashimoto, M. y Mincer, J. (1970). Employment and Unemployment Effects of Minimum Wages. *Working Paper*. N° 648, NBER, 1-42. Cambridge, UK.
- Hines, E. W. (1996). *Building condition and student achievement and behavior*. Virginia: Unpublished Doctoral Dissertation. Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Jones, S. (1987). Minimum Wages Legislation in a Dual Labor Market. *European Economic Review*. N° 31, 1987, 1229-1246. Amsterdam.
- Kaizt, H. B. (1970). Experience of the Past: The National Minimum. Youth Unemployment and Minimum Wages. *Bulletin 1657, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics*. 30-54. Washington D.C., U.S.
- Kosters, M. y Welch, F. (1972). *The Effects of the Minimum Wage by Race, Sex and Age. Racial Discrimination in Economic Life*. University of Lexington. Kentucky, U.S.
- Lang, K. y Kahn, S. (1998). The Effect Minimum Wage Laws on the Distribution of Employment: Theory and Evidence. *Journal of Public Economics*. N° 69. 1-18. Boston University, U.S.
- Manning, A. y Machin, S. (1996). Employment and the Introduction of a Minimum Wage in Britain. *Economic Journal*. N° 106, 667-673. London, U.K.
- Manning, A. (1995). How Do We Know that Real Wages are too High? *Quarterly Journal Economics*. N° 110, 1.111-1.126. London, U.K.
- Marinakís, A. (2006). *Desempolvando el salario mínimo: Reflexiones a partir de la experiencia en el cono sur. Informalidad, pobreza y salario*

- mínimo. Buenos Aires: Programa Nacional de Trabajo Decente. MTEySS-OIT.
- Neumark, D. y Wascher, W. (1996). Is The Time-Series Evidence on Minimum Wage Effects Contaminated. *Working Paper*. Nº 5.631, NBER, 45-78. Cambridge, UK.
- Novick, S. (2008). *Política, leyes y educación*. En R. Perazza (Comp.). *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado* (pp. 81-118). Buenos Aires: Aique Educación.
- O'Neill, D. J. (2000). *The impact of school facilities on student achievement, behavior, attendance, and teacher turnover rate in Central Texas middle schools*. Texas: Unpublished Doctoral Dissertation. Texas A&M University.
- Partridge, M. y Partridge, J. (1998). Are Teen Unemployment Rates Influenced by State Minimum Wage Laws? *Growth and Change*. Nº 39, 359-382. University of Kentucky, U.S.
- Ragan J. F. (1977). Minimum Wages and the Youth Labor Market. *The Review of Economics and Statistics*. Nº 59, 129-136. Harvard University, U.S.
- Rebitzer, J. M. y Taylor, L. (1995). The Consequences of Minimum Wage Laws: Some New Theoretical Ideas. *Journal of Public Economics*. Nº 56, 245-255. Boston University, U.S.
- Scioscioli, S. (2015). *La Educación Básica como Derecho Fundamental*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Shapiro, C. y Stiglitz, J. E. (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *American Economic Review*. Nº 74, 433-444. Tennessee, U.S.
- Solon, G. (1985). The Minimum Wage and Teenage Employment: A Reanalysis with Attention to Serial Correlation and Seasonality. *Journal of Human Resources*. Nº 20, 292-297. University of Wisconsin, U.S.
- Wellington, A. (1991). Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths. *The Journal of Human Resources*. Nº 26, 27-46. University of Wisconsin, U.S.
- Williams, N. y Mills, J. (1998). Minimum Wages Effects by Gender. *Journal of Labor Research*. Nº 19. 397-414. University of Cincinnati, Cincinnati, U.S.