



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN

**Mutaciones en el gobierno de la educación: un análisis reciente desde el Ministerio de Educación de la Nación.**

Competencias, iniciativas, financiamiento y la dinámica relación con los sindicatos docentes (1991-2009).

**TESISTA: Lic. Gustavo Gallo**

**DIRECTORES: Dr. Claudio Suasnábar – Dra. Laura Rovelli.**

**Abril 2014**

## **RESUMEN**

El carácter históricamente centralizado del sistema educativo argentino comenzó a reconvertirse entre fines de la década de 1960 y principios de 1990, a partir de los procesos de descentralización de los establecimientos educativos de enseñanza inicial, media y superior no universitaria los que culminan en la actualidad en un Ministerio de Educación sin escuelas a su cargo. Teniendo en cuenta esta última configuración del sistema educativo, la propuesta de investigación consiste en indagar los cambios en el gobierno de la educación, tomando como analizador las iniciativas políticas relacionadas con la cuestión presupuestaria-financiera llevadas a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación durante el período 1991-2009, el financiamiento destinado al sector y su relación con el sindicalismo docente. En virtud de ello, se examinaron los montos y modalidades de la inversión destinada al sector educativo, las características institucionales asumidas por el gobierno nacional y los sucesos más relevantes que marcaron la relación de la cartera educativa con los sindicatos docentes.

Palabras clave: Estado Nación – sistema educativo – Ministerio de Educación de la Nación  
- sindicatos - financiamiento educativo – descentralización

## **ABSTRACT**

The historically centralized nature of the Argentine education system began in converting between the late 1960s and early 1990s , from decentralization of non- university educational establishments initial, secondary and higher education which culminated today in a Ministry of Education schools without charge . Given this configuration of the education system , the proposed research is to investigate the changes in the governance of education , taking as analyzer policy initiatives related to budget and financial issue conducted by the Ministry of Education's during the period 1991-2009 , the funding for the sector and its relationship with the teachers' unions . Under this, the amounts and types of investment in the education sector, the institutional characteristics assumed by the national government and the most important events that marked the relationship of the education portfolio with teacher unions were examined.

Keywords: nation state - education system - Ministry of National Education - unions - Education Funding - decentralization

## ÍNDICE

Introducción .....	4
Primer Capítulo .....	10
1. Orígenes, desarrollo y consolidación del sistema educativo argentino.....	10
1.1 El proceso de surgimiento y consolidación del sistema educativo .....	14
1.1.1 La expansión dentro de sus fronteras.....	19
1.1.2 La incorporación de nuevos actores sociales .....	22
Segundo Capítulo .....	47
2. Dinámica de la inversión pública. Persistencias y transformaciones. ....	47
2.1 El Comportamiento del Sector Público No Financiero.....	49
2.1.2 Composición y Evolución del Gasto Público Social. ....	52
2.1.3 Trayectoria de la inversión en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología .....	55
2.1.4 Características de la inversión en Educación .....	57
2.2 El impacto del financiamiento nacional en la inversión educativa .....	59
2.2.1 ¿Qué áreas del Poder Ejecutivo Nacional participan? .....	61
2.2.2 ¿En qué nivel educativo y cuánto se invierte? .....	62
2.2.3 ¿A qué finalidades se destinan los recursos? .....	64
2.2.4 ¿Cuál es el rol de las jurisdicciones? .....	65
2.2.5 La relación Nación – Jurisdicción en el financiamiento del sistema educativo. ¿Cómo influye la política nacional en los salarios?.....	68
2.3 Reflexiones acerca del financiamiento .....	72
Tercer Capítulo .....	81
3. Gobierno nacional y sindicato docente. Tipos de relaciones y nuevas conflictividades .....	81
3.1 Tres etapas en la relación sindicato – gobierno nacional.....	84
3.1.1 La resistencia sindical.....	84
3.1.2 De la cooperación frustrada a la resistencia total .....	90
3.1.3 Yendo de la resistencia a la cooperación.....	92
3.1.4 Perspectivas sobre la relación gobierno nacional y sindicato docente.....	95
3.2 La conflictividad laboral docente .....	99
3.2.1 ¿Nacionalización o provincialización de los conflictos?.....	100
3.2.2 El tipo de financiamiento educativo y la relación del Ministerio de Educación con los sindicatos docentes .....	103
3.3. Gobierno y sindicato en un nuevo contexto .....	104
4. Próximos interrogantes .....	106
ANEXO .....	112

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Composición del Gasto Público Consolidado 1991- 2009 (en porcentaje del PBI) .....	51
Gráfico 2. Promedio de los indicadores del Gasto Público Consolidado (1991-2009) en porcentaje .....	52
Gráfico 3. Composición del GASTO PÚBLICO SOCIAL1991-20091 (En porcentaje del PBI) .....	54
Gráfico 4. Promedio de los indicadores del Gasto Público Consolidado (1991-2009) en porcentaje .....	54
Gráfico 5. Composición del Gasto en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (1991-2009) en porcentaje del PBI.....	56
Gráfico 6. Promedio de los indicadores del GECCyT (1991-2009) en porcentaje .....	56
Gráfico 7. Composición Gasto en Educación 1991-2009 (en porcentaje del PBI) .....	58
Gráfico 8. Gasto en EB y ESyU (en porcentaje) en relación al Gasto en Educación 1991-2009.....	58
Gráfico 9. Gasto en Educación Jurisdicciones y PEN, en relación al Gasto en Educación (en porcentaje de PBI).....	60
Gráfico 10. Participación de Jurisdicciones y PEN en Gasto Consolidado en Educación (en porcentaje) .....	60
Gráfico 11- Gasto en la función Educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Planificación Federal (En millones de pesos corrientes).....	62
Gráfico 12. Gasto en Educación PEN, según nivel educativo, en porcentaje de PBI .....	63
Gráfico 13. Relación entre Gasto en EB y en ESyU respecto al Gasto en Educación del PEN (en porcentaje) .....	63
Gráfico 14. Transferencias corrientes del Ministerio de Educación Nacional a las Jurisdicciones y a las Universidades Nacionales (Período 1991-2009) .....	64
Gráfico 15. Gasto en Educación Jurisdicciones (Provincias + GCBA) según nivel educativo, en porcentaje de PBI .....	65
Gráfico 16. Relación entre Gasto en EB y en ESyU de las jurisdicción respecto al Gasto Consolidado en Educación de las jurisdicciones (en porcentaje) .....	66
Gráfico 17 - Gasto en Educación de las jurisdicciones según objeto del gasto en millones de pesos corrientes.....	67
Gráfico 18 - Gasto en Educación de jurisdicciones según objeto del gasto (en % según promedio histórico).....	67
Gráfico 19. GE del PEN según Período Presidencial y Presidente a cargo (1991-2009) .....	78
Gráfico 20. Comparación entre GE según nivel de gobierno y nivel educativo en porcentaje de PBI ...	78

## **Introducción**

Esta investigación se enmarca en los estudios sobre el gobierno de la educación. Su objetivo es observar los principales cambios y las continuidades en el papel que desempeña el Ministerio de Educación de la Nación como principal agente educativo a través de las iniciativas de política educativa relacionadas con la cuestión presupuestaria-financieras llevadas que cada gobierno de turno le imprimió al sistema educativo durante el período 1991-2009. Se prestará además especial atención al financiamiento que le destina al sector y la dinámica de la relación con el sindicato docente en las últimas dos décadas.

El estado del arte cuenta con estudios que abordan distintos asuntos que competen al interior de este problema. Se observan así análisis que tratan, con distintos grados de intensidad, temáticas como el surgimiento y la consolidación del Estado Nación (Oszlak 1978, 2007, O'Donnell 1976), el debate descentralización / centralización (Arango 1993, Falleti 2004, Pirez 1998, Rivas 2001, Senén González y Arango 1997), las características del federalismo argentino (Falleti 2001, Iturburu 1999, Kisilevsky 1998, Leiras 2013, PNUD 1997) y dentro de ellas, las particularidades del federalismo fiscal educativo (Álvarez 2010, Cetrángolo y Gatto 2002, CIPPEC –PREAL 2010, Falleti 2001, Morduchowicz 2003 y 2008, Ornelas 2003). También indagaciones acerca de las lógicas de administración burocráticas (Dupuy y Thoenig 1993, Evans 1996, Filmus 1997, Oszlak 2001, 2007, Prats y Catalá, 1997), las relaciones sindicales (Chiappe 2011, Etchemendy 2013, Gentili, Suarez, Stubrin y Gindín 2004, Murillo 2000, Palamidessi y Legarralde 2006, Perazza y Legarralde 2007, Suárez 2005) y las políticas educativas nacionales (BID 2004, Carnoy 2005, Diez 2004, Feldfelber e Ivanier 2003, Finnegan y Pagano 2007, Tedesco y Tenti Fanfani 2004, Tedesco 2005, Terigi 2005, Tiramonti 2001). Sin embargo,

son escasos los análisis que interrelacionan estas variables focalizándose en el Ministerio de Educación en tanto principal estructura estatal. En consecuencia se estima innovador conjugar las cuestiones mencionadas a fin de desarrollar el análisis del problema elegido. En ese sentido, tanto cierta distancia histórica para repensar y releer las políticas de los años noventa como la riqueza y complejidad de comparar ambos períodos históricos robustecen la presente investigación.

La metodológica del proyecto incluye el análisis documental de distintas fuentes; producciones académicas tanto reputadas como de reciente realización, normativas oficiales y documentos de política elaborados por la cartera educativa nacional, noticias de periódicos nacionales, boletines universitarios e investigaciones de organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales. En tanto que, para la elaboración de los gráficos y las tablas anexas presentes en el análisis, se han consultado datos e informes producidos por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo dependiente del Ministerio de Educación de la Nación y de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica del actual Ministerio de Economía de la Nación. Se ha realizado un relevamiento de estadísticas e informes de carácter cuantitativo sin por ello perder de vista un abordaje de perfil cualitativo.

Para clarificar el desarrollo del proyecto se distinguirán dos planos de análisis: por un lado, se tendrá en cuenta aquellos procesos que remiten a la “institucionalidad del sistema educativo”, los cuales abarcan las relaciones entre el Estado, la sociedad y la educación y por otro, ciertos fenómenos comprendidos en el interior del “gobierno de la educación”, el cual engloba la organización del propio sistema educativo y los espacios donde se concretan y materializan los contenidos jurídicos en prácticas, saberes y valores que

definen y condicionan las funciones de gestión y planificación educativa. Esta distinción es meramente analítica dado que en la práctica las dinámicas y tensiones que operan en ambos planos co-determinan el sentido, la proyección y las características de las otras.

Siguiendo estas tendencias en el primer capítulo se describirán brevemente las características que asumió la cartera educativa desde el surgimiento del Estado Nación hasta el año 2009. El análisis se profundizará a partir de 1991 cuando finaliza la implementación del proceso de descentralización de los servicios educativos. A partir de ese momento se examinarán las mutaciones en las atribuciones del Ministerio de Educación de la Nación de acuerdo a las decisiones de política pública del gobierno nacional adoptadas con el correr de los años. Se considerarán sus distintos momentos de emergencia, funciones, orientaciones, capacidades diferenciales y lógicas, teniendo en cuenta además las circunstancias por las que ha atravesado y las respuestas que ha generado. Se espera allí identificar continuidades y rupturas a lo largo del período analizado en relación a las dimensiones que componen el sistema educativo, contraponiéndose a lecturas simplistas que aducen que nada ha cambiado o bien, que las modificaciones han abarcado a todos los segmentos del campo educativo.

En el segundo capítulo se estudiará el financiamiento destinado por parte del sector estatal al sector educativo en el período 1991-2009. En una primera instancia se presentará el contexto económico en el cual se desarrolla la inversión haciendo uso de la información que provee el análisis del Gasto Público Consolidado y el Gasto Público Social. Luego se pasará a investigar específicamente el Gasto en Educación por nivel de gobierno y sector educativo, centrándose en lo realizado por la cartera educativa nacional. Se intenta conocer no sólo cómo varió la cantidad de recursos inyectados en el sistema educativo a lo largo del período sino también cómo fluctúa la participación del nivel nacional, en qué niveles del

sistema educativo lo hace y qué acciones financia. Se considerará como línea de trabajo la premisa en la cual a cada nivel de gobierno (nacional y provincial) le corresponde asumir la mayor parte del financiamiento de un sector educativo (básico y superior). Asimismo, se destina un apartado al análisis del impacto del financiamiento nacional en la evolución de la política salarial docente. Allí se intentará testear en qué medida los aportes nacionales inciden en la disminución de la brecha salarial docente.

En el tercer y último capítulo se indagará acerca del tipo de relación que mantuvo el Ministerio de Educación de la Nación con los sindicatos docentes y las particularidades que asume la conflictividad laboral. Se realiza el análisis de acuerdo a los períodos presidenciales identificando además los tipos de conflictos y demandas característicos de cada uno. Para cumplimentar estas premisas se utilizan los trabajos de Murillo (2000) y Palamidessi y Legarralde (2006) quiénes establecen categorías de análisis para identificar y caracterizar el tipo de relación mantenida y los tipos de conflictos. Se intentará enseñar que el crecimiento del financiamiento destinado al sector educativo impacta de distinta manera en cuanto a la relación de los sindicatos con cada ámbito de gobierno. Así, mientras a medida que se incrementa el financiamiento aportado por el sector estatal al sector educativo se disminuyen los conflictos de escala nacional, en la arena provincial, se mantienen constantes, cuando no aumentan.

En síntesis la investigación pretende generar aportes nuevos y complementarios al estudio del gobierno de la educación abarcando específicamente el análisis de i) las relaciones entre el Estado, la sociedad y la educación (y, al mismo tiempo) en relación con las capacidades estatales de control y regulación del gobierno de la educación; ii) la magnitud de recursos financieros destinado por el Ministerio de Educación de la Nación al sector educativo y en qué áreas de este sistema educativo se invierten dichos recursos; iii) el tipo

de negociación e intervención en materia de política pública salarial que llevo a cabo el Ministerio de Educación de la Nación luego del proceso de descentralización y sus consecuencias; iv) la relación entre el sindicato nacional y el gobierno nacional en todo el período analizado y; v) la relación entre las políticas salariales, las capacidades de gobierno del Ministerio de Educación de la Nación y las estrategias de los sindicatos docentes nacionales.

## Primer Capítulo

### 1. Orígenes, desarrollo y consolidación del sistema educativo argentino.

A continuación se describirá el origen, el desarrollo y la consolidación del Estado Nación en Argentina y el proceso de sistematización del sistema educativo. A partir de allí se hará hincapié en las mutaciones del gobierno de la educación que surgen luego de la aplicación de la descentralización del sistema. Cabe aclarar que, desde la perspectiva del análisis, se entiende que el período de sistematización del área educativa se constituye en un momento dialéctico del proceso -más amplio- de conformación de los Estados nacionales. De este modo, se reconoce el carácter no lineal de este proceso y se complejiza la mirada sobre la problemática, en tanto se consideran los repliegues y las resistencias que se sucedieron hasta que el mismo avanza en una dirección que permite relatar esa secuencia.

Respecto al Estado Oszlak (1978) enseña que su rol principal es el mantenimiento y la reproducción de un determinado modo de organización social, que se encuentra delimitado simbólicamente por la nación, al entenderlo como *“una instancia política que articula un sistema de dominación social que se manifiesta materialmente en un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política.”* (OSZLAK, 1978) Entonces, supone que la existencia de todo Estado responde a la necesidad de resolver un conjunto de necesidades y demandas planteadas en el proceso de construcción del modo de organización social, las cuales pueden ser ó no preexistentes al surgimiento del mismo. (Ídem) En la medida en que ese Estado en formación resuelve<sup>1</sup> la demanda, confirma su capacidad de constituirse en la

---

<sup>1</sup> Oszlak y O'Donnell (1976) advierten aquí que resolver no significa solucionar la cuestión social. La resolución puede significar no tomar en cuenta el problema demandado como parte de la agenda estatal, vía represión o bien postergación de su solución.

fundamental instancia para la articulación de las relaciones sociales, legitimando a su vez su intervención y su carácter nacional. (OSZLAK y O'DONNELL, 1976)

Siguiendo la línea de este análisis Oszlak (1978) señala que cada conjunto de necesidades y demandas planteadas -y generadas por el propio proceso de construcción social- se plasman en una agenda estatal,<sup>2</sup> cuya definición supone acentuar una serie de mecanismos que irán dándole al Estado Nación los atributos que finalmente constituirán su “*estatidad*”, es decir, el conjunto de características que lo definen como tal<sup>3</sup>: a) el reconocimiento externo de la soberanía política; b) el monopolio de la coerción física dentro de un territorio delimitado; c) el ejercicio pleno de la potestad impositiva y la conformación de una burocracia profesionalizada y d) la capacidad de producción simbólica. (OSZLAK, 1982)

Estos atributos permiten distinguir no sólo las conexiones causales con otros procesos sociales sino también la gradualidad del proceso de formación de los Estados. En consecuencia, en la investigación, se analizará la evolución histórica del Estado en su doble carácter: como instancia de articulación de relaciones sociales y como aparato institucional, teniendo en cuenta que, en los hechos, se ve una relativa “autonomía” del Estado en tanto “institución”, del Estado en tanto “relación social”.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, durante el proceso de “estatidad” del Estado Nación argentino se sucede la sistematización del sistema educativo. El concepto de

---

2 En Latinoamérica, para Oszlak, (2007) la conformación de las agendas de los Estados se produjo al ritmo de dos procesos paralelos: a) la expropiación de funciones que antes eran competencia de otras instituciones sociales o gobiernos subnacionales y b) la creación de nuevos roles, posibilitada por la extraordinaria capacidad de movilización de recursos que acompañó los procesos de consolidación de los estados nacionales. Respecto a las primeras, este autor, señala como ejemplo el ordenamiento jurídico, la acuñación de moneda, la organización de las fuerzas armadas, la administración del registro civil y la potestad de impartir la enseñanza educativa. En cuanto a la segunda característica, el autor señala como particularidades la recaudación de impuestos, la construcción de obras públicas la representación externa del país, la promoción de la inmigración, etc.

3 No debe entenderse este proceso de manera superficial o mecanicista, sino que para entender las características que adopta el Estado, como señala Oszlak (2007), “se debe reconocer el peso de algunos factores (positivismo, liberalismo, dependencia económica, etc.) estableciendo en que sentido estas variables influyeron en el proceso estudiado, como se afectaron mutuamente y de que manera se vieron mediadas en cada caso por circunstancias específicas de la sociedad.”

“sistematización”<sup>4</sup> (MÜLLER, 1992) permite describir el proceso que lleva a la formación de los sistemas educativos modernos a partir de conjuntos dispersos de instituciones y prácticas educativas, poniendo en perspectiva el concepto de “sistema educativo” y concebir, así, su desarrollo en clave histórica. Müller (1992) entiende que el Estado es quien interviene en la constitución del sistema, autorizando el ordenamiento de las interrelaciones entre sus unidades y, al mismo tiempo, expropiando el área de la educación al ámbito confesional y/o particular. En este sentido sólo si las diversas las instituciones educativas están interconectadas y las partes del sistema están interrelacionadas, así como sus funciones definidas, se puede recurrir al concepto de sistema. (Ídem)

Lo expuesto anteriormente permite consolidar un entramado conceptual según el cual en el contexto del proceso histórico de conformación de la estatidad argentina se desarrolló un proceso de sistematización del sistema educativo que supuso la articulación de instituciones educativas preexistentes, la fundación de nuevas instituciones y la implementación de una serie de normas y pautas de organización que influyeron en el modo en el cual los distintos grupos sociales accedieron y transitaron por el sistema. Llegado a este punto es conveniente destacar ¿de qué manera las características del proceso de origen, surgimiento y consolidación del Estado Nación intervienen dialécticamente en las particularidades que asume la sistematización de los sistemas educativos?

Para responder a ello se utilizará el análisis de Filmus (1997), quién sostiene que el estudio de los sistemas educativos exige el análisis de las principales circunstancias que prevalecieron en la determinación de las características fuertemente centralizadas de su

---

4 Según Müller (1992) el proceso de sistematización se compone de tres fases: a) la “aparición del sistema”, esto es procesos inconexos, que se adelantaban al sistema posterior; b) la “formación del sistema” en la cual se produce la organización integral de todas las partes del sistema, así como su articulación y clasificación funcionales, y c) “el perfeccionamiento del sistema”, fase en la cual se produce el acabado del sistema constituido mediante la modificación de las formas existentes y la integración de áreas todavía no codificables al momento de la formación del sistema o mediante el establecimiento de nuevas instituciones para conseguir objetivos no previstos en el momento de formación del sistema. Aunque no se puedan identificar estos tres momentos con tanta claridad en la historia el sistema educativo, el esquema presentado por el autor es de suma utilidad para graficar la gradualidad en su desarrollo.

origen. En este sentido, rescata al menos dos factores preponderantes que influyeron en ese proceso: a) las condiciones en las que emergieron los Estados nacionales luego de la gesta emancipadora y la relación que mantuvieron con la sociedad civil y b) las funciones que debieron desempeñar los sistemas educativos desde su creación.

En cuanto a las condiciones de la emergencia del Estado Nación<sup>5</sup>, se podría argumentar que son el resultado de un proceso convergente, no unívoco, de constitución de una nación y de un sistema de dominación<sup>6</sup>. (OSZLAK, 1978)

En el caso argentino la constitución de la nación no se realizó con anterioridad al surgimiento del sistema de dominación del Estado, como sí lo fue en Europa<sup>7</sup>, sino que fue un proceso de “mutuas determinaciones entre ambas esferas”<sup>8</sup>, por lo que, recién a fines del siglo XIX el Estado logra adquirir entidad “nacional e institucional” al dejar de verse como un apéndice de la dominación que ejercía en el orden provincial la burguesía porteña y el gobierno de la provincia de Buenos Aires. (OSZLAK, 2007) En este sentido la debilidad de los actores económicos y sociales modernizadores y la ausencia de una sociedad civil “nacional” con preexistencia a la consolidación del Estado Nación (FILMUS, 1997) coadyuvaron a que éste asuma las funciones que Barrington Moore (1982) señala como

---

5 El proceso de surgimiento del Estado Nación en Argentina comparte con sus pares Latinoamericanos una tradición organizativa y cultural heredada de la etapa colonial que tendió a la formación de una cultura institucional fuertemente orientada a promover y a legitimar el protagonismo del Estado central (FILMUS, 1997) y un modelo de participación política con características fuertemente restrictivas que promovió una relación entre Estado y sociedad más cercana a la “fusión” que a una clara separación entre ambos. (GARCÍA DELGADO, 1994) Sin embargo, se puede distinguir un proceso de otro de acuerdo a: la rapidez con que luego del proceso independentista se resolvieron los conflictos de intereses intraburgueses, las características territoriales y el potencial de sus recursos naturales, el peso de la inmigración y su impacto cultural, el aislamiento geográfico de los países y el peso de la tradición colonial. (OSZLAK, 2007)

6 Para el autor, la constitución de una nación se da en dos planos: uno material, que implica el surgimiento y el desarrollo dentro de un territorio dado de intereses resultantes de la diferenciación e integración de las relaciones sociales capitalistas -es decir, de una economía de mercado-, y otro ideal, que supone la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por diversos factores de integración (lenguaje, etnia, tradición, etc.) que ensamblan una identidad colectiva durante un momento histórico dado. Por su parte, la constitución del sistema de dominación del Estado supone la creación de una instancia y de un mecanismo capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación.

7 De acuerdo a Barrington Moore (1982) en América Latina las guerras de independencia habrían contribuido a expandir, primero, la idea de nación antes de que se hubiera conformado un mercado nacional, en contraposición a lo sucedido en Europa. Para Oszlak (2007) esta distinción no es menor en tanto la existencia de una economía de mercado presupone la existencia de un Estado que garantice la articulación y reproducción de las condiciones materiales que posibiliten el desarrollo del capitalismo.

8 Este proceso se plasma en la cuestión del “orden y progreso”, en tanto que resolver la instauración del “orden” representaba para el Estado una condición básica de su supervivencia y consolidación, además de constituir una premisa elemental a la hora de establecer formas estables de relación social, compatibles con las expectativas de integración de las economías locales al sistema económico mundial, inscriptas desde la cuestión del “progreso”. (OSZLAK, 1978)

propias de los países de desarrollo capitalista tardío, es decir: desempeñar desde sus orígenes, no sólo funciones territoriales administrativas, sino también funciones económicas, de estructuración social, política, de cohesión social, etc.

En consecuencia, a pesar que en la Constitución de 1853<sup>9</sup> se adopta como forma de organización el sistema federal,<sup>10</sup> -el cual ofrece autonomía y supone responsabilidades compartidas entre por lo menos dos niveles de gobierno que “ejercen autoridad sobre determinadas áreas de políticas establecidas legalmente, pero en dónde sólo el gobierno central es internacionalmente soberano” (GIBSON, 2004)-, en la práctica, el Estado Nación ha tomado una posición claramente centralista al concentrar en su figura la mayoría de las funciones y responsabilidades de gobierno.<sup>11</sup>

Dadas estas características se asumirá, siguiendo a Filmus (1997) y a Tedesco (1986) que el sistema educativo se inscribe en la consolidación del Estado Nación como el garante de la función integradora, de construcción de la ciudadanía, de la identidad nacional y de la hegemonía de los grupos dirigentes, en la generación de consenso y en la construcción del propio Estado.

### **1.1 El proceso de surgimiento y consolidación del sistema educativo**

Ya en los primeros años posteriores a la independencia argentina, la clase política otorgaba un papel destacado a la educación. Por ende el derecho a la educación se encuentra jurídicamente consagrado -desde una concepción del derecho a la educación como un

---

9 La Constitución Nacional establece la organización federal en dos niveles: nacional y provincial, pero en su artículo 123° faculta a cada provincia a dictar su propia Constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

10 Cabe aclarar que por cuestiones que favorecen la centralidad del análisis se dejará de lado la discusión subyacente a las diversas definiciones de federalismo. A modo de síntesis, se expondrán las cuatro características principales que Lijphart (2000) le adjudica al federalismo: a) constitución escrita que especifique la división de poderes; b) existencia de bicameralismo, donde una de las cámaras representa al pueblo en su conjunto y la otra a las unidades constitutivas de la federación; c) participación de las unidades locales en el proceso de reforma constitucional y d) grado efectivo de descentralización del poder.

11 Para más información sobre este punto se recomienda la lectura de la Tesis de Maestría de Renata Giovine (FLACSO) que historiza el antecedente del gobierno de la educación en la Pcia. de Buenos Aires durante el período 1850-1880.

derecho individual, dado el momento histórico de su consecución- ya en la primera Constitución<sup>12</sup> sancionada en 1853, es decir, en los albores de la organización de la Nación. Tedesco (1986) sostiene que los grupos dirigentes de la época<sup>13</sup> –representados entre otros por Mitre, Sarmiento, Avellaneda y Alberdi- pensaron la educación como factor del cambio social y de la modernización del Estado. Le asignaron una función política y no económica, en tanto los cambios económicos ocurridos en el surgimiento y consolidación del Estado Nación (1860-1930) no implicaron la necesidad de recurrir a la formación local de recursos humanos. En este mismo sentido Puiggrós (1990) considera que el sistema educativo argentino se institucionalizó como un instrumento de política al servicio del proyecto oligárquico-liberal de creación del Estado Nacional, con la constitución del Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal. En ese marco, *“en el período 1885-1916 adquirieron legalidad el carácter hegemónico del Estado en la educación y su papel docente, la obligatoriedad, y la laicidad y la gratuidad de la educación pública”* (PUIGGRÓS, 1990).

Esta función política tiene varias connotaciones. Entre ellas se encuentran el logro de la estabilidad política -a través del rol moralizante de la enseñanza en la educación de las masas- y la formación de hombres aptos para cumplir papeles políticos, excluyendo otros objetivos, como forjar un hombre apto para las actividades productivas. Esto habilita a

---

12 La norma encomienda a las provincias argentinas el dictado de una constitución propia bajo el sistema representativo, republicano y federal de gobierno adoptado para la nación, concordante con los principios, declaraciones y garantías establecidos por la Carta Magna y que garantice, entre otras cuestiones sustantivas, la educación primaria de la población de sus respectivos territorios. Por su parte, fija para el Congreso Nacional la atribución de velar por “el progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria”, lo cual constituye una regulación atinente al gobierno de la educación sin estatuto de derecho ciudadano, pero con implicancias sobre su garantía. (FINNEGAN y PAGANO, 2007)

13 Para Tedesco (1986) lo que interesaba a estos pensadores y políticos que actuaban sobre la base de un consenso generalizado sobre la necesidad del cambio, era determinar el medio más eficaz para lograrlo. Así mientras Alberdi sostenía que la educación era un instrumento de menor eficacia comparado con la inmigración masiva, la expansión de los ferrocarriles, etc, Sarmiento concibió a la educación como el factor prioritario en el proceso de cambio y modernización. Mientras Mitre ponía el énfasis en la enseñanza media de tipo humanista, Sarmiento y Avellaneda insistieron en el desarrollo de la primaria, aunque Sarmiento tratando de orientarla hacia contenidos productivos y Avellaneda hacia la enseñanza religiosa. La diferencia entre ésta generación y la generación del 80, es el cierto espíritu conformista de los últimos, en tanto no implementaron reformas al sistema educativo tal como lo habían configurado los primeros.

observar la educación argentina como una educación “oligárquica” (TEDESCO, 1986) dado que la educación se convirtió en patrimonio de una élite reducida quién, a través del sistema educativo, accedía a la conducción del cuerpo político del sistema.

En esta etapa de constitución del sistema educativo, Puiggrós (1991) sostiene que la contradicción principal se planteó “*entre los partidarios de un sistema educativo escolarizado, dominado por el positivismo, separado de la sociedad, expulsivo de los oprimidos, instrumento del Estado conservador, y quienes consideraban a la educación con matices diversos, como un espacio de articulación entre los discursos nacionales y los regionales, sectoriales, específicos.*” Al calor del triunfo de la tendencia pedagógica “normalizadora”, la regulación de los contenidos de la enseñanza prevista por la Ley N° 1.420<sup>14</sup> se orientó “*a los requerimientos de una sociedad que debe ordenarse o, mejor dicho, a las necesidades económicas y políticas referidas a los recursos humanos, de la clase dirigente*” (Puiggrós, 1990). Asimismo, como bien sostiene Tedesco, hasta los propios intentos de reforma “diversificadores – pragmáticos” de la época, tuvieron el carácter oligárquico: “*si la función de los colegios nacionales y la universidad era formar una elite directiva, la función de la fragmentación del sistema en varias escuelas profesionales especializadas era la de alejar a la élite directiva a otros núcleos de ascenso.*” (Tedesco, 1986)

Este fenómeno de reforma fue patente luego de 1890, ante la crisis del sistema, cuando la oligarquía advirtió que si la única alternativa educacional que se ofrecía a los sectores

---

14 La ley de Educación Común N° 1.420, aprobada en 1884 se constituyó en la base normativa fundamental del sistema educativo nacional. La norma consagró la instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual. Como sostienen Finnegan y Pagano (2007), la obligatoriedad adquirió dos caras: la del Estado, de garantizar la existencia de una oferta educativa pública al alcance de todos los niños, que permitiera el acceso a un conjunto mínimo de conocimientos, también estipulados por ley; y la de los padres, obligados a inscribir a sus hijos en las escuelas bajo amenaza de sanción. La formación de maestros, el financiamiento de las escuelas públicas y el control de la educación, tanto de gestión pública como privada, quedó en manos del Estado. Por su parte, la participación social en la educación se limitaba a la presencia de padres de familia designados por el Consejo Nacional de Educación que, integrando los consejos escolares, podían ejercer la atribución de inspeccionar la calidad, higiene y cumplimiento de las leyes en las escuelas. (FINNEGAN y PAGANO, 2007)

medios en ascenso era la alternativa tradicional, que preparaba a la población educativa para su ingreso a la universidad o bien para ocupar puestos en la administración pública, éstos comenzarían a reclamar su participación en estos circuitos de poder, que fue lo que efectivamente sucedió con el ascenso del radicalismo al ejercicio del poder político.

En consecuencia, la estructura del sistema educativo cambió sólo en aquellos aspectos susceptibles de interesar políticamente y en función de ese mismo interés político. Al respecto el análisis de Tedesco (1986) enseña que la particularidad del caso argentino, es que las fuerzas que actuaron en el enfrentamiento político – tanto los conservadores como los radicales-, cuando ejercieron el poder, coincidieron en mantener alejada la enseñanza de las orientaciones productivas<sup>15</sup> y en la centralidad del Estado Nacional en la dirección del sistema. Por esta razón, la educación se desarrolló con un criterio tradicional: enciclopedismo con predominio de las materias humanísticas<sup>16</sup>.

En este sentido, la creación de colegios nacionales en el interior del país y la sanción de la Ley Láinez<sup>17</sup> (Nº 4.878), que autorizaba a la Nación a instalar escuelas primarias en los territorios de las provincias que así lo solicitaran, haciéndose cargo de la situación de los establecimientos educativos de enseñanza primaria, a pesar que la Constitución de 1853 establece que la administración y el mantenimiento de las mismas corre por cuenta de las

---

15 De acuerdo a Tedesco (1986) los dos proyectos que representaron los intentos de promover la formación profesional en el origen del sistema educativo fueron realizados por Sarmiento, quien proponía la enseñanza agrícola y minera al mismo tiempo que se oponía la enseñanza industrial y el de Manuel Pizarro, quien centraba su interés en la enseñanza de oficios ligados a la industria.

16 Los programas sancionados en el siglo XIX y hasta principios del siglo XX, estuvieron signados por el enciclopedismo. No se previeron orientaciones productivas para la enseñanza, ni tampoco se diferenciaron los establecimientos de contenido humanista de los de contenido científico. Se estableció una escuela única (sin especializaciones) que mantenía el latín como materia y acentuaba el predominio de las materias humanísticas sobre las científicas. Los colegios nacionales no ofrecían atractivos para los grupos vinculados a las actividades productivas, pero sí preparaba a aquellos que deseaban ingresar a la universidad o a los puestos de la administración pública. (TEDESCO, 1986)

17 Es materia de análisis para otro momento el discutir sobre si una situación distinta es posible. Los trabajos de Arata y Ayuso y el de Rubio y Lázzari en MECyT (2005) permiten identificar dos concepciones bien opuestas respecto al rol asumido por el Estado central a esa instancia. La primera hace hincapié en un Estado central que avasalla a las provincias y a sus facultades y la segunda, sostiene que si el Estado central no actuaba de esa forma, no se habría podido sostener el sistema educativo.

provincias<sup>18</sup>, ambos dependientes del poder central, respondía a la necesidad de contribuir a formar un sector de clase media con preparación y aspiraciones hacia el ejercicio de funciones políticas y a lograr la formación de élites integradas en la ideología del grupo bonaerense. (Ídem)

Estos hechos son sólo ejemplos de cómo en la Argentina la función encomendada al sistema educativo, estuvo más vinculada a la esfera de lo político que a la de lo económico y cómo las motivaciones políticas explican el hecho de que los proyectos de reforma en un sentido industrialista del sistema educativo tengan su origen en la oligarquía. También cómo los sectores medios –representados por el radicalismo– consolidaron el sistema tradicional y no intentaron modificarlo. En este sentido se observa cómo la relativa fortaleza de un Estado Nacional fuertemente centralizado y la existencia de una sociedad civil marcadamente débil se prolongó a lo largo del siglo XX, mostrando su correlato en el centralismo del sistema educativo. (Filmus, 1997) Así se constituyó en un sistema que se expandió considerablemente –en especial en el nivel primario– con características fuertemente "estatistas y centralizadoras" dado el monopolio en el otorgamiento y la administración del servicio educativo. (Pineau, Dussel y Caruso, 1998)

Filmus (1994), sostiene a partir del análisis de Tedesco (1986) que integrar poblaciones que vivían en regiones sumamente diferenciadas económica, social y culturalmente, incorporar a la cultura e historia nacional a legiones de inmigrantes que portaban los valores y pautas de comportamiento de sus países de origen y dotar de un grado de consenso y hegemonía a un Estado que surgía con un sustento muy endeble, fueron las primeras misiones del sistema educativo. Entonces la constitución de la ciudadanía y la formación para la

---

<sup>18</sup> Hasta ese momento las provincias se habían encargado de la administración de las escuelas primarias con pocos recursos y con una población en aumento, lo cual deja entrever el abandono al cual se sometía al sistema educativo argentino de entonces. (CETRÁNGOLO Y GATTO, 2002)

participación política y para la unidad nacional son los elementos centrales que promovieron que la sistematización del sistema educativo no sólo fuera consecuencia, sino también factor constitutivo del Estado Nacional. (BRASLAVSKY, 1987)

### **1.1.1 La expansión dentro de sus fronteras**

Cabe aclarar que la élite conservadora de 1880 había llevado sus planteamientos modernizantes a la educación a límites muy estrechos. Al difundir en sectores relativamente amplios una enseñanza enciclopedista y humanista promovió la aparición de un grupo que presionaba para que la estructura política del sistema se expanda: el radicalismo.

Para impedir esto tuvieron a mano dos herramientas. La primera, frenar el progreso educacional, pero por su creencia en la relación entre educación y progreso, no podían llevarla a cabo. La segunda, que intentaron llevarla a buen puerto sin éxito alguno, fue modernizar la orientación de la enseñanza diversificando los estudios medios hacia carreras técnico-profesionales. Así intentaban canalizar hacia otros sectores de la actividad a un grupo que potencialmente les disputaría el poder, creando la apariencia de tener un carácter democráticamente profundo, pero que en sí, encierra un contenido antidemocrático mucho mayor en tanto la especialización reserva el aprendizaje en el ejercicio del poder a una pequeña élite. (TEDESCO, 1986)

Los dos intentos de reforma fueron efectuados en la década de 1890-1900 y en 1915, cuando la oligarquía se decidió efectivamente a llevar a cabo un proyecto que estableciera la escuela intermedia y la secundaria especializada<sup>19</sup>. (Ídem) No obstante, con el ascenso del radicalismo en 1916 a la conducción del Estado de la mano de Hipólito Yrigoyen la

---

<sup>19</sup> Para mayor información al respecto ver Carlos Saavedra Lamas (1.916)

reforma fue anulada y el entramado institucional y el plan tradicional del sistema educativo regresaron a su estado anterior.

El radicalismo discutió la ampliación del acceso al sistema educativo pero no enfrentó las orientaciones políticas del mismo, aunque instauró a partir de 1917 algunas escuelas de Artes y Oficios en centros urbanos muy pequeños, en el interior del país y ninguna en ciudades como Buenos Aires y Rosario. Como sostiene Tedesco (1986) éste énfasis sobre los aspectos políticos de la estructura social ha permitido hablar de la acción del radicalismo como complementaria de la acción de la generación del '80. La preparación humanista – enciclopédica de la enseñanza media y superior era un medio eficaz de preparación para reclamar la participación en el poder político de los sectores medios que representaba el radicalismo. Por ende, defendieron su vigencia, oponiéndose a todo tipo de reformas, en tanto ese tipo de enseñanza era una de las formas de acceso a las fuentes del poder político. Mantener el poder de su orientación y el control centralizado permitía vigilar la incidencia directa en las aspiraciones políticas de cualquier sector. (Ídem)

En cierto modo “*el radicalismo completa en el plano político la asimilación al modelo europeo: es moderno allí donde la élite de 1880 era tradicional. En cambio, en lo económico, (...)es tradicional allí donde la élite de 1880 es moderna.*” (GALLO Y SIGAL, 1965, en Tedesco, 1986)

Durante la década de 1930 emerge el ascenso al poder de una nueva alianza de clases hegemónizada por la oligarquía terrateniente y la burguesía industrial vinculada al capital extranjero que instaura el comienzo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. A pesar de ello, no existen evidencias de una demanda al sistema educativo de mano de obra calificada, por lo que recién la ampliación masiva del sistema educativo y

en particular de la modalidad técnica, se produce recién con el peronismo<sup>20</sup> (1945) y no en función de los cambios en el aparato productivo sino en función de los reclamos políticos y sociales de los nuevos sectores que ampliaron su participación social. (TEDESCO, 1986)

En la década de 1930 además de los problemas generados por un conglomerado institucional diverso, se sucedieron los debates entre positivismo y espiritualismo (en las distintas formas que éstos adoptaron), entre el método y los fines, entre la Escuela Tradicional y la Escuela Nueva (y a su vez dentro de éstas, entre sus diferentes vertientes), entre la necesidad de enseñar saberes prácticos o saberes teóricos, etc. De acuerdo a Dussel y Pineau, (1997) el escolanovismo espiritualista convertido en pedagogía oficial de los '30 es muestra palpable de cómo el sistema educativo argentino procesó la modernización económica y cultural de los años '20 y '30 condenando a los márgenes, o simplemente dejando afuera, una variedad de sujetos y de saberes que empezaban a circular con fuerza en la sociedad y la cultura argentina.

Así se perseguía la democracia en la escuela, se reforzaba el currículum humanista y el trabajo se incorporaba en las orillas del sistema escolar (educación inicial, educación especial, escuelas de artes y oficios). Considerado más como un castigo que como actividad formativa, se cesantearon maestros, empleados, funcionarios, etc, vinculados al radicalismo, la intervención en las universidades y la represión al movimiento estudiantil, los intentos de modificación del carácter de la escuela primaria, el freno a la expansión del sistema educativo y las críticas al Estado en el uso monopólico de la enseñanza, son ejemplos de todo ello. (TEDESCO, 1986)

---

20 Varios autores consideran que las modificaciones que el peronismo produjo se encontrarían ya, y muchas veces no sólo en estado embrionario, durante los años '30. Al respecto ver DEL CAMPO, (1983) MURMIS y PORTANTIERO (1972) y SKUPCH (1973).

En síntesis durante la década de 1930 la sociedad argentina se tornó más compleja debido a la diversificación productiva y el desarrollo industrial, a las migraciones internas y externas, a la conformación de demandas de sectores recientemente constituidos o de otros que evolucionaron y formaron asociaciones profesionales, estudiantiles, sindicales, académicas, a la gestación de nuevos campos técnico profesionales y a los cruces culturales que se produjeron en aquellos procesos.

### **1.1.2 La incorporación de nuevos actores sociales**

Sobre este estado de situación el peronismo ha estructurado una política educativa para la formación técnica, ampliando los alcances del sistema educativo tal cómo se lo conocía hasta entonces.<sup>21</sup> Puiggrós y Bernetti (1993) observan que bajo el gobierno del peronismo, *“la sociedad civil elige el Estado como el sujeto que debía responder a una cantidad de demandas, complementarias o en conflicto, proyectando en el mismo sujeto la capacidad de resolución de los conflictos sociales.”* Al recuperar el discurso de la instrucción pública, el peronismo refiere expresamente a que ésta debe alcanzar a aquellos sectores que aún no concurren a la escuela. Mediante la combinación entre la voluntad de incorporación de los sectores sociales tradicionalmente apartados del sistema educativo, en carácter de sujetos de la educación pública, y la introducción de enunciados que relacionaban educación y el trabajo, el discurso educativo peronista adopta *“un sentido subversivo respecto del discurso pedagógico tradicional”* (PUIGGRÓS y BERNETTI, 1993). Bajo estos postulados, el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) desarrollado durante el primer mandato presidencial de Perón, planteó como objetivos de política pública para el sector educativo *“vitalizar la*

---

21 La oferta oficial para la formación técnica estaba compuesta por cuatro tipos de instituciones: las Escuelas de Artes y Oficios, las Escuelas Industriales de la Nación, las Escuelas Técnicas de Oficios, y las Escuelas profesionales para mujeres. Las escuelas industriales tradicionales eran, hasta 1944, las que concitaban la mayor cantidad de alumnos dentro de la rama técnica; ésta era una porción minoritaria dentro de la escolaridad secundaria. Además, la técnica y la ciencia contemporánea estaban escasamente incorporadas en la cultura escolar tradicional. Seguía predominando el currículum humanista por sobre las orientaciones técnicas, relegadas en la matrícula y en la distribución presupuestaria. (DUSSEL y PINEAU, 1997)

*escuela, dándole activa participación en la vida social cuyo factor más eficiente era el trabajo, y nacionalizar el currículo, bajo fuerte inspiración de los postulados de la escuela nueva, articulándolo con la demandas de enseñanza práctica, de educación espiritual, de instrucción para el trabajo y de vinculación con la realidad circundante.” (Ídem)*

El interés sobre la implementación de la educación técnica, según Dussel y Pineau (1997) provino principalmente de la participación sindical,<sup>22</sup> de los empresarios pequeños y medianos, cuya voz no era frecuente oír en los '30 y quienes más interesados estaban en socializar los costos de la formación de la fuerza de trabajo. También de la Unión Industrial Argentina,<sup>23</sup> representante de los empresarios más poderosos, aunque desde otra óptica: ellos pedían el rediseño de carreras universitarias sin cuestionar el status quo educacional.

La política educativa durante el primer período peronista (1943-1955) se vincula, entonces, a la convergencia en la formación técnica de cuestiones de muy diversa índole: la inclusión de los obreros en el sistema educativo, la formación de la fuerza de trabajo, las visiones sobre la industrialización y el trabajo obrero y la democratización social. (Ídem) Esta situación se dio, en parte, por el cambio radical de los primeros años de la década del 40.

Debido al proceso de industrialización y tecnificación creciente, sin lugar a dudas muy desigual, ya no alcanzaba con los cursos y conocimientos que hasta entonces se dictaban.

La nueva situación demandaba nuevos recursos económicos en un marco de pauperización creciente de la clase obrera. Se empezaba a necesitar quien pudiera organizar el conjunto de

---

22 Tradicionalmente, los gremios habían monopolizado la capacitación de sus miembros, creando verdaderos subsistemas educativos. Las prácticas y condiciones de dicha formación técnica estaban claramente articuladas con dos características del pensamiento obrero. En primer lugar, la unión indisoluble entre formación sindical o política y formación técnica, vinculada también muchas veces con otras dimensiones culturales. En esta unidad, la capacitación sería útil a los obreros y no a la patronal en la medida en que se estudiaran conjuntamente cuestiones sindicales y se adquiriesen otro tipo de contenidos culturales. La segunda característica se refiere a las posibilidades de articulación con otras mejoras y demandas laborales, en especial el ascenso en el escalafón y el trabajo de menores. Intentaremos demostrar más adelante cómo estas características fueron recogidas y continuadas por la CNAOP. (DUSSEL Y PINEAU, 1997) Consecuente con esto, en 1939 la CGT creó la Universidad Obrera Argentina (UOA). Esta institución comprendía las características mencionadas: era un instituto que brindaba baja calificación, planteaba a la formación sindical, cultural y técnica como íntimamente vinculadas, y era de absoluta y única injerencia del Movimiento Obrero.

23 Esto se evidencia en algunos artículos de su revista referidos al tema, en los que la UIA aparece preocupada por el escaso peso relativo de la carrera de Ingeniería dentro de la UBA, sin referirse al desarrollo de la enseñanza técnica para obreros. Ver Dussel y Pineau (1997)

instituciones presentes hasta entonces, establecer instancias superiores, brindar la nueva capacitación necesaria y financiar dicha situación. El peronismo, se hace eco de esta demanda social y política y lleva a cabo la creación del sistema de Educación Técnica oficial como parte del proceso de construcción de un discurso hegemónico, que vino a recoger y articular procesos político-culturales más amplios.

Esta creación no fue una estrategia improvisada y confusa, sino que articulaba muchas tradiciones y proyectos de peso, laborales, sindicales, políticos y pedagógicos; y tenía una organicidad importante, tanto interna —entre sus distintos ciclos— como en relación a los sujetos que pretendía incorporar. El modelo desarrollado tomó y recolocó elementos de las prácticas y experiencias previas en una combinación particular, en el que pueden leerse retazos obreros, empresariales, desarrollistas, discursos especializados, eclesiásticos, corporativistas, etc., enmarcados en definiciones sobre la educación del pueblo. (Ídem)

Hacia los años 1943-1955 se presentó la ampliación del viejo sistema de capacitación técnica oficial y la creación de nuevas alternativas dentro del mismo que, partiendo del nivel primario (cursos de pre-aprendizaje, misiones monotécnicas), incluían el nivel medio (escuelas-fábricas, escuelas industriales de la Nación) y abarcaban hasta el nivel universitario (Universidad Obrera Nacional). Esta nueva rama tuvo un alto grado de autonomía respecto al sistema tradicional. (Ídem)

Se resquebrajan así algunas de las fronteras establecidas por el modelo hegemónico de la Instrucción Pública. En primer lugar, los sujetos son interpelados en función de significantes previos, como su origen social y su condición de obreros (por ejemplo, era necesario presentar el carnet de trabajo para ser alumno del circuito). En segundo lugar, se amplía el currículum a impartir: no sólo los contenidos "académicos", sino también conocimientos técnicos y tecnológicos y saberes políticos vinculados a su condición de

"obreros" tales como nociones de derecho laboral, "cultura obrera" o historia del gremialismo<sup>24</sup>. (Ídem)

En su conjunto, la creación de este circuito paralelo de formación técnica fue uno de los aspectos en que el peronismo cuestionó con mayor fuerza al orden simbólico que estructuró al sistema educativo moderno. Frente al rígido anti-pragmatismo que había caracterizado tanto al positivismo como al escolanovismo oficial en los '30, la creación del sistema de educación técnica masiva planteó como nunca antes la necesidad de reformular la relación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo. (Ídem)

Hay que destacar que, con los rasgos ya señalados, el sistema educativo argentino constituyó un fuerte factor de movilidad social ascendente, al amparo de la dominancia de la doctrina principalista del Estado, registrando *“un crecimiento desigual en el período 1930- 1945 y una fuerte expansión de todos los niveles del sistema en el decenio 1945-1955, lo cual se explica por la incorporación de sectores sociales anteriormente excluidos”* (FELDFEBER E IMEN, 1997). A partir de 1955 la centralidad del Estado Nacional como proveedor de educación comienza a disminuir, en tanto las provincias y el sector privado se convierten en los agentes más dinámicos en la ampliación de la oferta del sector educativo. En especial de la oferta de la enseñanza de nivel medio y superior no universitario, en un contexto de crecimiento económico sostenido y de expansión de las clases medias. No obstante ello, la hegemonía en la prestación del servicio seguía estando en manos del sector estatal. (SUASNÁBAR, 2000)

Según Tiramonti (2001) el retraimiento de la acción educativa del Estado Nacional encuentra justificación en las teorías desarrollistas de la época que le reservaban al Estado

---

24 Dussel y Pineau (1997) aclaran que si bien es probable que estos últimos hayan sido introducidos con fines partidarios a partir de 1952, en el momento en que se los establece, en 1944, se está continuando con prácticas y discursos desarrollados por el Movimiento Obrero con anterioridad.

una función planificadora y reguladora de las iniciativas privadas, reestructura paulatinamente el mapa de las responsabilidades educativas y con ello incorpora nuevos circuitos institucionales para la inclusión diferenciada de los sectores emergentes en las demandas por educación. En su análisis aclara que las escuelas medias provinciales incorporaron una población geográficamente dispersa y a sectores que se incluían por primera vez en ese nivel educativo, mientras que las escuelas nacionales siguieron atendiendo a su público tradicional. Asimismo, enseña que se desconoce el tipo de población que asistía al sector privado, aunque se podría asegurar que el desplazamiento hacia ese sector ha sido el de los sectores socioeconómicos más altos.

Como se mencionó anteriormente, durante estos años la expansión del sistema educativo estuvo acompañada de una progresiva diferenciación del nivel medio que se expresó en el desarrollo de las orientaciones técnicas, que junto con las escuelas normales y las comerciales conformarían el conjunto de las opciones cuya clientela principal pertenecerían al amplio abanico de clases y sectores en ascenso. (TIRAMONTI, 2001)

A partir de 1958 se produjo la liberalización de las disposiciones de fiscalización. Esto permitió que el sector privado compitiera en mejores condiciones con la escuela pública, que era entonces la de mejor calidad y mayor prestigio. (FINNEGAN Y PAGANO, 2007)

Se fue estructurando entonces un circuito diferenciado de planes de estudio y organización pedagógica, con un organismo representante de sus intereses dentro de la administración pública con la creación del organismo que a partir de 1960 sería la Superintendencia Nacional de Educación Privada (SNEP) (Decretos 7.728 /58 y 9.247/60) ente autárquico dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. (PAVIGLIANITI, 1993)

En 1960, mediante el Decreto 12.179, los establecimientos privados fueron declarados unidades administrativas de gestión propia, con lo que se eliminaron los exámenes de

contralor de la calidad ante tribunales mixtos que se aplicaban desde 1878. El Decreto 371/74 eximió a los privados de la obligación de dictar los planes de estudio oficiales, los planes eran aprobados por la SNEP. Al sector público se lo dejó con los planes de mediados de los '40 y '50 y, en los períodos de facto, sometidos a un férreo control ideológico. (Ídem) En 1.961 comienza la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias a través de la Ley 15.796, dando inicio a una creciente tendencia a la descentralización y privatización del sistema educativo.<sup>25</sup>

En 1968 el gobierno de Onganía, a partir de la Ley No. 17.878, vuelve a insistir con la propuesta, celebrando convenios de transferencia para 680 escuelas primarias ubicadas en las Provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. (FALLETI, 2001). En 1970 la Ley 18.586 deroga la Ley Láinez, (que, recordemos, permitía a la Nación crear escuelas en las provincias que así lo soliciten) pero no es recién hasta 1976 cuando este proceso toma cariz definitivo. (KISILEVSKY, 1998)

## **1.2 La descentralización de los establecimientos educativos. El comienzo del cambio**

Se podría asegurar que la centralidad del Estado Nación en la vida política y social se mantuvo intacta a pesar de la naturaleza desigual del proceso de desarrollo -donde los sectores populares han sido los más relegados a la hora de gozar las oportunidades y los beneficios del “progreso”- del carácter represivo que asumió, por momentos, el orden social y político (golpes de Estado) y de los movimientos políticos (en especial, el radicalismo y el peronismo) que, con matices, problematizaron la equidad distributiva, la ampliación de derechos, la sindicalización, la participación ciudadana y la transformación del sistema

---

25 Tiramonti (2001) observa cómo la matrícula por nivel y dependencia (nacional, provincial o privada) comienza a crecer desde la década del '60 en pos de la dependencia provincial y privada. Mientras que en 1960 el nivel primario concentraba el 40, 5% en la dependencia nacional, el 49,6% en el provincial y el 9,8% en el sector privado, en la década de 1970, estos porcentajes descienden al 27,7%, ascienden al 60,7% y al 16,0% respectivamente. En el nivel medio, en 1960, la matrícula se distribuía en un 63,9%, 16,6% y 23,4% en el nivel nacional, provincial y privado y en 1970 cambia a un 47,3%, 19,6% y 33,1%, respectivamente.

educativo. Recién a finales de la década de 1970 la centralidad del Estado en la vida social, política y económica comienza a agrietarse, como paradoja, a través de una fuerte intervención estatal cristalizada en políticas neoliberales. En el marco estrictamente educativo, se evidencian en la descentralización desde el Estado Nacional al jurisdiccional de la gestión de las escuelas primarias sin respaldo financiero alguno. Braslavsky (1983) afirma al respecto que, en el marco de la última dictadura militar instalada en 1976 se *“cristalizó en los elencos gobernantes el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación –no así en el control ideológico– de los servicios educativos.”* Al mismo tiempo la autora afirma que en esos años se registra *“una significativa disminución de la oferta de oportunidades educativas e incluso una importante retracción de la matrícula en niveles y modalidades clave del sistema educativo”* (BRASLAVSKY, 1983).

### **1.2.1 Los orígenes de la descentralización: el neoliberalismo y la dictadura de 1976**

Aunque la transferencia de las escuelas primarias desde el nivel central al provincial era un tema recurrente en el ámbito educativo, recién en 1978 la propuesta que venía discutiéndose en el seno del Consejo Federal de Educación desde 1976 es llevada a cabo por la dictadura militar. Se apela al artículo 5° de la Constitución Nacional el cual establece que cada provincia dictará para sí una constitución que asegure la administración entre otras cosas de la educación primaria para fundamentar la decisión de realizar tal descentralización a todas las provincias del país.<sup>26</sup> El proyecto del Poder Ejecutivo Nacional (plasmado en las leyes 21.809 y 21.810) no tomó en cuenta los reclamos de las provincias (como el gradualismo de la transferencia y el acompañamiento de los recursos

---

26 Cabe aclarar que si bien la apelación a la Constitución no se presentaba tan relevante en un período de gobierno de facto, lo cierto es que los gobernadores se opusieron (en la medida de sus posibilidades) sólo a la forma en que se realizó la transferencia. Ver Falleti (2001)

para sustentarlas) y se impuso con sólo algunas modificaciones técnicas realizadas por la Comisión de Asesoramiento Legal.

El proyecto<sup>27</sup> privilegiaba las perspectivas neoliberales en boga, dado que estuvo dirigido a des-responsabilizar al Estado nacional del servicio educativo primario y a racionalizar la utilización de los recursos –es decir, balancear las cuentas públicas del Estado nacional- sin tomar en cuenta los efectos sobre la calidad educativa. (SENÉN GONZÁLEZ, S. 1994) En relación al peso fiscal de la transferencia, pese a su importancia, cabe aclarar que según el análisis de Cetrángolo y Gatto (2002) no pareció haber tenido un mayor impacto sobre la evolución de mediano plazo del gasto provincial agregado<sup>28</sup>.

Al respecto, los autores (ídem) mencionan tres argumentos por los cuales se debe considerar que la descentralización educativa ha obedecido a motivaciones fiscales y no a razones de política sectorial educativa: a) la transferencia fue decidida en momentos en que los recursos provinciales estaban observando una significativa recuperación, b) la participación de las provincias en la masa de recursos coparticipados no fue incrementada para acompañar el desplazamiento de las erogaciones sino que, por el contrario, se observa una importante caída entre 1980 y 1984 que fue acompañada por una significativa reducción de los montos absolutos de los recursos sujetos a coparticipación, los cuales tampoco fueron compensados con financiamiento extraordinario proveniente del Tesoro Nacional y c) la transferencia de establecimientos no adoptó ningún recaudo financiero especial, bloqueando cualquier intento de diseñar una mejora en la política educativa.

---

27 Para Filmus (1997), este proceso no significó una ampliación de las posibilidades de participación comunitaria en las escuelas ni la emergencia de procesos innovadores por iniciativa de sus actores, ni permitió una mejora del servicio. Por el contrario, la desatención por parte del Estado nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales, provocaron la profundización de la segmentación educativa.

28 Los autores advierten que, si bien es cierto que el promedio de gasto en personal de las 24 jurisdicciones correspondiente al período 1978-85 resultó bastante superior (12%) al registrado entre 1970 y 1977, ello se relaciona más con los aspectos presupuestarios y fiscales de los gobiernos provinciales derivados de las circunstancias macroeconómicas y de aspectos político institucionales vinculados con la coparticipación federal de impuestos que con los efectos de la transferencia. (CETRÁNGOLO Y GATTO, 2002)

Este proceso de descentralización educativa que comenzó bajo el amparo de la dictadura militar no por casualidad, sino que como otras políticas públicas implementadas durante la historia reciente de nuestro país, culmina en el gobierno de Carlos Menem. El proceso de descentralización sucede en ambas oportunidades bajo una alianza de clases (distinta en su composición en cada etapa pero similar en sus objetivos) conformada por sectores de la oligarquía local diversificada, las empresas extranjeras y los bancos transnacionales, cuyos intereses estaban ligados a la valorización financiera de sus activos. Aspiazu (1999) y Basualdo (2000) aducen que la política económica implementada por el Ministro de Economía Martínez de Hoz durante la dictadura de 1976 ha marcado un quiebre en el sistema económico argentino que se termina de cumplimentar con la serie de privatizaciones y desregulaciones que implementó el gobierno de Carlos Menem. Este cambio se tradujo en una economía asentada en la sustitución de importaciones en base a la expansión del mercado interno a una economía vinculada al sistema financiero internacional, las empresas transnacionales y al conglomerado de grandes empresas locales. El predominio de las políticas neoliberales en nuestro país implicó una serie de reformas virulentas respecto al rol del Estado. En consecuencia, *“las reformas conllevaron una severa reformulación del rol del Estado en la relación con la economía y la sociedad, lo cual trajo como correlato la consolidación de una nueva matriz social caracterizada por una fuerte dinámica de polarización y por la multiplicación de las desigualdades”* (SVAMPA, 2005). En el plano político hubo un significativo debilitamiento de las organizaciones políticas tradicionales, como es el caso de los sindicatos y los partidos políticos. En ese marco, las clases populares experimentaron una pérdida de poder significativo en tanto la inestabilidad social, la falta de regulación estatal en las protecciones sociales y la precariedad laboral intensificaron los marcos de la desintegración

social y socavaron las posibilidades de la acción colectiva. (FINNEGAN Y PAGANO, 2007)

### **1.2.2 El afianzamiento del proceso**

A principios de los años noventa el gobierno nacional implementó dos estrategias fundamentales que interpelaron al sistema educativo: la transferencia a las provincias de todos los establecimientos educativos pertenecientes al gobierno nacional y una reforma completa de la estructura del aparato educativo nacional, que afectó aspectos administrativos, de organización académica y curricular. (PUIGGRÓS, 1996)

Puiggrós (1996) enseña que dos factores han facilitado que la reforma neoliberal se convirtiera en un mito: *“el primero consistió en encontrar un terreno fértil, pues efectivamente los viejos sistemas escolares requerían modificaciones; el segundo ha sido la insuficiencia de las propuestas de reforma realizadas desde posiciones liberal-democráticas y de una izquierda actualizada.”* Así fue como el neoliberalismo pedagógico se situó justamente en el terreno discursivo donde se inscriben las fracturas del sistema educativo tradicional haciendo gala de estrategias pedagógicas guiadas por la tónica de su lógica económica.

En 1990 el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación había elaborado un proyecto de transferencia de escuelas de nivel medio a las provincias. A fines de 1991, estos antecedentes se combinaron con una coyuntura económica favorable para la transferencia del gasto social a las provincias dado que la recaudación de impuestos había aumentado significativamente, y por ende, las transferencias por coparticipación a las provincias. Paralelamente, las arcas nacionales se vieron afectadas de manera negativa por la eliminación del impuesto inflacionario y por la disminución de tasas de aduana. En este

contexto, el Poder Ejecutivo nacional envía el proyecto de Ley de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario se envía al Congreso, formando parte integrante del proyecto de presupuesto de 1992. Esta Ley autorizaba al Estado nacional a transferir los servicios administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos a través de la firma de convenios de transferencia específicos con cada jurisdicción. (FILMUS, 1997)

Su sanción se impuso apelando a los principios del federalismo y negociando la transferencia con los gobernadores. Para Falletti (2001) la estructura federal argentina no sólo facilitó la legitimación de la transferencia de escuelas y la descentralización administrativa tanto en gobiernos autoritarios como constitucionales, sino que, además, tuvo un impacto en la forma en que se negoció la descentralización durante el período democrático, cuando -a diferencia del período dictatorial -la construcción de coaliciones y consensos con los actores políticos subnacionales fue esencial para el éxito del traspaso de las escuelas y las reformas educativas que le siguieron.<sup>29</sup>

En igual dirección Suasnábar (2000) sostiene que las políticas de desfinanciamiento de la educación que acompañaron los gobiernos militares en un contexto de crecimiento de la matrícula educativa agudizaron la crisis del sistema educativo y sentaron las bases para que el gobierno de la educación fuera reinterpretado dentro del clima ideológico neoliberal por entonces vinculado a la asociación necesaria entre intervención estatal e ineficacia. En consecuencia la demanda por la transferencia de los servicios surge vinculada al conjunto

---

29 Las provincias no estaban en desacuerdo con la transferencia siempre y cuando ésta se desarrolle en forma gradual y esté acompañada de los recursos necesarios para hacer frente a su administración, cosa que finalmente no sucedió en ninguna de las dos transferencias de establecimientos. La posición de los ministerios nacionales, en especial del ministerio de Economía, era que las provincias podían afrontar el gasto de las escuelas transferidas con recursos propios ya que la recaudación había experimentado un fabuloso incremento durante 1991. Los datos que el ministerio de Economía presentaba a los gobernadores mostraban que los ingresos crecían a un ritmo más acelerado que el gasto. No obstante, luego de la transferencia de 1991 se firmaron varios convenios bilaterales entre la Nación y las provincias, algunas de las cuales recibieron grandes sumas de dinero para el mejoramiento edilicio. (FALLETTI, 2001)

de reclamos en pos de un “verdadero” federalismo y una mayor autonomía de las provincias frente al poder del Estado Nacional sustentada en las promesas incumplidas por el modelo educativo centralizado: integración nacional, equidad, calidad, participación, articulación del sistema, racionalidad en la utilización de los medios, etc. (Filmus, 1997)

La descentralización<sup>30</sup> entendida como “*un proceso histórico de transformación en las relaciones que existen entre aparatos estatales por el cual se transfieren un conjunto de funciones y recursos estatales desde el nivel central hacia nivel/es no central/es*” (PIREZ, 1998) sucede en un proceso de redefinición del rol del Estado, profundamente marcado por la implementación de las ideas neoliberales.<sup>31</sup> Por ende, se podría afirmar que las sucesivas transferencias se contienen en un proceso de descentralización (sectorial) por desesperación (ARANGO, 1993) que provocó un hito en la historia del federalismo educativo argentino en cuanto redefine el rol de los distintos actores involucrados en tal sistema.

Existe coincidencia, en el estado del arte, en señalar que se trató de una política fiscal tendiente a la reducción del gasto público y de delegación de responsabilidades del Estado y no de una delegación efectiva del poder de decisión. De este modo, “*en tanto la retórica oficial privilegió el consenso como forma de direccional la política de reforma y la centralidad del Consejo Federal de Cultura y Educación como ámbito de discusión; las medidas adoptadas y el manejo de los recursos técnicos y financieros por parte del*

---

30 Aquí también por cuestiones de economía no se profundiza en el debate sobre las distintas definiciones de descentralización. Sólo cabe aclarar que se ha preferido esta definición conceptual en tanto sostiene que cada proceso de descentralización adquiere particularidades de acuerdo al contexto en dónde se inscribe y no emplea una definición “única” aplicable a cualquier situación y a que permite, de acuerdo a que conjunto de funciones se transfieran, definirla como estructural o sectorial, según sean modificadas las estructuras estatales o bien algún servicio, función o política a implementar.

31 Para Ornelas (2003) los neoliberales defienden la descentralización educativa destacando las cuestiones fiscales, la transferencia de recursos, la rendición de cuentas y la difusión del poder. Para el autor, “estas corrientes muestran una mayor preocupación por instituir reglas que pongan el acento en la calidad de la educación, la eficacia técnica y la eficiencia en el gasto. Sus abogados piensan que descentralizar la toma de decisiones hará que se escuche más la voz de los “consumidores-votantes”. El razonamiento de la eficacia técnica incluye dos tesis. Primera, ya que la producción y los precios varían entre las localidades hay una eficiencia obvia al permitir que las autoridades locales decidan los presupuestos de la educación. Segunda, en situaciones donde la capacidad de los ministerios centrales es débil para monitorear y supervisar los sistemas regionales, descentralizar esa función a los consumidores-votantes hará a las escuelas más responsables y mejorará su desempeño (BURKI, PERRY Y DILLINGER, 1999).

*Ministerio Nacional dejó poco margen para la construcción de un proceso de descentralización efectiva del poder.” (FELDFEBER E IVANIER, 2003) En consecuencia la descentralización realizada sin mediar un diagnóstico del estado de situación de los servicios a transferir y de las jurisdicciones receptoras, agudizó las tendencias a la segmentación del sistema educativo. Esta agudización, entre otras, procedió de la heterogeneidad de las diversas jurisdicciones en términos de sus capacidades financieras y técnicas, de su situación socioeconómica, de su tradición política y de los niveles de escolarización alcanzados por las respectivas poblaciones, sumada a los diferentes modos y ritmos de operación de la posteriormente sancionada Ley Federal de Educación. (FINNEGAN Y PAGANO, 2007)*

### **1.2.3 Consecuencias de la descentralización**

En principio se puede aseverar que la reforma educativa de los años noventa implicó un proceso de adaptación a la economía global y un rediseño organizacional del Ministerio de Educación nacional para que redefiniera el papel que históricamente se le había asignado a fin de cumplir su nuevo rol (GOROSTIAGA, 2006) de principal “monitor”, “regulador”, “evaluador” y “compensador” del sistema educativo no universitario.<sup>32</sup> (ROTHEN, 2004)

Retomando el análisis que Oszlak realiza del Estado Nación, se sostendrá que a partir de la descentralización educativa se ha modificado sustancialmente la agenda ministerial y por ende, la relación del Ministerio de Educación de la Nación con los estados provinciales, las instituciones de la sociedad civil, los gremios docentes, los agentes del mercado y los actores supranacionales, así como también se ha realizado un profundo reordenamiento de

---

32 Los principales ejes de la reforma educativa se pueden resumir en: a) reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad al segundo año del nivel inicial y al octavo y noveno año de la Educación General Básica, b) la renovación de los contenidos curriculares, c) la institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación, d) las políticas compensatorias, e) la modernización de la gestión institucional y, f) el aumento de la inversión en el sistema educativo. (BID, 2004)

la estructura interna del Ministerio de Educación de la Nación, de sus mecanismos de conducción y del perfil profesional del elenco gubernamental. (SUASNÁBAR, 2000)

Haciendo uso del estado del arte se destacan las principales consecuencias del modelo “descentralizado”: a) imponer a las jurisdicciones la administración de un aparato estatal más robusto sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas;<sup>33</sup> b) fortalecer el rol asignado al Consejo Federal;<sup>34</sup> c) promover la evaluación y la investigación<sup>35</sup> como funciones asignadas al ministerio de educación nacional; cuestión que se vio reforzada por el movimiento de un grupo de investigadores desde el ámbito académico a lugares de toma de decisiones en el terreno educativo (GOROSTIAGA, 2006). Ello fue posible gracias al proceso de declinación de los “intelectuales de partido” y la pérdida de centralidad del Estado como articulador de las relaciones sociales en favor del mercado. (SUASNÁBAR, 2008) Esto generó tensiones en el interior del equipo gubernamental y en sectores del campo de las ciencias de la educación, en especial en las universidades públicas, dado que las estrategias a adoptar respecto a las reformas eran disímiles. Este cuerpo de funcionarios fue capaz de mejorar la capacidad propositiva y el diseño de políticas, pero incapaz de vincular el discurso con la práctica burocrática cotidiana. (Ídem, 2000) d) la “privatización de las responsabilidades” (TIRAMONTI, 2001) en tanto la nueva estructura del sistema educativo descargó una parte de la inversión educativa en los agentes del mercado (ver

---

33 Ello se traduciría en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas del gobierno nacional (OSZLAK, 2001) y dejaría a las claras que el proceso de descentralización por sí sólo no elimina la posibilidad de que en los nuevos ámbitos de decisión se reproduzcan las mismas prácticas que –anteriormente- ejercía el nivel central. Esto supera el ámbito organizacional y se trata, en realidad, de un problema cultural y tecnológico propio de las reformas “hacia adentro” del Estado. (OSZLAK, 1999).

34 Falletti (2003) señala tres condiciones para sostener el nuevo rol del CFCE como espacio de discusión, negociación y construcción de consensos entre los representantes de las distintas jurisdicciones: 1) la periodicidad de las reuniones y el número de resoluciones producidas; 2) el proceso de negociaciones en torno a la aplicación de las reformas sancionadas en la Ley Federal de Educación muestra la creciente importancia de los gobiernos provinciales; 3) la creciente interacción entre ministros en las reuniones del Consejo les permitió adquirir mayor coordinación y aprendizaje para avanzar en propuestas y enfrentarse al poder central.

35 La Ley Federal de Educación N° 24.195/93 estableció como una de las funciones del Ministerio Nacional (Art. 53) “Coordinar y ejecutar programas de investigación y cooperación con Universidades y Organismos Nacionales Específicos” (inc. h) y “Administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema entre ellos, los de planeamiento y control: evaluación de calidad; estadística, investigación, información y documentación (...)” (inc. i).

FILMUS, 1997); e) la presencia activa de los actores supranacionales, quienes promovieron este proceso<sup>36</sup> elaborando estrategias educativas de corte neoliberal, asesorando a los conductores de las políticas educativas y financiando proyectos focalizados (CORAGGIO, 1997); f) la fragmentación de las negociaciones salariales en cada una de las jurisdicciones, logra una “provincialización del conflicto” que quiebra las negociaciones colectivas de los gremios docentes y permite la coexistencia, en cada provincia, de varios sindicatos docentes (RIVAS, 2004); cabe destacar que ello multiplica los interlocutores en los procesos de negociación salarial tanto nacional como provincial y confiere a un conjunto de actores el poder de veto en el proceso de negociación a través de medidas de fuerza. Bajo este esquema, la organización sindical de nivel nacional asume sólo un rol de “coordinación de acciones” que se torna más difícil e improbable a medida que se van consolidando los espacios y los actores locales. (Ídem)

g) la implementación de políticas educativas compensatorias activas<sup>37</sup> y h) la existencia de una fuerte concentración en el Ministerio Nacional de la captación de los recursos fiscales. (MORDUCHOWICZ Y ARANGO, 2007). Ambos autores sostienen que en el nivel central priman los ajustes en base a negociaciones y acuerdos cortoplacistas para garantizar la gobernabilidad del sistema educativo por lo que parecerían mantenerse vigentes las características señaladas por Bravo (1968), esto es a) inorganicidad: las afectaciones especiales responden a la coyuntura; b) inestabilidad: se crean leyes que perduran sólo algunos años; c) incumplimiento: no siempre se materializan los objetivos de las normas

---

36 El Banco Mundial, afirmaba que “los gobiernos centrales se encontraban bajo condiciones fiscales severamente limitadas para continuar la expansión de las oportunidades educativas, por lo que la transferencia de parte de la carga para promover la educación primaria y secundaria a otras instancias se consideraba una alternativa muy atractiva para el financiamiento de la educación”. (ROTHEN, 2004)

37 Para Feldfeber (2006) el Estado al tiempo que se desliga de la responsabilidad directa por la prestación del servicio educativo, establece formas intervencionistas y centralizadas en el control de los procesos descentralizados, intentando conducir “a distancia” el sistema educativo.

legales y d) insuficiencia: no se programa el gasto por lo que se desconoce con precisión las necesidades de financiamiento. (MORDUCHOWICZ, 2008)

La Ley Federal de Educación sancionada en 1993 constituye un complemento necesario de la LTSE.<sup>38</sup> La asignación de responsabilidades y funciones entre las provincias y la Nación conllevó a que las primeras contengan el peso del sostenimiento del servicio, además del conflicto gremial y social. El Ejecutivo Nacional mantuvo para sí los créditos de los organismos internacionales y de partidas presupuestarias específicas para desarrollar los proyectos de la reforma educativa que la Ley Federal instauró. Entre ellos se incluyen la asistencia técnica en terreno, la contratación de expertos y consultores, el otorgamiento de becas y subsidios, la realización de pequeñas transferencias directas a las escuelas y la implementación de operativos de medición de la calidad educativa. Esta situación impactó en las estructuras administrativas del MEN en tanto las políticas se implementaban a través de “programas especiales” que contaban con autonomía normativa y financiera respecto de la burocracia habitual de la cartera nacional. El ámbito institucional de concertación de todo lo referido al sistema nacional quedó en manos del Consejo Federal de Educación.<sup>39</sup>

Este proceso tuvo su correlato en el estado provincial y sus instancias organizativas. Las provincias se adecuaron muy heterogéneamente de acuerdo a sus coyunturas políticas y sus posibilidades económicas y técnicas. Se verifica un intento por derivar, en algunas jurisdicciones, complejas tareas de administración y obtención de recursos a la base del

---

<sup>38</sup>La Ley previó un cambio estructural asociado a garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar de 10 años. La escuela primaria de siete grados se transformó en Educación General Básica de nueve años y se primarizó, secundarizó o independizó el último ciclo (7°, 8° y 9° años). El CFCyE estableció que cada provincia podía implementar este 3er Ciclo en forma “masiva” o bien “a escala” donde la implementación se iniciaba en una cantidad limitada de establecimientos para posteriormente ampliarse. Asimismo, estas dos formas podían darse de manera “total” en los tres años del ciclo o bien de manera “gradual” donde el proceso de implementación implica un cronograma de incorporación de los tres años en tiempos escalonados. De tal manera, las resoluciones y acuerdos del CFCyE establecían una suerte de “menú” de posibilidades sobre el cual las provincias podían estructurar sus estrategias para la implementación y localización del 3er. Ciclo. El resultado fue la aplicación de diversos modelos institucionales que más que atender a la diversidad de situaciones se adaptó a las precarias condiciones existentes.

<sup>39</sup> Está presidido por el Ministro Nacional del área e integrado por el responsable de conducción educativa de cada jurisdicción. Cuenta además con representación del Consejo Interuniversitario. Para más información consultar la Ley N° 24.195.

sistema mientras, al mismo tiempo, las decisiones más importantes, relacionadas con la reforma, fueron concentrándose en el ejecutivo provincial y en la figura de los gobernadores. (FANELLI, 2007) El sistema educativo centralizado, rígido y homogeneizante conformado en la etapa de consolidación del Estado argentino “*no dio paso a otro flexible, múltiplemente articulado y democratizado, tal como proclamaba la reforma educativa neoliberal, sino a fragmentos del anterior sistema, cada uno de los cuales igualmente rígidos y centralizados. Un sistema diversificado, con poco de ‘común’ y fuertemente desarticulado*” (VAZQUEZ, 2004).

#### **1.2.4 Una nueva forma de centralidad del Ministerio de Educación de la Nación**

La crisis financiera y política que soportó el país en los años 2001-2002 había dejado secuelas importantes en la sociedad argentina. Los establecimientos educativos en ese lapso se convirtieron en espacios de contención para los sectores más desprotegidos y vapuleados por la crisis. En un momento crucial de la historia política argentina el sistema educativo demostró que fue una de las mejores herramientas tanto de la comunidad como de los gobiernos para colaborar en la reconstrucción del tejido social. Durante los años 2003-2004, tras la asunción de Néstor Kirchner, se intentaron resolver los problemas urgentes que se habían acumulado tiempo atrás en pos de revertir una generalizada pérdida de confianza en el sector. Para eso fue necesario garantizar condiciones mínimas que aseguraran la continuidad de las actividades educativas, así como la creación de condiciones para el desarrollo de una política educativa de corto, mediano y largo plazo.

En ese contexto fueron sancionadas y promulgadas la Ley N° 25.864 de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase y la Ley N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID). Pero fue recién en el bienio 2005-2006 donde se introdujeron

transformaciones sustanciales, a partir de la sanción y promulgación de tres normas esenciales: la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional, la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LF) y la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (LEN).

La LF había sido una de las demandas que el sindicalismo docente presentaba desde fines de los años noventa. Fue sancionada en el año 2005 por unanimidad en el Senado y por amplia mayoría en la Cámara de Diputados. Plantea alcanzar los siguientes objetivos específicos en el sistema educativo troncal: a) garantizar la escolarización universal de los niños de 5 años e incrementar la matriculación en salas de 3 y 4 años priorizando los sectores sociales más desfavorecidos; b) garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria; c) asegurar que como mínimo el 30% de los alumnos de Educación Básica asistan a servicios de jornada extendida o completa priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas; d) concretar planes destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar de niños que viven en hogares pobres; e) incrementar la escolarización en el nivel medio/polimodal; f) lograr Analfabetismo = 0; g) mejorar el sistema de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles educativos; h) generalizar el acceso a la informática y a la tecnología de comunicación y a un segundo idioma (inglés); i) mejorar las escuelas técnicas, la enseñanza científico tecnológica, y la investigación; j) mejorar las condiciones laborales docentes: carrera, capacitación y salario docente. En materia de inversión, la Ley establecía una escala gradual ascendente de gasto en educación, ciencia y tecnología de todos los niveles de gobierno en su conjunto hasta alcanzar el 6% del PBI en 2010 (artículos 3 a 5).<sup>40</sup>

---

40 Luego, la Ley de Educación Nacional N° 26.206, artículo 9, establece que desde 2011 el 6% se establece como parámetro mínimo permanente y aclara que sólo se refiere al Gasto Educativo (sin adicionar lo invertido en Ciencia y Tecnología).

El proceso de implementación de la LF fue considerado como potenciador de una mirada integral del sistema educativo que comprende tanto metas y acciones como montos de inversión. La metodología de trabajo consistente en la elaboración de Convenios Bilaterales y Actas de Monitoreo para la implementación de la Ley produjo mejoras en las posibilidades de planificación de las políticas educativas, tanto a nivel nacional como jurisdiccional. Estas mejoras estuvieron asociadas, por un lado, al trabajo con metas transversales a los distintos niveles educativos, combinando para eso información y "expertise" de distintas áreas de los ministerios (unidades estadísticas, áreas de costos, infraestructura, direcciones de niveles educativos, etc.). Como también a la articulación entre las políticas nacionales y provinciales que posibilitó el instrumento elaborado de forma conjunta entre ambas partes. Por otra parte, el proceso de armado de los Convenios Bilaterales fue considerado como facilitador de un planeamiento estratégico inicial, no sólo en relación a las acciones sino también a los costos y los tiempos de las mismas, con una dirección común marcada por los objetivos explicitados en el art. 2º de la Ley N° 26.075 y obligó a tomar medidas anticipatorias para su implementación en los años subsiguientes.

En este sentido, estas herramientas se han constituido en instrumentos útiles para la planificación y el seguimiento de las políticas educativas a corto y mediano plazo, garantizando mayor eficacia, eficiencia y transparencia a la gestión pública, por el acceso y difusión de la información que contenían. (CIPPEC, PREAL 2010) Sin embargo, en el proceso hubo algunos obstáculos asociados a la circulación de información, el modo de organizar los datos y la constitución de equipos multidisciplinares (profesionales del área pedagógica y del área administrativo-contable). También se destaca que los objetivos financieros no se encuentran estrechamente relacionados con los objetivos pedagógicos. Además, hay algunas metas que se pautaron (como el treinta por ciento de escuelas

primarias de jornada extendida a nivel país o el logro del analfabetismo igual a cero) pero que estaban claramente sobre exigidas (Ídem).

La LFE también crea el Fondo de Compensación Salarial<sup>41</sup>. Allí la cartera educativa se compromete a destinar recursos específicos para dar cumplimiento al piso mínimo salarial en aquellos casos donde las jurisdicciones presenten dificultades financieras para lograr dicha meta. Con esta política se pretende no sólo cumplimentar el piso mínimo salarial en todas las provincias del país, sino también colaborar en la reducción de la brecha salarial inter jurisdiccional. Según distintos análisis (ÁLVAREZ 2010, CIPPEC - PREAL 2010) esta política tiene incidencia y efectividad sobre este último punto. Otros autores, como Rivas (2010), comparten los beneficios pero advierten tres problemas en su implementación: i) su falta de reglamentación, lo cual potencia la discrecionalidad; ii) su rigidez, en tanto no existen niveles intermedios de aportes salariales según indicadores provinciales y iii) la ausencia de criterios objetivos de distribución hace que no necesariamente las provincias que realizan un mayor esfuerzo por financiar la educación sean beneficiadas por el Fondo, lo que resulta en que provincias que realizan un bajo esfuerzo financiero por la educación igual reciben el fondo compensatorio.

Durante el año 2006, tras haber transcurrido sólo un año de sancionada la LF, se debate en distintas instancias del país lo que finalmente sería la nueva LEN.<sup>42</sup> En ella se ratifica la obligación del Estado, en cuanto garante del derecho a la educación integral, permanente y

---

41 La creación del Programa se establece en el artículo 9 de la Ley de Financiamiento Educativo. Al año 2009 el Fondo de Compensación Salarial abarcaba 11 jurisdicciones: Jujuy, Corrientes, Chaco, Misiones, Entre Ríos, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Formosa y La Rioja..

42 Es importante reconocer el contexto de expansión económica en el que fue sancionada la LFE y la LEN. Esto permite comprender su marcada orientación hacia los objetivos financieros y a la definición de roles y responsabilidades en el financiamiento de la educación. De acuerdo a (CIPPEC – PREAL 2010) mientras estos objetivos fueron elaborados con precisión y definidos en detalle, su traducción en objetivos educativos no tuvo la misma claridad. Asimismo destacan que los convenios bilaterales han sido fundamentales en la implementación de la norma, dado que han logrado instalarse y se han convertido también en una herramienta estratégica en la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Además, el proceso de elaboración de los convenios, y sus correspondientes actas de monitoreo, fortalecieron las instancias de planeamiento de las jurisdicciones, impulsaron la sistematización de información y la elaboración de diagnósticos educativos, al tiempo que facilitaron el consenso de objetivos y políticas a nivel local. Sin embargo, existe un grupo de jurisdicciones que ha tenido dificultades para alcanzar los objetivos de financiamiento. Esta situación es una señal de alerta que merece ser estudiada en profundidad para identificar las causas de este incumplimiento.

de calidad para todos los habitantes de la Nación. La educación se reconoce como un bien público que debe ser garantizado por el Estado, responsabilidad que comparte el Estado Nacional con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta norma representa un importante avance para reducir los problemas de fragmentación y desigualdad que afectan al sistema educativo con la extensión de la obligatoriedad de 10 a 13 años de escolaridad instalando la obligatoriedad del nivel secundario. Además promueve la universalización del nivel inicial, el impulso de la jornada extendida, la oferta de alternativas educativas para jóvenes y adultos que no hayan completado la escolaridad obligatoria y la garantía del acceso y permanencia a personas con necesidades especiales.

La Ley N° 26.206 implica transformaciones estratégicas en el sistema educativo: nueva estructura, nuevas modalidades, fortalecimiento del sistema de educación técnica y del sistema de formación docente. Inaugura una nueva e intensa agenda de trabajo, cobrando importancia la reflexión acerca de las nuevas instituciones que demanda este sistema educativo, la forma de gestionarlas y articularlas, como así también acerca de las instancias de planificación, coordinación y evaluación que deben generarse a nivel macro, para la implementación de las decisiones de política adoptadas.

A partir de la gestión de Cristina Fernández se pone en aplicación el apartado de la Ley de Financiamiento Educativo que permite la concreción de la Paritaria Nacional Docente. Allí están representados los sindicatos docentes nacionales y representantes de la cartera educativa y de la laboral del PEN. La institucionalización de la negociación colectiva responde a una histórica demanda del sindicalismo docente. De acuerdo a Chiappe (2011) la Paritaria Nacional implicó un salario mínimo que mejoró particularmente el ingreso de las provincias con menores recursos fiscales e implicó un parámetro de aumento que sirvió de piso salarial a las provincias no financiadas por el Programa Nacional de Compensación.

Nuevamente se da un cambio en las relaciones de poder entre los actores sociales, esta vez con un Estado coordinador y regulador a nivel nacional.

También durante su gestión se crea el Programa Conectar Igualdad el cual prevé la entrega de netbooks a todos los estudiantes del nivel secundario del sector público. Su importancia política en cuanto colabora en la reducción de la brecha digital promoviendo herramientas tecnológicas a los alumnos y económica, por la inyección de recursos que representa, lo convierten en una iniciativa a destacar. No obstante, como sus efectos se comienzan a percibir a partir del año 2010 quedará fuera del análisis del presente estudio.

### **1.3 Rupturas y permanencias en el gobierno de la educación**

Llegado a esta instancia es conveniente realizar un repaso de lo mencionado en los apartados precedentes. Para ello se presentan en el Cuadro N° 1 las principales iniciativas en materia de política educativa implementadas por el PEN desde 1.991 y los cambios y continuidades que impactan al interior de las funciones del MEN en relación a distintos aspectos del sistema educativo.

Se observa que algunas decisiones de política pública se mantienen desde la década del noventa tales como el pago del FONID, la continuación de la gestión educativa en manos jurisdiccionales y las características normativas del MEN como regulador, evaluador, compensador, acreditador y validador de títulos, y coordinador del sistema educativo. Sin embargo hay aspectos como el financiamiento destinado al sector, la revalorización de la educación técnica y la formación docente, la injerencia del gobierno nacional en la política salarial y en el mejoramiento de la oferta edilicia, el crecimiento de la intervención en el campo de la educación superior y la actitud de la propia cartera educativa nacional en su nuevo rol, que expresan las divergencias entre cada período presidencial.

En el primer momento de la serie (1991-1999) el Ministerio educativo asume su nueva figura en el sistema sin tomar partido en cuestiones propias de las jurisdicciones, pero sin perder por ello una gran relevancia en la arena educativa. No interviene ante determinadas problemáticas jurisdiccionales dejando a cada una de ellas que librerá sus propias estrategias para acomodarse al nuevo diseño del sistema educativo. Esto se evidencia en que cada provincia adoptó la nueva estructura de niveles del sistema educativa presentes en la LFE siguiendo su propio rumbo. Pero por otra parte el ámbito nacional se reserva la capacidad de evaluar, de realizar políticas compensadoras (Plan Social Educativo), de producir información relativa al sistema y de generar iniciativas educativas (PRISE y PRODYMES) que instalaron administraciones paralelas dentro de cada jurisdicción que le permitieron conservar un gran poder frente a las jurisdicciones. Sin embargo, dado el sistema federal existente y las inequidades preexistentes, la falta de intervención en cuestiones centrales acrecentó las desigualdades inter jurisdiccionales relativas al sistema educativo.

En el período 1999-2003 se sucede un declive del poder nacional sobre el federalismo educativo acrecentado por la crisis económica, el cambio en la relación de fuerzas con las provincias que en su mayoría eran de un color político distinto al nacional y al agudizamiento del enfrentamiento con los sindicatos docentes tanto a nivel nacional como jurisdiccional. Las políticas educativas no salariales se reducen y la única política que persistió fue el FONID, con el cual se tuvo serios inconvenientes fiscales para garantizar su cancelación.

Esta situación se modifica a partir de los primeros años del nuevo milenio cuando el MEN genera iniciativas políticas –y un nuevo marco normativo- para interesarse y/o para garantizar, según el caso, en aspectos puntuales del sistema educativo que anteriormente

habían sido incompatibles de financiar en un mismo momento. Así se implementan políticas de construcción de escuelas, la inyección de recursos en los salarios docentes provinciales, la provisión de equipamiento tecnológico, la coordinación de la formación docente, el financiamiento de la educación técnica, la distribución de libros, etc.

Esta modificación en la “actitud” del PEN lo pone nuevamente en el centro de la escena del sistema educativo. Se observa así el pasaje de un Estado Nacional que en los años noventa delega a las jurisdicciones el gobierno de la educación, hacia un modelo que reposiciona al Estado nacional como garante de ciertas demandas educativas. La principal diferencia con el tipo de intervención de los años noventa es que la batería de recursos no se dirigen solamente a un aspecto del sistema educativo –como había sido la nueva estructura de niveles en los años noventa- sino que afrontan varias aristas, intentando aumentar la oferta escolar, renovar el equipamiento educativo y mejorar los salarios docentes y las condiciones laborales. No obstante, como se mencionó anteriormente, sigue vigente la decisión de que sean las jurisdicciones quiénes detentan las competencias primarias sobre la atención del sistema escolar.

Será materia de otro análisis investigar la potencialidad de estas modificaciones llevadas a cabo por el MEN en la reducción de la inequidad y la fragmentación del sistema educativo. El poco tiempo transcurrido sólo permite mencionar el cambio de tendencia e identificar las áreas donde impacta con mayor o menor intensidad. En los siguientes capítulos se atenderán las persistencias y las transformaciones que se sucedieron en torno al financiamiento destinado al sector por parte del MEN y en su relación con el sindicato docente, respectivamente.

**Cuadro 1. Iniciativas Educativas según período presidencial. Principales características y modalidades**

Período Presidencial	Menem (1991-1995)		Menem (1995-1999)	De la Rúa – Duhalde (1999-2002)		Kirchner (2003-2007)			Fernández (2007-2009)
Iniciativas Educativas	LTSE	LFE	FONID	Modificación del FONID	Cesación de pagos a docentes	LF	LEN	FONID	Paritaria Nacional
Características	Transfiere instituciones educativas del ámbito nacional al jurisdiccional sin garantizar el financiamiento para afrontar el servicio	Menciona garantía de financiamiento del sistema educativo (incumplida)  Eleva a la EGB la obligatoriedad	Suplemento salarial otorgado a docentes de todos los niveles del país generado por impuestos adicionales	Modifica el origen de los fondos destinados al FONID pasando a depender del Tesoro Nacional	Ajustes jurisdiccionales en sector educativo acompañado - impulsado por el estado nacional	Garantiza compromisos de PEN y Jurisdicciones para destinar al sistema educativo el 6% PBI  Crea Fondo de Compensación Salarial para financiar piso mínimo salarial en todo el país	Refuerza compromisos de PEN y Jurisdicciones para destinar al sistema educativo el 6% PBI  Eleva la obligatoriedad al nivel secundario. Valoriza educación técnica y formación docente	Reafirma compromiso de pago de suplemento salarial a docentes	Ámbito de discusión bipartito para la negociación salarial y la discusión de las condiciones laborales
Dimensiones del sistema educativo afectadas	Estructura organizativa  Financiamiento	Financiamiento  Gestión Educativa	Financiamiento	Financiamiento	Financiamiento	Financiamiento	Financiamiento  Gestión Educativa	Financiamiento	Financiamiento
Impacto en atribuciones del MEN	Quita funciones de gestión y financiamiento a instituciones educativas	Regulador, compensador, evaluador y coordinador del sistema educativo	Aumenta participación del MEN en inversión destinada al sector	Aumenta participación del MEN en inversión destinada al sector	Disminuye inversión destinada al sector en todos los niveles de gobierno	Recupera centralidad como garante y árbitro del cumplimiento de metas asociadas al sistema educativo sin trastocar normativamente el rol del MEN como regulador, compensador, evaluador y monitor del sistema educativo			
Contexto Político - Económico	Rediseño del rol del Estado Nación en todas sus áreas. Implementación de políticas neoliberales		Protestas sindicales de gran envergadura a nivel nacional	Crisis fiscal y política		Recuperación de la actividad económica Estabilización del sistema político Rediseño del papel del Estado Nación hacia una mayor intervención en todas sus áreas			
Instituciones que acompañaron las iniciativas del PEN	Organizaciones internacionales de crédito Gobernadores		Sindicato docente	Sindicato docente	Organizaciones internacionales de crédito Gobernadores	Sindicato docente Gobernadores			

Fuente: Elaboración propia en base a información bibliográfica relevada en el marco de la investigación

## Segundo Capítulo

### **2. Dinámica de la inversión pública. Persistencias y transformaciones.**

Usualmente se valora el esfuerzo financiero en el sector educativo de una región o país por medio de la lectura y análisis de cuatro indicadores: a) la participación del gasto educativo dentro del total de erogaciones y/o recursos públicos, b) el porcentaje de ese gasto dentro del PIB, c) el gasto por alumno y, d) el gasto por alumno en porcentaje del PIB por habitante.<sup>43</sup> (MORDUCHOWICZ y DURO, 2007) En este capítulo se utilizarán los dos primeros indicadores en tanto el objetivo es examinar la inversión destinada al sector educativo por el nivel nacional durante el período 1991-2009. En cambio, no se recurrirá a los dos siguientes en tanto su pertinencia radica en la generación de datos útiles para la comparación inter jurisdiccional, cuestión que no se encuentra presente en la investigación.<sup>44</sup>

En consecuencia, primeramente se examinará el Gasto Público Consolidado (GPC), el Gasto Público Social (GPS), el Gasto en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (GECCyT) y el Gasto Consolidado en Educación (GCE) por sector y nivel de gobierno, y su relación con el GPS, para explicar el comportamiento económico de los gobiernos nacionales. Luego se llevará a cabo el análisis del GCE por objeto del gasto y sector de gestión, según sector y nivel de gobierno, destacando el rol de los salarios docentes dentro

---

43 Cada uno brinda una aproximación distinta de la importancia asignada al sector educativo. Así, el primero señala la importancia relativa del sector dentro de las políticas encaradas por un gobierno dado. Desde esta perspectiva de análisis, el segundo indicador es complementario del anterior ya que explicita la porción de la riqueza generada en una economía que se invierte en educación. (MORDUCHOWICZ y DURO, 2007)

44 La relación entre el gasto educativo por alumno y el PBI, también por alumno, indica el impacto del esfuerzo financiero de los actores del sistema en cada una de las jurisdicciones. Sin lugar a dudas es un tema muy interesante para abordar y que muchos especialistas (Rivas) ya lo han hecho. Diversos estudios (CIPPEC – PRAL 2010, (MORDUCHOWICZ y DURO, 2007)) resaltan que el reparto de recursos fiscales nacionales tiene marcadas características redistributivas, esto es, que apunta a compensar las disparidades de desarrollo y actividad económica regionales. En el presente sólo se señalarán algunas cuestiones relativas al mismo pues la centralidad de la investigación esta puesta en la dinámica de financiamiento del nivel central de gobierno durante el período 1991-2009. Sólo se medirá el impacto del esfuerzo financiero nacional en relación a los salarios docentes.

del mismo. Con la presentación de estos datos financieros, se intenta discernir el modo en el que se compone el financiamiento y presentar un análisis de las principales tendencias de cada período de acuerdo a los recortes seleccionados. Vale aclarar que para el presente estudio se tomará la licencia de entender gasto como sinónimo de inversión, aunque no siempre sean considerados como tales, sobretodo en determinados ámbitos económicos.

Cabe destacar que en el sistema federal argentino aproximadamente el cuarenta por ciento (40%) del gasto público total está descentralizado en las 24 jurisdicciones (23 provincias y la C.A.B.A), quienes se encuentran a cargo de la provisión de los servicios básicos del Estado (seguridad, justicia, educación y salud). Sin embargo, éstas no son las encargadas de recaudar la mayoría de los impuestos necesarios para financiar estos servicios, sino que, muy por el contrario, esa tarea está parcialmente delegada en manos del gobierno nacional, quien recauda aproximadamente más del 80%<sup>45</sup> de los recursos tributarios del país. (ALESSANDRO, BONIFACIO Y GUTIÉRREZ, 2008) Distintos análisis (CIPPEC 2010, MORDUCHOWICZ 2008, RIVAS 2010) enseñan que las jurisdicciones poseen impuestos propios aunque con una capacidad de recaudación fuertemente desigual que se encuentra estrechamente ligada al nivel de desarrollo económico de cada una de ellas, entre otras variables. Estas enormes disparidades en los recursos fiscales con los que cuentan los estados provinciales para financiar la atención de los servicios estatales tienen un impacto fundamental en la distribución del gasto educativo a lo largo del territorio nacional.

De todas maneras, la relación y el comportamiento del federalismo fiscal no se tratarán en profundidad en el presente estudio. Sólo se hace mención a esta cuestión para comprender

---

45 Es decir, a pesar de la transferencia de competencias desde el Estado nacional hacia las esferas subnacionales y la consiguiente modificación en la composición del Gasto Público Consolidado, la estructura tributaria permanece prácticamente invariable desde 1983. Ese año, la Nación recaudaba el 85% del total de recursos del país, mientras que en 2006 recaudaba el 84%. En el caso de los impuestos provinciales tampoco se observan modificaciones significativas: pasan del 14% en 1983 al 15% en 2006. Asimismo, en el GPC, las provincias pasaron de una participación del 24,4% en 1983 al 42,6% en el 2006. (ABAL MEDINA, 2009)

las características del origen de los recursos con los cuáles se financia el sistema educativo. No es materia indagar exhaustivamente en el examen de las fuentes de financiamiento, el origen de los recursos y la distribución del gasto educativo en cada provincia, dado que no se atañen a los objetivos principales y específicos del estudio. No obstante, es oportuno presentar mínimamente esta problemática no sólo para contextualizar el esquema fiscal del sistema educativo argentino sino también para delimitar al lector las dimensiones del tema a abordar.

El gasto público, a diferencia del privado, tiene como función principal proveer de bienes públicos (es decir, aquellos bienes y servicios por los que la población no tiene que pagar cada vez que los usa) o facilitar a los que menos tienen el acceso a los mismos. Algunos de los más típicos son la educación, la salud, el gobierno mismo del país o algunas condiciones para la vida como el acceso a agua potable, a comunicaciones y transporte, etc. Todo ello, conjuntamente con el costo de administración que lleva implícito, constituye el gasto público corriente. Cuando a éste gasto se agrega la inversión, sobretudo en infraestructura (caminos, escuelas, hospitales, etc.) se obtiene el gasto total. En la próxima instancia se presentarán una serie de gráficos que explican el comportamiento del GPC, el GPS y el GECCyT para luego acercar algunas consideraciones sobre los mismos.

## **2.1 El Comportamiento del Sector Público No Financiero**

El cómputo del GPC<sup>46</sup> incluye las erogaciones del Sector Público No Financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno –Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Municipios. Las erogaciones públicas incluyen los gastos

---

46 El registro de la ejecución del GPC se basa en la etapa contable de “devengado”. El universo de GP informado por DAGPyPS-MECON resulta convalidado en la definición de Sector Público No Financiero del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917).

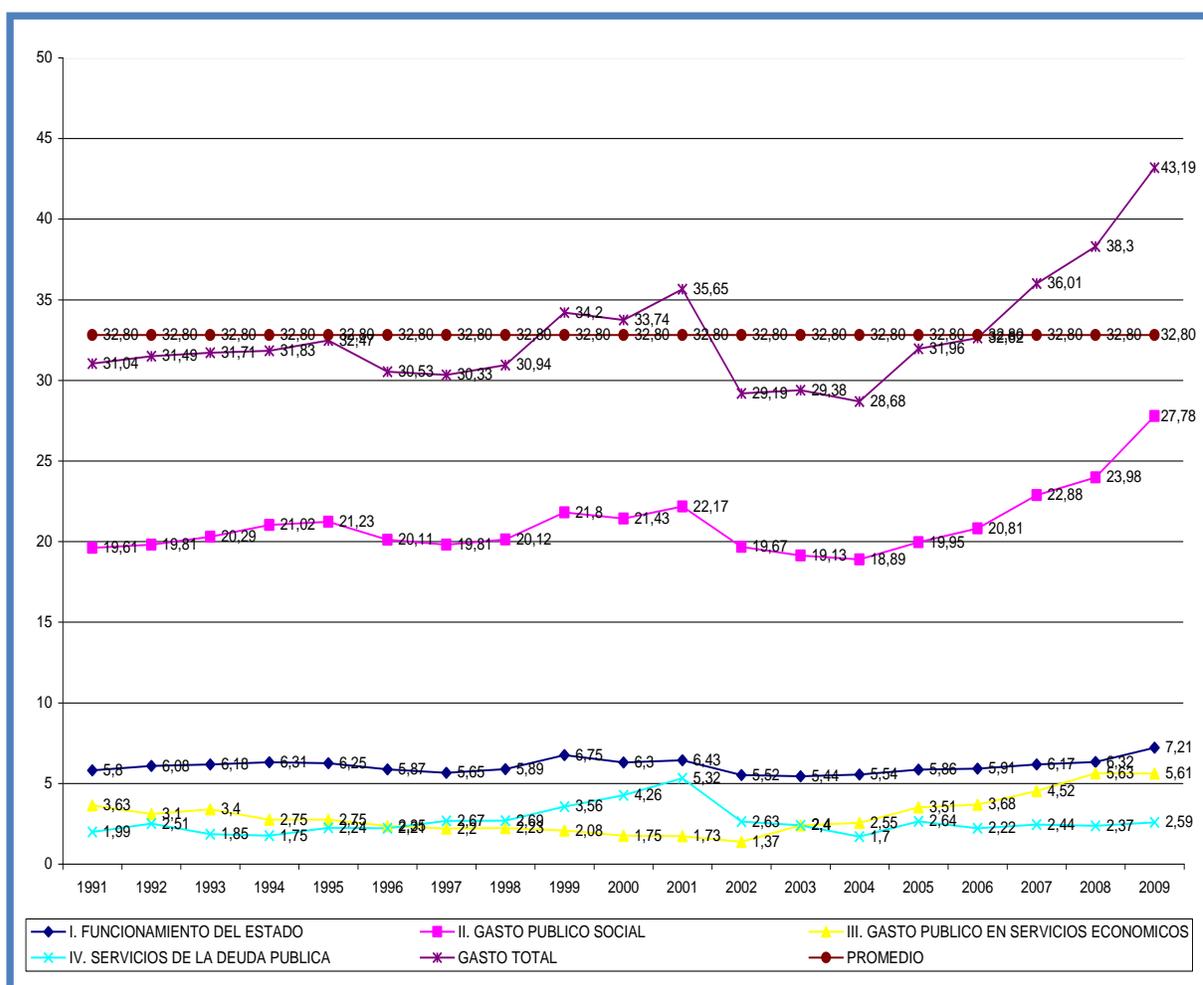
presupuestarios, pero además, aquellos que no aparecen reflejados íntegramente en el presupuesto de todas las jurisdicciones.

Estos últimos son las erogaciones de las Obras Sociales Nacionales, del Sistema de Asignaciones Familiares, de las Sociedades y Empresas Públicas Nacionales, de Otros Entes (AFIP, INSSJP, etc.), el Gasto Público correspondiente a los Sistemas Provinciales de Previsión Social y las Obras Sociales Provinciales. El GPC está compuesto por las siguientes finalidades: i) Funcionamiento del Estado, ii) Gasto Público Social, iii) Gasto Público en Servicios Económicos y iv) Servicios de la Deuda Pública. A continuación, se presenta el comportamiento del GPC durante el período analizado y la evolución de todos sus componentes (Gráfico 1). Allí se evidencian oscilaciones entre el período 1995-2004 (descenso desde 1995 a 1998, ascenso en los años 1999-2001 y nuevo descenso abrupto de 2002 a 2004) y una curva ascendente, superando el promedio de la serie, durante 2005-2009. Ahora bien, para indicar con precisión el porqué de estos cambios en el GPC, se debe prestar atención al comportamiento de sus componentes.

De este modo se observan que el moderado ascenso del período durante la serie 1991-1995 se debe al crecimiento del Gasto Público en Servicios Económicos (por las inversiones extranjeras directas post privatizaciones) y del GPS. El leve descenso en el período 1995-1998 se explica por la reducción del GPS y la estabilidad del Gasto en Funcionamiento del Estado y en Servicios Económicos. El GPC se incrementa hasta el 35 por ciento en el lapso 1999-2001 al calor de la suba en el GPS y del pago de los servicios de la deuda pública previos a la devaluación. En el período de los años 2001-2004, (crisis y post crisis) el GPC disminuye notablemente hasta alcanzar un mínimo de 28,68 por ciento del PBI, producto de la disminución de las mismas variables que anteriormente explicaban su crecimiento. A partir de allí, comienza un alza continua sin escalas. El GPS representa la mayor parte del

GPC durante toda la serie (Gráfico 3). Como se desprende de este análisis el GPC otorga un botón de muestra de las decisiones de política pública de los períodos de gobierno, incluyendo todos los niveles y sectores (estatal y privado). No se analiza con mayor profundidad las persistencias y las variantes del mismo para no desviar la atención central del análisis puesta sobre el financiamiento del sistema educativo.<sup>47</sup> No obstante, su importancia radica en presentar un paneo del ámbito en el cual se inserta el GPS que es la finalidad donde sí interesa detener la mirada, en tanto la educación es una de sus funciones.

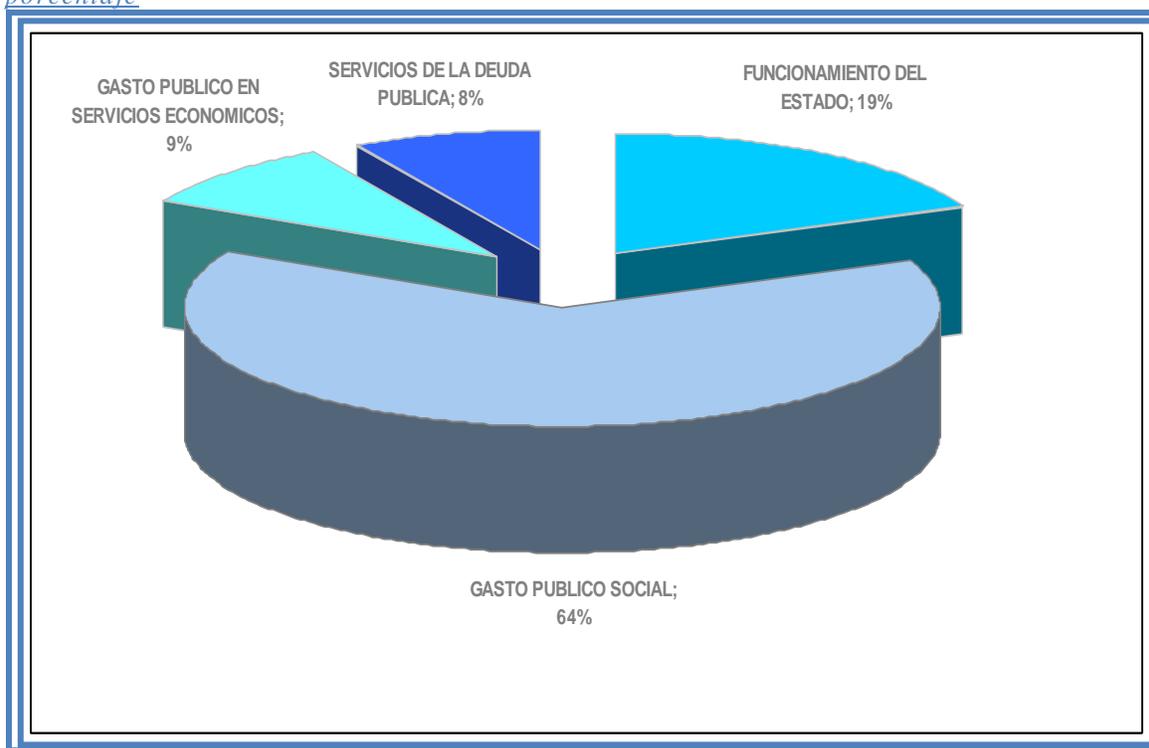
*Gráfico 1. Composición del Gasto Público Consolidado 1991- 2009 (en porcentaje del PBI)*



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

47 Si se desea profundizar el análisis consultar informes del Ministerio de Economía de la Nación, disponibles en el sitio Web: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

*Gráfico 2. Promedio de los indicadores del Gasto Público Consolidado (1991-2009) en porcentaje*



Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

### **2.1.2 Composición y Evolución del Gasto Público Social.**

Para los fines del análisis es fundamental el GPS dado que la inversión en el sector educativo se encuentra allí contemplada. El gasto social consolidado representa las erogaciones del sector público no financiero a nivel nacional, provincial y municipal destinado a brindar servicios de: i) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, ii) Salud, iii) Agua Potable y Alcantarillado, iv) Vivienda y Urbanismo, v) Promoción y Asistencia Social, vi) Previsión Social, vii) Trabajo y viii) Otros Servicios Urbanos.

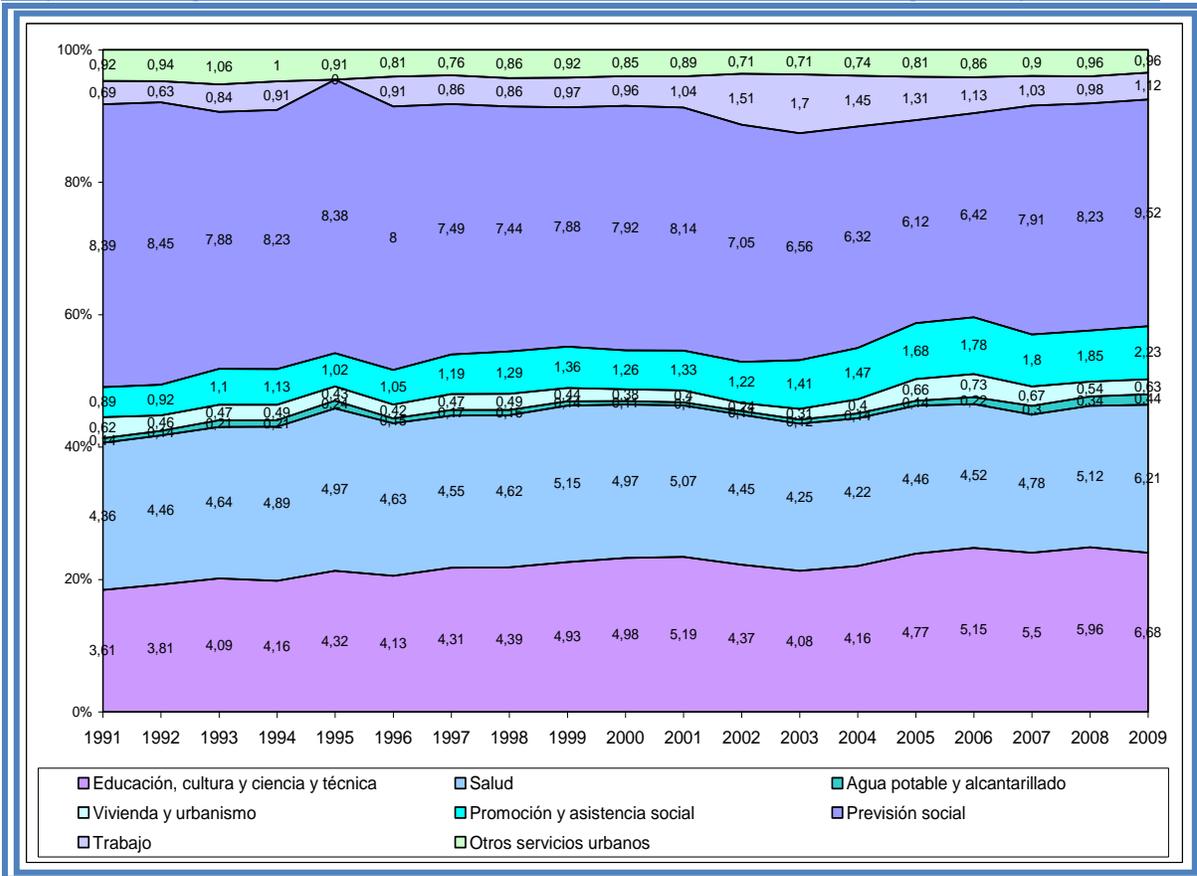
En el gráfico 3 se presenta el comportamiento de las dimensiones que componen el gasto público social durante el período analizado. Dentro del GPS, el gasto en Previsión Social representa la mayor proporción durante toda la serie y explica, en gran medida, el aumento que sucede a partir del año 2004. Le siguen el gasto en Salud y en Educación, Cultura,

Ciencia y Tecnología, quiénes acompañan el aumento mencionado. El resto de los indicadores también presentan una leve alza desde el año 2004 aunque el impacto no es significativo en relación a los indicadores mencionados anteriormente.

Para el MECON (2011) los cambios más relevantes que se presentan durante el período 2003-2009 están dados por el incremento de la función Trabajo dada la ejecución del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) por parte del Gobierno Nacional. En Promoción y Asistencia Social se mantiene una tendencia creciente entre 2003 y 2006, en la que incide fuertemente el incremento del Gasto Público destinado a las políticas de nutrición y alimentación. En la función Vivienda y Urbanismo vale destacar su menor participación en los años de crisis (2001 y 2002), que luego se revierte a partir de 2005 por las transferencias en el marco de los Programas Federales de Vivienda y el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). A partir de 2007 se producen incrementos en la función Previsión Social relacionados con los aumentos otorgados en jubilaciones y pensiones para todos los tramos de haberes y con la incorporación de las prestaciones previsionales vinculadas a la Ley N° 25.994.

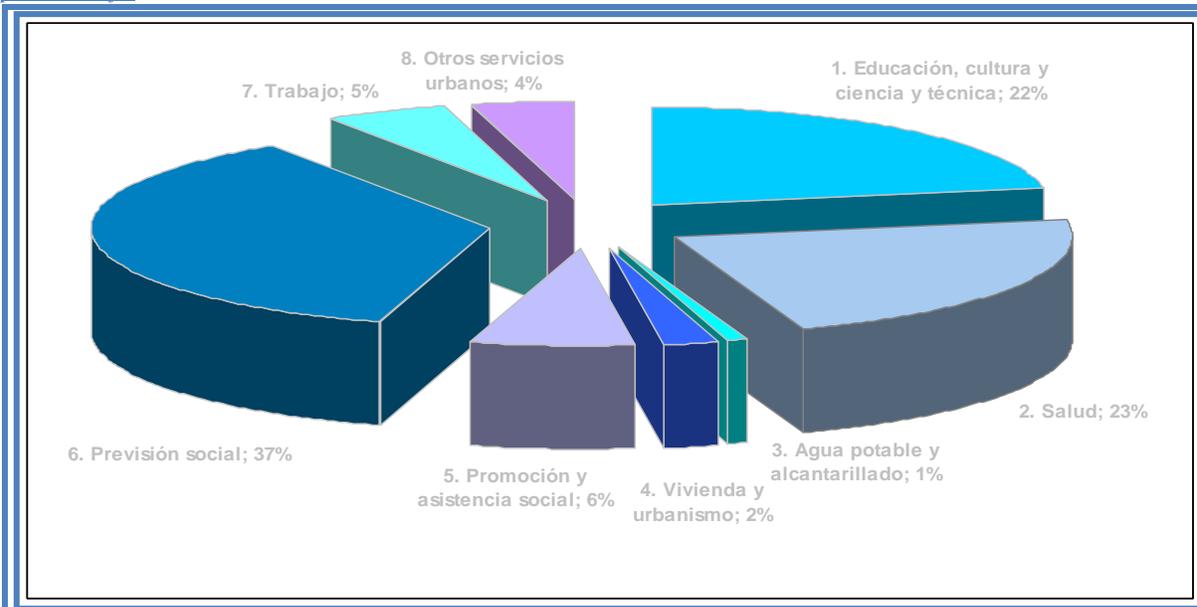
En síntesis el GPS disminuye en los períodos 1995-1998 y 2001-2004 tal como sucedía con el GPC y acompaña las dos crisis económicas más importantes del período (Crisis del Tequila y Crisis del 2001). El gráfico 4 contiene el promedio del período de cada uno de los indicadores en valores absolutos y en porcentaje, donde se expresa la importancia de la Previsión Social, la Salud y la Educación en la dinámica evolutiva del GPS.

Gráfico 3. Composición del GASTO PÚBLICO SOCIAL 1991-2009 (En porcentaje del PBI)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Gráfico 4. Promedio de los indicadores del Gasto Público Consolidado (1991-2009) en porcentaje



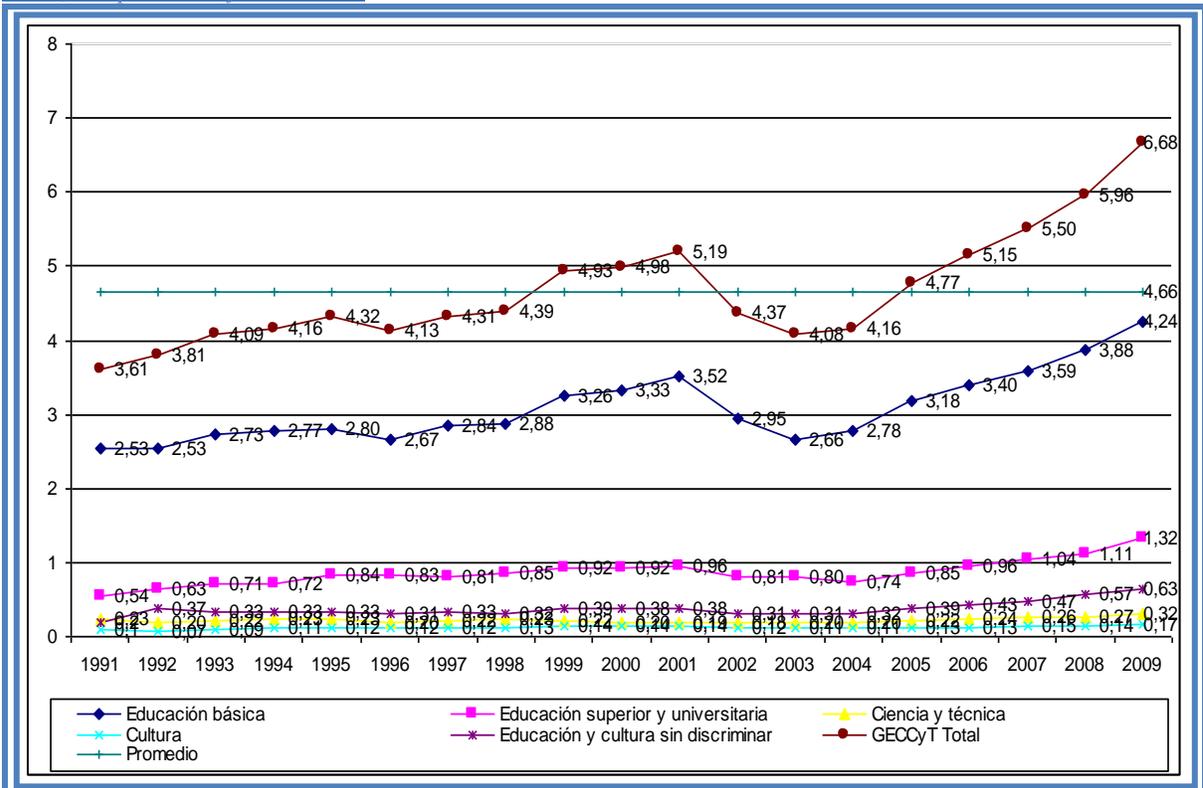
Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

### **2.1.3 Trayectoria de la inversión en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología**

A través del análisis del GECCyT se extraen conclusiones sobre la importancia específica que los gobiernos de turno le asignaron a esta dimensión. El GECCyT está compuesto por i) Educación Básica (EB en adelante), ii) Educación Superior y Universitaria (ESyU de aquí en más), iii) Ciencia y Técnica, iv) Cultura y v) Educación y Cultura sin Discriminar. En el Gráfico 5 se presenta la evolución y el promedio de la serie del GECCyT para el período 1991-2009 y la evolución de sus componentes y en el Gráfico 6, el promedio del período de cada uno de los indicadores (en porcentaje) en relación al GECCyT.

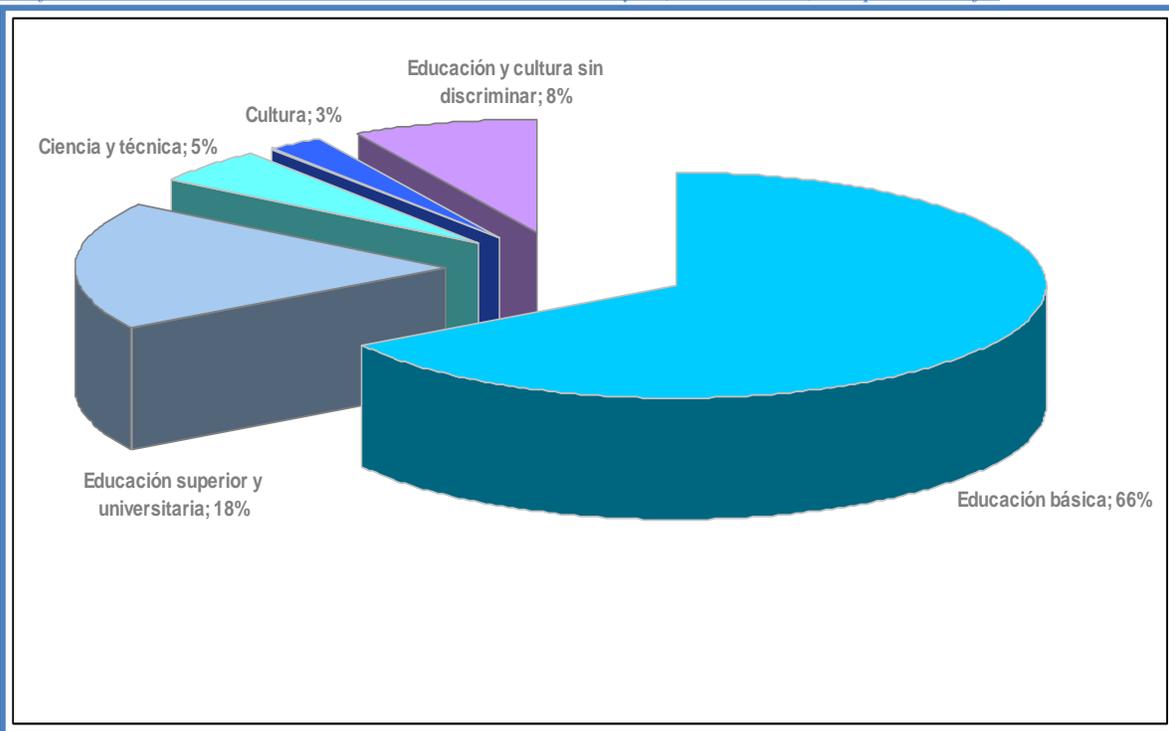
El Gráfico 5 evidencia que hasta el año 2002 existe una moderada tendencia ascendente en el comportamiento del GECCyT manteniéndose hasta el año 1998 por debajo del promedio de la serie analizada. En el período 1999-2003 experimenta fuertes incrementos y descensos recuperándose positivamente en el 2004, propensión que conserva hasta el final del período. Al desagregarse por finalidad se entiende que la EB es la de mayor peso específico dentro del GECCyT seguida por la ESyU. Las reducciones salariales y congelamientos de la antigüedad en la docencia sucedida en el ámbito provincial reflejan la leve propensión al alza que registra la EB durante el período 1991-1998. En el período 1998-2001 el incremento de la EB se explica por la creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) mientras que el descenso durante los años 2001-2003 es producto de la cesación de pagos del mismo por parte del gobierno nacional. A partir de 2003 se produce una inflexión de la tendencia de los años previos con una brusca expansión de la inversión en el sector liderada por la EB y la ESyU. En el Gráfico 6 se vislumbra claramente que las finalidades “EB” y “ESyU” contemplan cerca del 85% del GECCyT, con un 66% y un 18% de participación promedio en el período estudiado.

Gráfico 5. Composición del Gasto en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (1991-2009) en porcentaje del PBI.



Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Gráfico 6. Promedio de los indicadores del GECCyT (1991-2009) en porcentaje



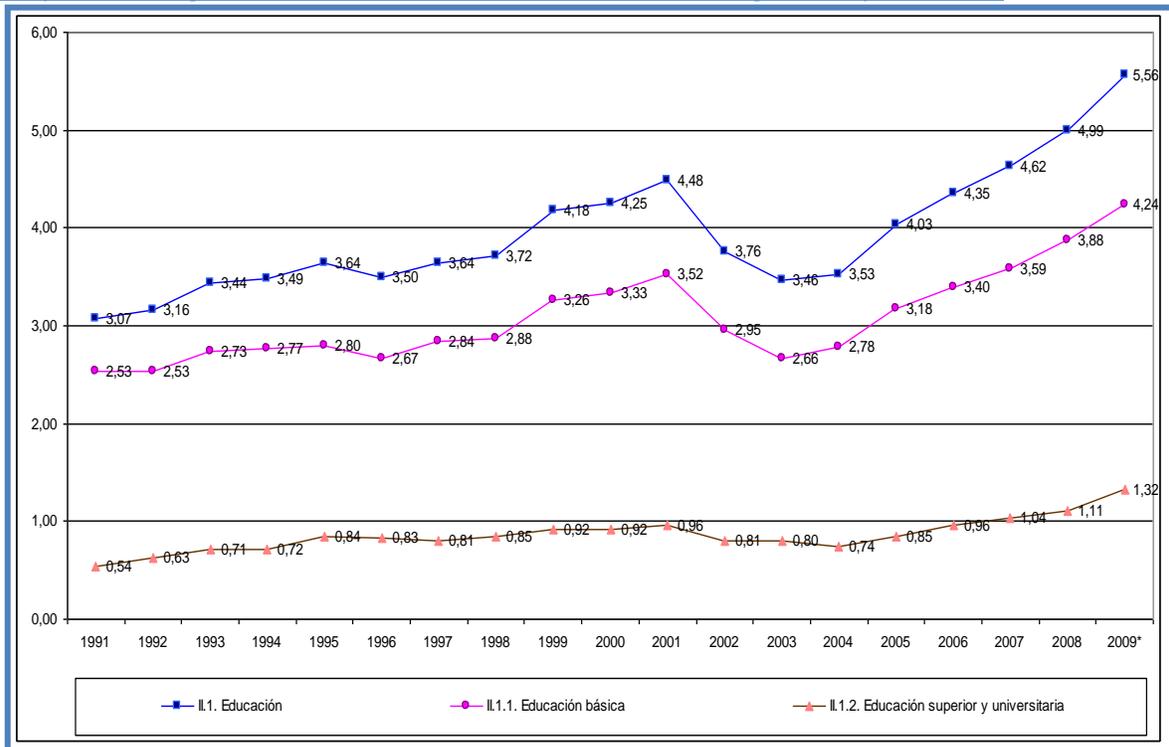
Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

#### 2.1.4 Características de la inversión en Educación

A partir de este momento, el análisis se concentrará en las finalidades del GECCyT EB y ESyU en tanto su dinámica se ajusta a los fines del estudio y porque, además, explican en su conjunto la actuación de gran parte de esta variable. El GE se divide en tres momentos según sus tendencias: i) desde el año 1991-2000, donde presenta un leve e intermitente incremento que alcanza el 1,41 por ciento del PBI, ii) desde los años 2001-2003 donde desciende casi un punto porcentual, hasta llegar al 3,53 por ciento del PBI y, iii) a partir del año 2004 hasta el 2009 cuando comienza un alza de alrededor del 50 por ciento lo cual eleva el gasto en Educación del 3,53 en 2004 al 5,56 por ciento del PBI en 2009. La curva que representa a la EB en el Gráfico 7, donde se presenta la evolución de las dos finalidades en el período analizado, es muy similar a la del GE. Esto se explica en tanto ella representa del 76% (2009) al 80% (1991) del GE según el año (Gráfico 8). Por su parte, la ESyU cuenta con un comportamiento estable salvo en los últimos años (2004-2009) cuando crece del 0,74 al 1,32%, alcanzando su máximo histórico.

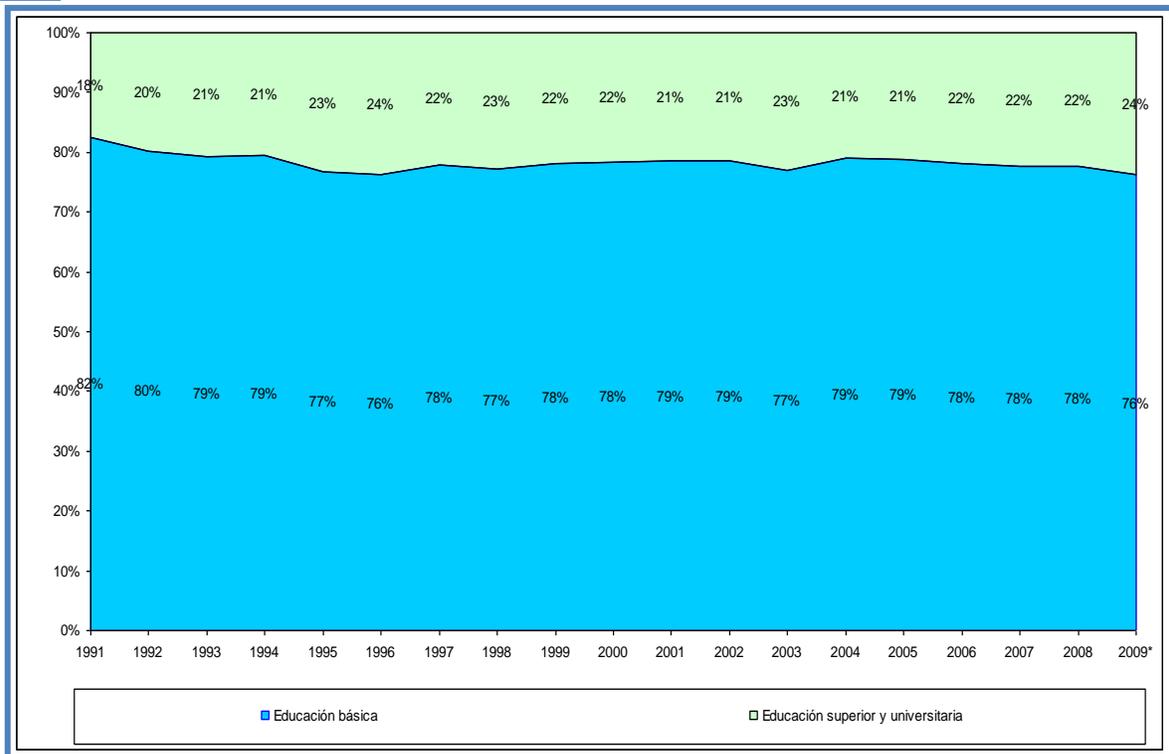
Cabe mencionar que, siguiendo a Morduchowicz (2002), si la inversión en educación es menor al 6% (cifra considerada internacionalmente como deseable) se explica *“por la baja presión impositiva doméstica (evasión tributaria) que estaría resultando insuficiente para satisfacer con eficiencia la demanda de determinados servicios públicos.”* Desde su óptica si el presupuesto no se financia con déficits los recursos fiscales limitados implican también una baja magnitud del GP consolidado. Por eso, *“la dispersión de esfuerzos en el financiamiento educativo difiere sensiblemente según el indicador que se considere: lo que en términos del GP total resultaría aceptable en relación con la riqueza generada puede ser insuficiente.”* (Ídem)

Gráfico 7. Composición Gasto en Educación 1991-2009 (en porcentaje del PBI)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Gráfico 8. Gasto en EB y ESyU (en porcentaje) en relación al Gasto en Educación 1991-2009



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

## **2.2 El impacto del financiamiento nacional en la inversión educativa**

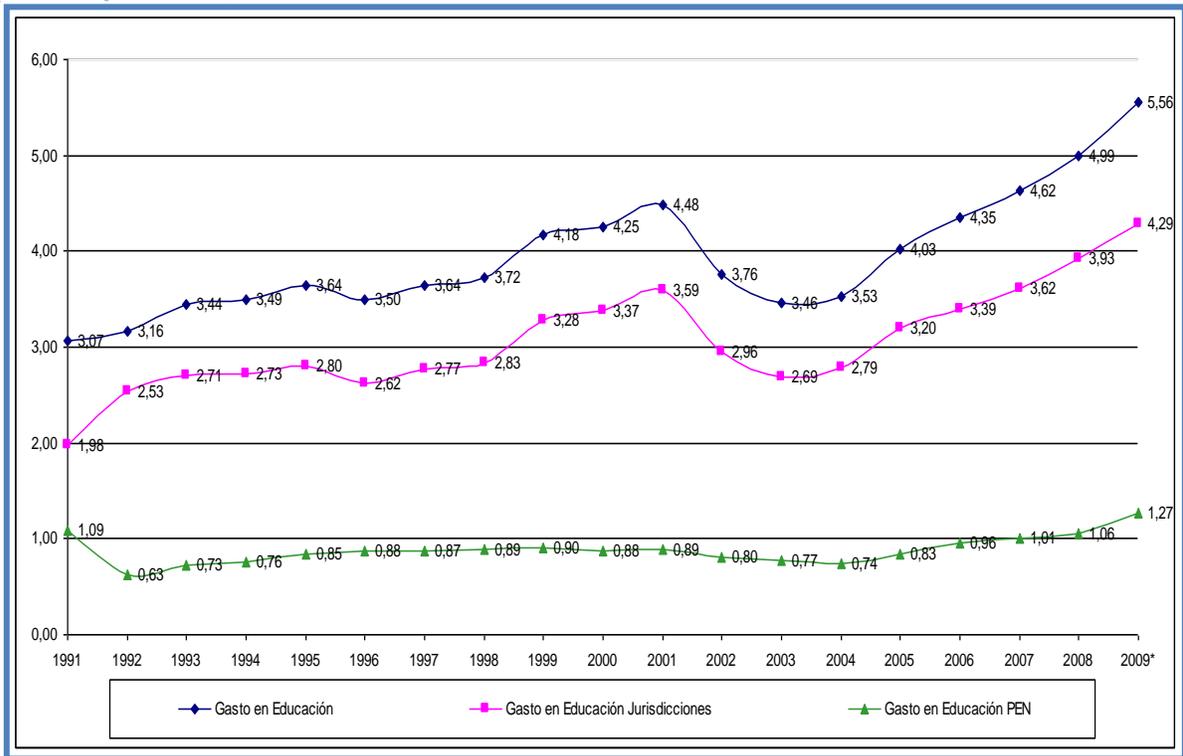
Llegado a este punto se tratará de develar qué porcentaje de toda la inversión en educación corre por cuenta del gobierno nacional y con qué fines se utiliza. En el Gráfico 9 se presenta su comportamiento durante el período analizado de acuerdo a cada nivel de gobierno y en el Gráfico 10 se muestra la participación de cada nivel de gobierno en el GE. Se observa que las jurisdicciones post sanción de la Ley de Transferencias de los Servicios Educativos (LTSE) incrementan notoriamente su participación en el GE acompañando durante toda la trayectoria a la curva de desempeño, salvo los años de crisis (2001-2003). El PEN supera la inversión en educación destinada antes de la sanción de la LTSE recién en el último año de la serie. Desde el año 2004 en adelante el PEN comienza a elevar la inversión en educación, logrando destinar un cincuenta por ciento (50%) más de recursos en un lapso de cinco años (0,7% en 2004 a 1,2% en 2009). Las jurisdicciones, por su parte, en su conjunto superan el 70% de participación en el período analizado alcanzando picos del 78-79% en los años 2000 y 2001, respectivamente. En tanto que la participación del PEN crece en los últimos años pero no logra revertir una tendencia que lo ubica como financiador de una cuarta parte del sistema educativo.<sup>48</sup>

En los siguientes apartados se presenta la relación entre el GE según nivel de gobierno, nivel educativo, objeto del gasto y sector de gestión. Se intenta comprender en detalle la priorización de políticas del gobierno nacional en la educación e indagar que carteras del gobierno nacional intervienen y con qué intensidad lo hacen. Para finalizar se examinará cuánto invierte cada nivel de gobierno según el nivel educativo (EB y ESyU) y de acuerdo al objeto del gasto (personal, bienes y servicios, otros).

---

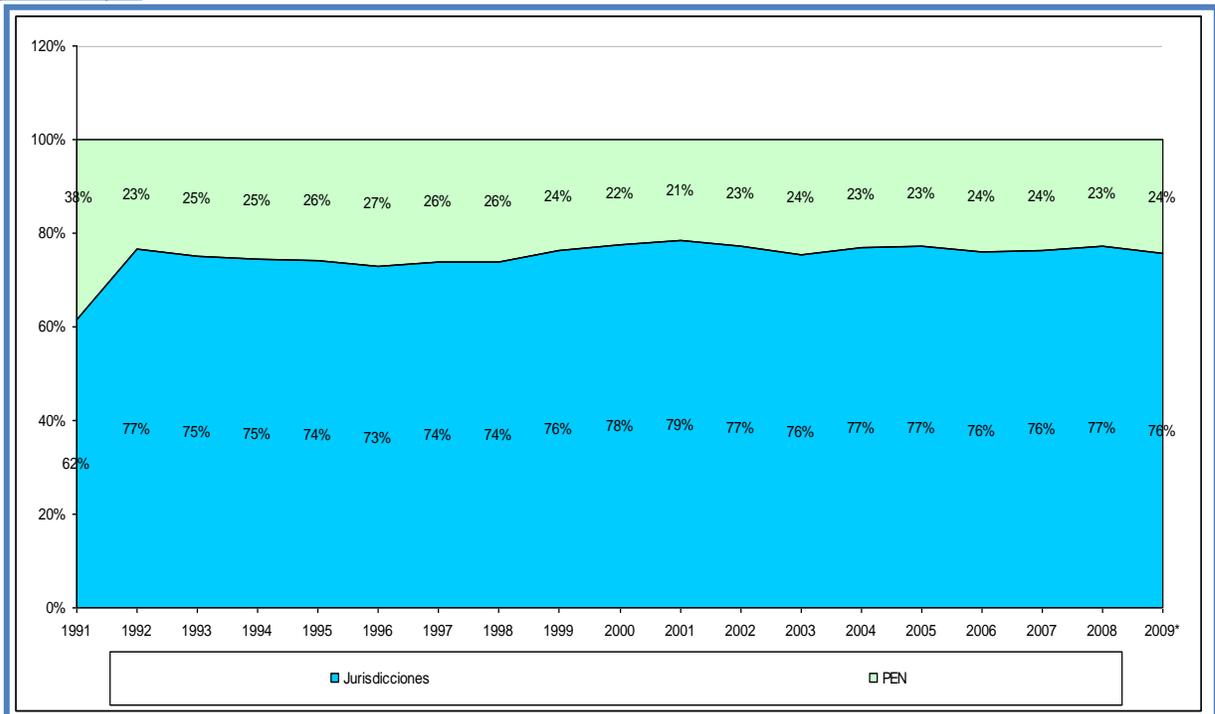
48 Esta situación tiene una íntima relación con lo mencionado en la introducción del capítulo, donde se advertía que las jurisdicciones conservan alrededor del 40% del gasto público total dadas las competencias sobre el mantenimiento de los servicios educativos, de salud, etc.

*Gráfico 9. Gasto en Educación Jurisdicciones y PEN, en relación al Gasto en Educación (en porcentaje de PBI)*



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

*Gráfico 10. Participación de Jurisdicciones y PEN en Gasto Consolidado en Educación (en porcentaje)*



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

### **2.2.1 ¿Qué áreas del Poder Ejecutivo Nacional participan?**

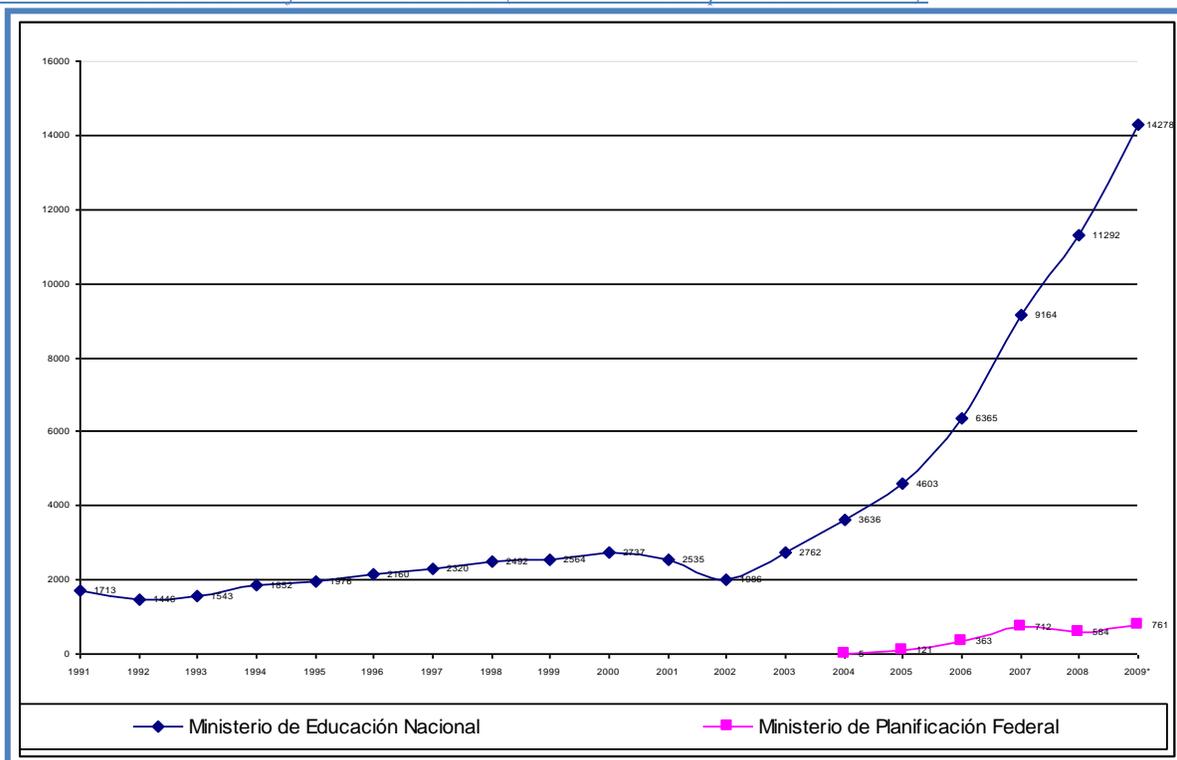
El Ministerio de Educación y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios son las áreas de Gobierno del PEN que participan del GE durante el período 1991-2009. El gráfico 11 enseña la inversión destinada por cada cartera siendo mayoritaria la realizada por el primero.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por su parte, interviene a partir del año 2006 en la construcción, ampliación y refacción de establecimientos educativos a través de Programas conocidos como “700 Escuelas” y “Más Escuelas I, II y III”. Ambos programas son financiados a través de un crédito externo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo 1345/OC-AR). Se enmarcan en el Programa de Mejoramiento del Sector Educativo (PROMSE) que es llevado a cabo por la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de dicho Ministerio, quién cuenta a su vez con una contraparte del Ministerio de Educación de la Nación representado por la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional. A través del Programa “700 Escuelas” se construyeron 786 establecimientos educativos en el período 2006-2009. Por el Programa “Más Escuelas I”, a partir del año 2009, se construyeron 416 escuelas y se encuentran en ejecución 68.<sup>49</sup> Los Programas “Más Escuelas II” y “III” no presentan datos de cantidad de escuelas construidas, pero sí las licitadas. De acuerdo a datos oficiales de la cartera educativa nacional la cantidad de establecimientos educativos construidos en el plazo 2003-2013 son mil seiscientos cincuenta y ocho (1658).

---

49 Según fuentes obtenidas de [www.700escuelas.gov.ar/web/](http://www.700escuelas.gov.ar/web/) y <http://portal.educacion.gov.ar/>. Última fecha de visita: Noviembre de 2013

Gráfico 11- Gasto en la función Educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Planificación Federal (En millones de pesos corrientes)

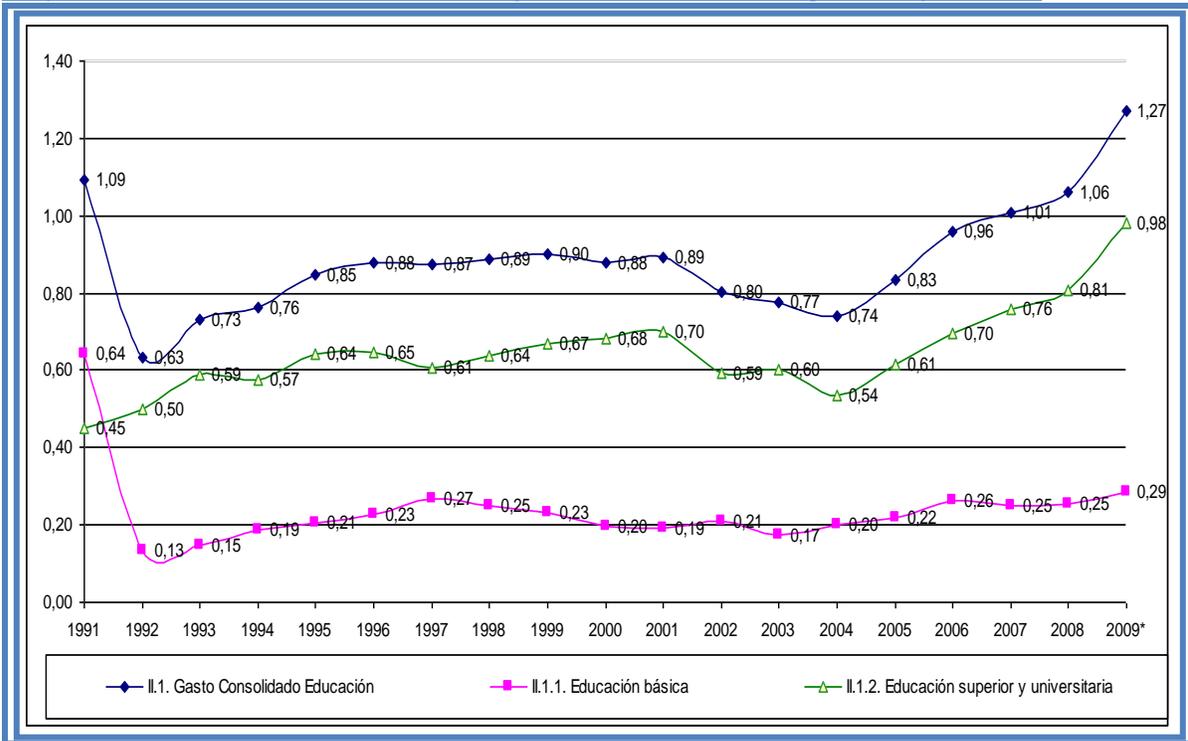


Fuente: CGECSE/SsPE/SE/ME en base a información suministrada por la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SsCA/ME; UFI/SsCA/ME; Oficina Nacional de Presupuesto/MECON y Contaduría General de la Nación/MECON

## 2.2.2 ¿En qué nivel educativo y cuánto se invierte?

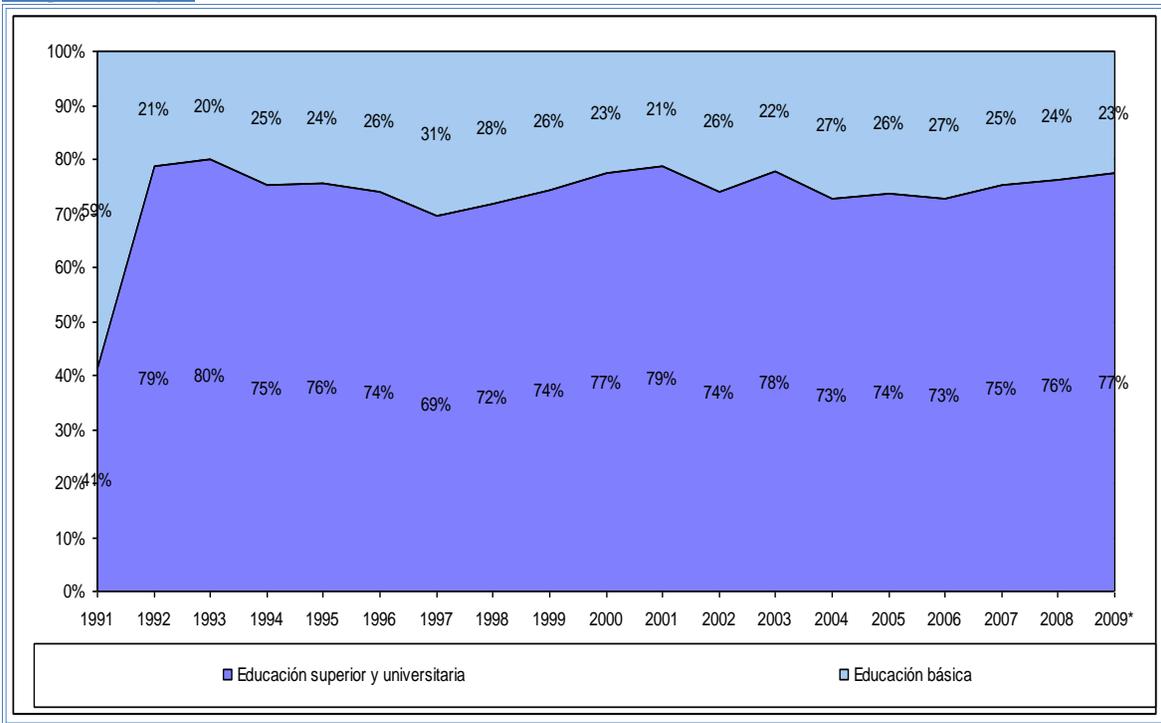
En el gráfico 12 se expresa la inversión en educación del PEN de acuerdo al nivel educativo: EB y ESyU y en el Gráfico 13 se presenta la participación de cada una de las finalidades dentro del GE del PEN. Se observa que el PEN luego de la LTSE (1991) destina la mayor parte de su inversión a la ESyU (cercano al 75% de promedio) y en menor medida a la EB (25% de promedio). Durante 1991-1997 ambas finalidades aumentan con leves oscilaciones en la ESyU. En el período 1998-2001 se presenta un comportamiento en espejo de ambas finalidades en un contexto donde la inversión se mantiene relativamente constante. Desde el año 2003 a la fecha el GE ha crecido un 50% tanto en EB como en ESyU (de 0,20% a 0,29% y de 0,54% a 0,98%, respectivamente).

Gráfico 12. Gasto en Educación PEN, según nivel educativo, en porcentaje de PBI



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Gráfico 13. Relación entre Gasto en EB y en ESyU respecto al Gasto en Educación del PEN (en porcentaje)

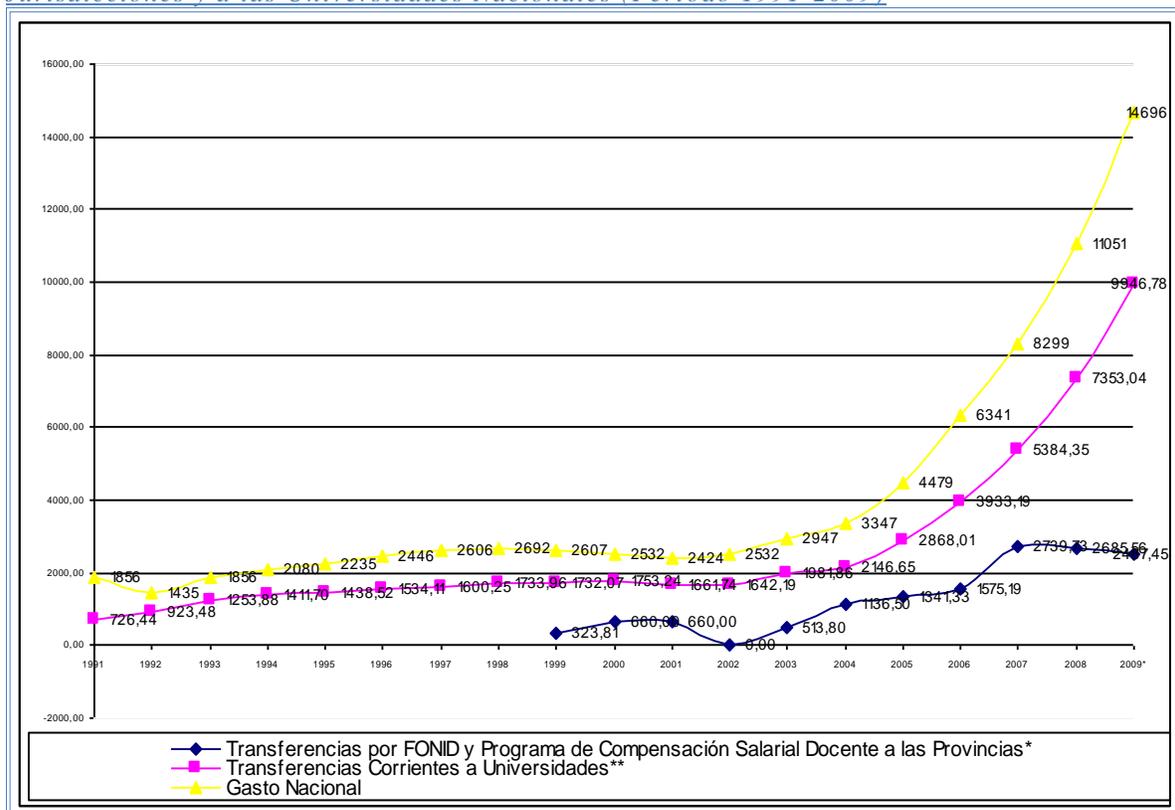


Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

### 2.2.3 ¿A qué finalidades se destinan los recursos?

El Gráfico 14 destaca la escasa presencia del financiamiento nacional durante el período 1992-2000 si se compara con el resto del período. Se observa que las transferencias a las Universidades explican el aumento de los recursos destinados durante el período 2003-2009, aunque es notoria la creciente presencia de los recursos de origen nacional en la EB a partir de la presencia del FONID y el Programa de Compensación Salarial. Esta tendencia al alza de ambos componentes iniciada en 2003 se detiene en el año 2007, donde se estabiliza en los mismos niveles hasta el final del período analizado. Se enseña así que el mantenimiento y actualización de la planta funcional de ambos niveles educativos es donde impacta con mayor presencia el financiamiento nacional.

*Gráfico 14. Transferencias corrientes del Ministerio de Educación Nacional a las Jurisdicciones y a las Universidades Nacionales (Período 1991-2009)*

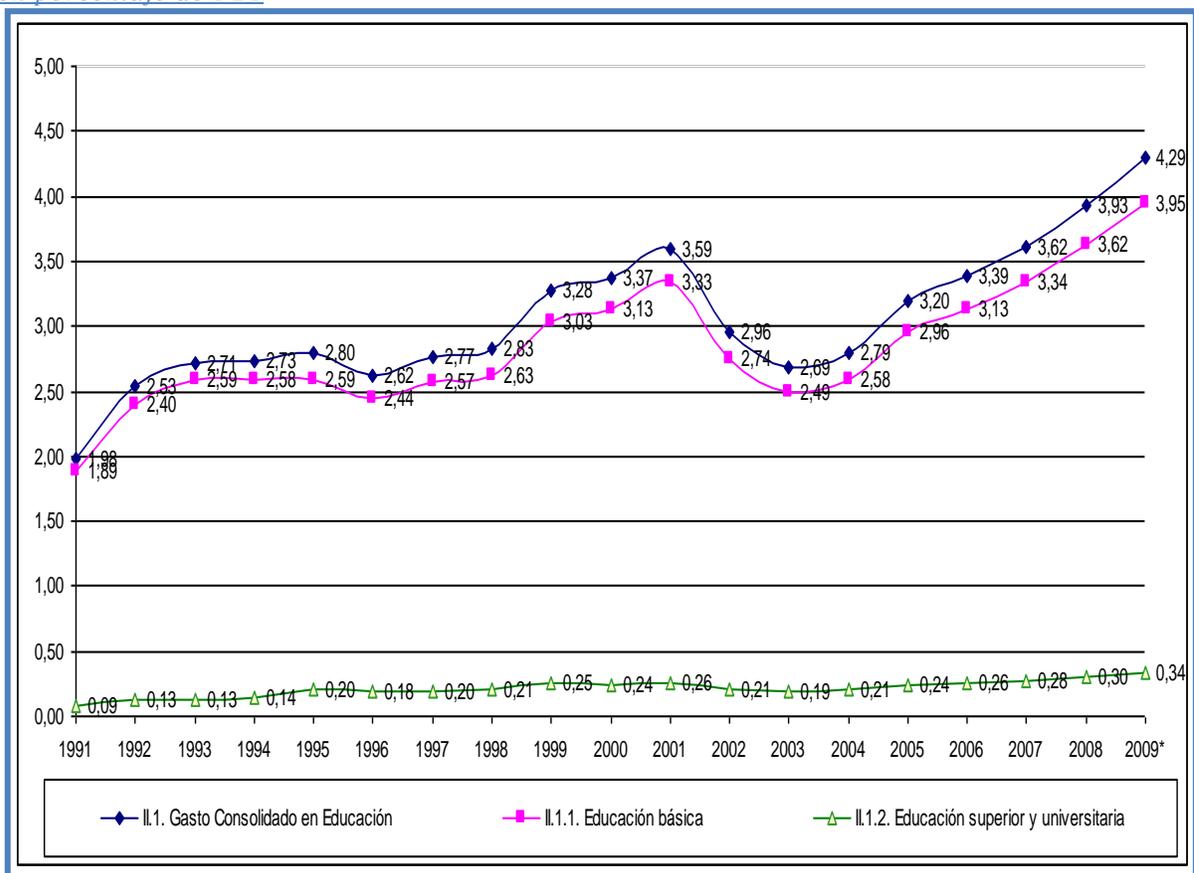


Fuente: CGECSE/SsPE/SE/ME en base a información suministrada por la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SsCA/ME; UFI/SsCA/ME; Oficina Nacional de Presupuesto/MECON y Contaduría General de la Nación/MECON

## 2.2.4 ¿Cuál es el rol de las jurisdicciones?

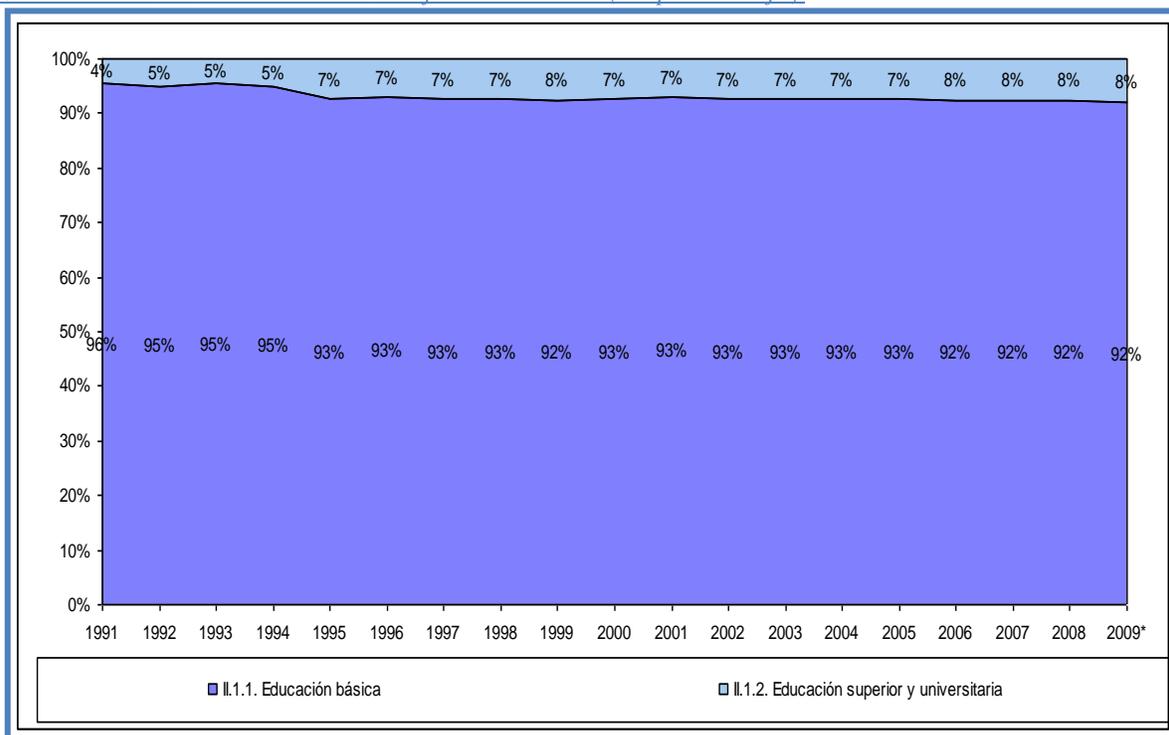
Se enseña en los gráficos 15 y 16 que las jurisdicciones destinan la mayor parte de su inversión a la EB y, en mucha menor medida, a los institutos de Formación Superior y Universidades. No obstante ello, desde el año 2004 y hasta el final de la serie, se exhibe una tendencia a incrementar la masa de recursos afectadas a este último nivel en cuanto se duplican los recursos en ese período. Por su parte, el comportamiento de la inversión en EB tiende al alza constante salvo en el período de crisis y post crisis, sucedido en los años 2001-2004.

*Gráfico 15. Gasto en Educación Jurisdicciones (Provincias + GCBA) según nivel educativo, en porcentaje de PBI*



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Gráfico 16. Relación entre Gasto en EB y en ESyU de las jurisdicción respecto al Gasto Consolidado en Educación de las jurisdicciones (en porcentaje).



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

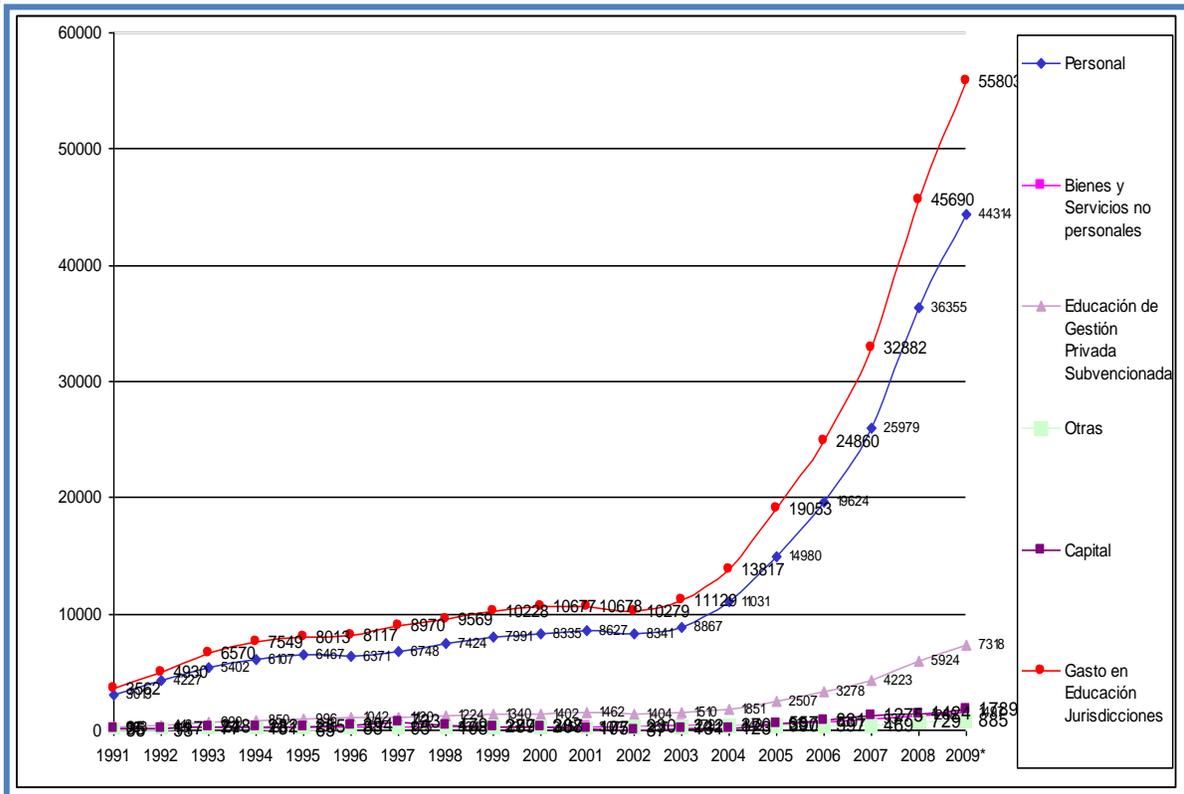
Al analizar el GE de las jurisdicciones por objeto del gasto (Gráfico 17) se encuentra que la mayor proporción de los recursos están destinados al sector de “personal”<sup>50</sup> aunque también se destaca el incremento de las transferencias al sector privado durante el período 2004-2009. El Gráfico 18 enseña que el sector “Personal” ocupa casi el 80%<sup>51</sup> del presupuesto,<sup>52</sup> tal el promedio histórico de la serie. Las Transferencias al Sector Privado concentran el 13% siendo el segundo destino de los recursos jurisdiccionales.

50 La función Personal en algunos casos incluye programas que por la naturaleza de las actividades que desarrollan no son imputables a un nivel en particular. En otros casos incluyen los fondos transferidos por la jurisdicción nacional para actividades comunes a distintos niveles. Y otras veces los recursos invertidos en programas compensatorios (comedores escolares, copa de leche, etc.) y hasta llegan a incluir parte de la ejecución que debería imputarse específicamente a un nivel, etc.

51 Según los análisis de Morduchowicz (2002) tradicionalmente, el rango de la participación de los gastos en la partida de Personal del sector ha oscilado entre un 80% y un 90% (con variaciones de acuerdo a la provincia). La explicación principal de la diferencia de gasto educativo se relaciona con los salarios, dado el carácter de demanda de recursos humanos del servicio educativo.

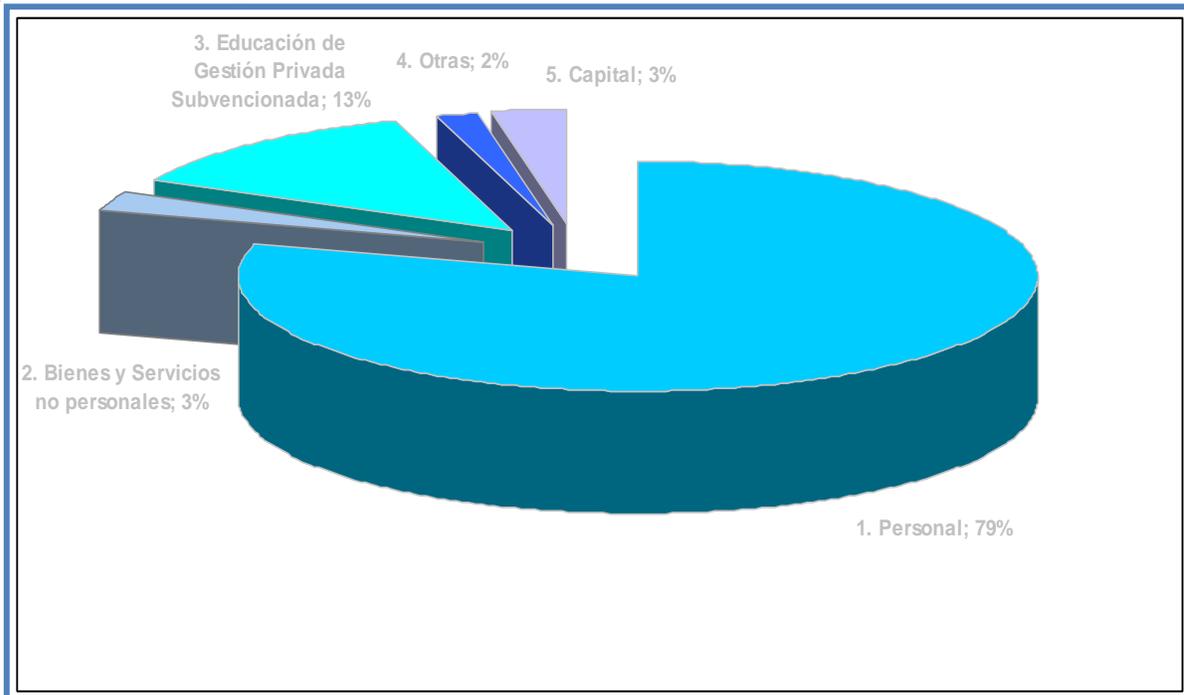
52 Según Morduchowicz (2002) la alta proporción del gasto en personal en relación con el total es considerado por cierta parte de la academia y de los especialistas en la temática como un síntoma de la mala asignación de los recursos del sistema educativo. Desde su punto de vista se omite que esto no puede ser de otra manera: “mientras el servicio educativo continúe siendo intensivo en mano de obra, más que abogar por una mayor inversión real se debería propender a la eficientización de los gastos corrientes en lugar de alentar su disminución relativa. En tal sentido, el único análisis riguroso sobre la bondad de la relación erogaciones en inversión/gastos en funcionamiento provendría de una evaluación de los requerimientos de la demanda y la adecuación de la oferta a los mismos.”

Gráfico 17 - Gasto en Educación de las jurisdicciones según objeto del gasto en millones de pesos corrientes



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Gráfico 18 - Gasto en Educación de jurisdicciones según objeto del gasto (en % según promedio histórico)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

## **2.2.5 La relación Nación – Jurisdicción en el financiamiento del sistema educativo.**

### **¿Cómo influye la política nacional en los salarios?**

La Ley de Transferencias sancionada en el año 1991 colocó a las jurisdicciones como las fuentes originales de competencias del sistema educativo. Como corolario de ello debieron hacerse cargo del mantenimiento edilicio, la construcción de nuevos establecimientos, etc. Y, sobretodo, de los salarios del personal docente y no docente,<sup>53</sup> que como se intentó señalar anteriormente, representan la gran mayoría de los recursos destinados al sector educativo. Si bien el Decreto 964 de 1992 dispuso la equiparación de los salarios nacionales con los de cada jurisdicción a fin de evitar desigualdades laborales al interior de cada territorio, en el largo plazo la Ley de Transferencias favoreció la creciente diferenciación del panorama salarial docente. Esto sucedió porque la cuestión salarial estuvo sujeta a la disponibilidad de recursos fiscales en cada provincia para afrontar el pago de los haberes, en un marco de crisis de las finanzas públicas y de fuerte endeudamiento. (FINNEGAN Y PAGANO, 2007) La creciente composición del salario docente mediante adicionales, es decir, salario en negro, colaboró con su deterioro.<sup>54</sup>

El panorama se combinó con la situación generada por la crisis de los tesoros provinciales, que en algunas jurisdicciones impidió el pago de los haberes en tiempo y forma. Algunas jurisdicciones abonaron los salarios fraccionados en cuotas o en bonos provinciales cuyo

---

53 Llegado a este punto vale aclarar que no se presentarán análisis comparativos entre los esfuerzos financieros de cada provincia respecto al salario docente en tanto no aplica directamente a los fines del estudio. Para el análisis, se tomará el esfuerzo en su conjunto y sólo se destacarán casos puntuales de cada jurisdicción.

54 Esta política salarial, heredada de la dictadura y profundizada desde fines de los años 80, implicaba una erosión de la base de cálculo tanto para la antigüedad docente como para los aportes jubilatorios, con un evidente perjuicio para éstos últimos. La difusión de los adicionales no remunerativos, incluido el presentismo, condujo al desfinanciamiento tanto del sistema previsional y como de atención de la salud mediante la obra social del sector (IÑIGUEZ, 2000).

valor de cambio resultaba sensiblemente inferior al nominal. Inclusive otras jurisdicciones acumulaban deuda a lo largo de varios meses.<sup>55</sup>

La Ley Federal de Educación, sancionada tiempo después, no pudo resolver entre sus apartados la cuestión salarial, a pesar de lo establecido respecto al financiamiento en los artículos 61, 62 y 63 del Título XI.<sup>56</sup> Al no cumplirse lo estipulado en la Ley, se generó un clima de tensión permanente entre los representantes sindicales y los gobiernos de turno, en especial con las carteras de Economía y Educación.

Fruto de estas tensiones, y tras el ascenso de un nuevo gobierno al PEN, en 1999 se inicia el aporte del FONID. A partir de ese año se verifica que el financiamiento nacional reduce la brecha de desigualdad respecto a los años anteriores. (ÁLVAREZ, 2010) En el año 2002, como secuela de la crisis del año anterior, el FONID no tuvo crédito y las transferencias por este concepto comenzaron a realizarse con cargo a los fondos remanentes del crédito presupuestario del año 2001, generándose retrasos en la cancelación de las cuotas de incentivo<sup>57</sup>. Recién en el año 2003 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación instaura un esquema de cancelación gradual de la deuda. Desde 2004 la Nación

---

55 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 adjunto, 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: mientras que en 1981 ambos tenían el mismo valor, en 1999 el salario docente representaba el 50% del PBI per cápita.

56 El Artículo 61° menciona que "la inversión pública consolidada total en Educación (base 1992: 6.120.196.000), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 por ciento anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 por ciento en el porcentaje (base 1992: 4 por ciento) del producto bruto interno (base 1992: 153.004.900.000), destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare mayor." En tanto el artículo 62° establece que "la diferencia entre estas metas de cumplimiento obligatorio y los recursos de las fuentes mencionadas en el artículo 60, se financiará con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva." Por su parte, el artículo 63° menciona que "a los efectos de la implementación del artículo 61 el Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, formalizarán un Pacto Federal Educativo. El mismo será ratificado por ley del Congreso de la Nación y por las respectivas Legislaturas y considerará como mínimo: a) El compromiso de incremento presupuestario educativo anual de cada Jurisdicción. b) El aporte del Estado Nacional para el cumplimiento de las nuevas obligaciones que la presente ley determina a las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

c) La definición de procedimientos de auditoría eficientes que garanticen la utilización de los fondos destinados a Educación en la forma prevista. d) La implementación de las estructura y objetivos del Sistema Educativo indicado en la presente ley."

57 <http://edant.clarin.com/diario/2002/03/22/s-03804.htm>

comienza a cancelar la deuda con un adicional al incentivo.<sup>58</sup> A principios del año 2005 canceló el rezago de las transferencias del FONID correspondientes al año 2003 y a fines de 2005 dejó cerrado el ejercicio 2004. A partir del año 2005 el monto corriente del incentivo queda en \$110 por cargo docente (o equivalencia) con el mismo tope de hasta 2 veces por persona.<sup>59</sup>

Por sucesivas leyes se prorroga la vigencia del FONID<sup>60</sup> hasta diciembre de 2010. Como resultado de la paritaria docente nacional en febrero de 2009 se estableció que la Nación abonaría un extra de 3 cuotas FONID en el 2º semestre dividido en 6 cuotas mensuales de \$55 c/u. Con estas cancelaciones quedaría saldada la deuda que mantenía la Nación con los docentes en concepto de retrasos FONID. A partir de Enero de 2010 se establece el nuevo piso del incentivo corriente (\$165 en lugar de \$110) y la cuota corriente está al día.

De acuerdo al estudio de Álvarez (2010) la evolución salarial docente de las jurisdicciones hasta el año 2002 conserva una tendencia indefinida, aunque puede observarse en ese período que varias provincias realizan reducciones salariales y congelamientos de la antigüedad en la docencia. Recién a partir de 2003 se produce una inflexión de la tendencia de los años previos.<sup>61</sup> A partir del 2004 las 24 jurisdicciones realizaron modificaciones anuales en los salarios del sector docente y descongelaron la antigüedad. Estas modificaciones fueron introducidas con distinta intensidad de intervención. Las reducciones

---

58 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-31673-2004-02-19.html>

59 Ministerio de Educación de la Nación-CGECSE-Informe Indicativo de Salarios docentes Octubre- Diciembre 2005. Fecha Diciembre 2005.

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

61 Según Álvarez (2010) entre 1995 y 2002 en general no realizaron sustanciales modificaciones en los salarios docentes: algunas jurisdicciones mantuvieron congelado el salario (Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán), otras lo redujeron (Catamarca, Chubut, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santiago del Estero) y otras combinaron incrementos y reducciones (Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, San Juan y Tierra del Fuego). Sólo una minoría lo incrementaron (Ciudad Autónoma, Córdoba, Misiones y San Luis).

salariales operaron de muy diferentes formas, por lo que dificulta generar tendencias nacionales o regionales.<sup>62</sup>

Desde el año 2005 el Gobierno Nacional establece el piso salarial para los docentes de todos los niveles del país.<sup>63</sup> El piso implica el salario mínimo establecido para el cargo de maestro de grado de jornada simple (4 horas). Con la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo se crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente en el MECyT destinado a contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en las provincias que a pesar del esfuerzo financiero realizado en educación y a las mejoras de eficiencia en la asignación de recursos no puedan superar dichas desigualdades. En la reglamentación el PEN, con el apoyo del CFCyE, fijan los criterios tendientes a compensar estas desigualdades destinando parte de los recursos del artículo 4º (fija el compromiso de gasto educativo del gobierno nacional) a este Programa de Compensación Salarial, la operatoria y los requisitos para acceder a los recursos.

En síntesis, a partir de la descentralización la brecha salarial entre los docentes de las distintas provincias evidencia una tendencia al ensanchamiento de la desigualdad salarial entre las jurisdicciones. (CIPPEC – PREAL, 2010). La intervención del sector público nacional a través del Fondo Nacional de Incentivo Docente primero y del Fondo de Compensación Salarial Docente después, amortigua la desigualdad interprovincial. (ÁLVAREZ, 2010) Respecto del crecimiento del salario promedio del conjunto de

---

62 Los ejemplos que se destacan del estudio de Álvarez (2010) son: Buenos Aires desde julio 2001 hasta diciembre de 2003 aplicó una reducción progresiva a los salarios mensuales superiores a \$1.200 (el maestro de 10 años de antigüedad percibía \$481 por cargo) y el congelamiento de la antigüedad. Catamarca, desde enero de 2000, ejecutó una reducción sobre los salarios mensuales superiores a \$400 (el maestro de 10 años de antigüedad percibía \$699 por cargo). Chaco desde enero de 2000 pone un tope a la antigüedad y aplica un aporte del 5% a los salarios superiores a \$800 (el maestro de 10 años de antigüedad percibía \$424 por cargo). Jujuy reduce en un 5% los salarios superiores a \$1.000 desde enero de 2000. Mendoza congela la antigüedad desde diciembre de 1996. Río Negro aplica reducción del 20% entre junio de 1996 y enero de 1997 y del 10% adicional desde febrero de ese año hasta marzo del 2004. Salta destina una reducción del 17,8% desde febrero 2000 hasta el último trimestre de 2009. Santiago del Estero reduce en forma progresiva los salarios superiores a \$700, desde noviembre de 1993 y con mayor intensidad dependiendo el nivel.

63 En ese momento el Piso Salarial era de \$700. Para más información acerca de la evolución de los salarios docentes post sanción de la Ley de Financiamiento Educativo consultar los informes de monitoreo de la implementación de la Ley elaborados por CIPPEC. Los mismos se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

provincias, el mismo crece un 315% entre 1995 y 2009 y un 278% desde 2001. Gran parte de éste último crecimiento se produce en los últimos 2 años donde el salario promedio creció un 53% respecto del año 2007. (Ídem)

### **2.3 Reflexiones acerca del financiamiento**

El proceso de transferencia de los servicios educativos a manos jurisdiccionales se inicia simultáneamente con la instauración del modelo económico neoliberal de la convertibilidad y responde básicamente a la crisis fiscal del estado argentino. Se intentó volver más eficiente el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el papel del Estado como productor, generar condiciones para el ingreso de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central. Como sostiene Feldfelber (2007) “las transformaciones en todos los ámbitos se caracterizaron por su rapidez y radicalidad, y la consecuencia fue el desempleo estructural y la aceleración de un proceso de polarización creciente en la distribución del ingreso así como crecimiento de la pobreza y la marginación social.”

En el período 1991-2002 prácticamente la totalidad del aumento de personal se explica por la transferencia (177.000 agentes) y las obligaciones emanadas de la Ley Federal (80.000 agentes). (ÁLVAREZ, 2010) De esta manera, y como se ha visto en los apartados anteriores, el resultado global de la transferencia implicó que el PEN disminuyera significativamente su aporte al financiamiento educativo. Sin embargo, como la Ley de Transferencia no previó la adjudicación de recursos específicos para la atención de los nuevos servicios educativos, sucedió que muchas provincias disminuyeran también su inversión educativa, aunque no fue la regla.

La paradoja principal es que, al contrario de lo que se previó, el crecimiento de las burocracias y equipos técnicos locales superó ampliamente la racionalización de personal operada a nivel de la administración central. (FILMUS, 1997) Estos compromisos asumidos por las jurisdicciones, más allá del financiamiento corriente y permanente de los servicios delegados, entre otros consistían en: a) la equiparación de los salarios del personal transferido a los escalafones de las jurisdicciones, lo que generó un costo mayor al original previsto básicamente porque las remuneraciones tuvieron una tendencia ascendente, debido a que por un lado no podrían ser inferiores a las que el personal transferido percibía en jurisdicción nacional y, por otro, se debían equiparar al escalafón provincial cuando fueren menores a las que abonaba cada una de ellas; b) el cumplimiento de la Ley Federal de Educación y la reforma educativa que implicó mayor cantidad de cargos y servicios educativos; c) el efecto incremento autónomo del gasto salarial (antigüedad); y d) la réplica de las políticas salariales implementadas para los agentes originariamente Provinciales en los agentes transferidos por la Nación. (ÁLVAREZ, 2010)

La Ley Federal de Educación abordó explícitamente la cuestión del financiamiento de la educación fijando un incremento progresivo de los fondos públicos a ser destinados al sector. En tal sentido, el artículo 61 establece que “la inversión pública consolidada total en educación debe ser duplicada gradualmente y a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50% en el porcentaje del PBI destinado a educación en 1992”, adoptándose la alternativa que redunde en implique un mayor incremento presupuestario. En caso de existir una diferencia entre estas metas de cumplimiento obligatorio y los recursos disponibles en las fuentes nacional, provincial o municipal, la ley habilitaba al cobro extraordinario de impuestos directos aplicados los sectores de mayor capacidad contributiva.

No obstante, en la práctica, no se atendieron los dictados de la norma: el Estado nacional “disminuyó en 1995 los créditos presupuestarios iniciales votados por el Congreso, y en 1996 reconoció un incremento de inversión limitado al 10%. De esta forma, existió un significativo desfasaje entre la inversión consolidada prevista por la Ley Federal, que anticipaba alcanzar la meta de 15.026 millones de pesos en 1996, con el gasto efectivamente ejecutado en ese año, que rondaba los 11.093 millones de pesos, nivel que se mantuvo prácticamente sin modificaciones en el año siguiente.” (SÁNCHEZ Y PEÑA, 1996) Las promesas incumplidas respecto al esperado financiamiento por parte de la administración nacional y el estallido de los conflictos salariales a nivel provincial, tensionó fuertemente la relación entre las provincias y el PEN, a lo largo del período.

Para remediar esta situación se firmó en septiembre de 1994 el Pacto Federal Educativo. El PEN a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación se comprometió a partir de 1995 y hasta 1999 a realizar una inversión equivalente a tres mil millones de pesos destinada a atender las necesidades educativas provinciales. Esta cifra jamás fue alcanzada por la cartera educativa nacional.<sup>64</sup> Recién en 1997 con la creación del FONID se incrementa la participación del PEN en el financiamiento educativo. En concepto de incentivo la Nación abona a partir de Agosto de 1999 una asignación remunerativa no bonificable de \$60 por cargo docente o equivalente (en horas de cátedra) con un límite máximo de 2 incentivos por persona a los docentes de todas las jurisdicciones sin importar su función. El convenio de distribución del FONID determina que el 93% de sus recursos se distribuyen entre todas las jurisdicciones y el 7% restante se adiciona para las 8 iniciales

---

<sup>64</sup> Estas nuevas acciones se cristalizaron en el diseño de programas que implicaron distintas modalidades de intervención sobre los escenarios educativos provinciales. Entre los programas implementados, podemos citar: el Plan Social Educativo, el Programa Nueva Escuela, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo y el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación.

(hoy 11) de menores niveles salariales con el fin de aminorar desigualdades salariales.<sup>65</sup> Esta diferencia no es menor, porque el incremento que el reparto del 7% en concepto de FONID compensador produce a los docentes de las provincias salarialmente retrasadas, reduce la brecha entre estas y el resto de las jurisdicciones (\$110 por cargo en lugar de \$60 en su origen, en 2009 \$365 en lugar de \$165). (ÁLVAREZ, 2010)

Esta situación se mantuvo constante sólo unos años, en tanto después de la crisis del año 2001 hubo una cesación de pagos del FONID. A partir del año 2003, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, se comienza a saldar esta deuda, lo cual pone al PEN nuevamente en ascenso en el marco del financiamiento del sistema educativo. En 2005 se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) y en 2006 la nueva Ley de Educación Nacional (LEN). Ambas son intentos de nacionalizar varios aspectos de la política educativa, entre ellos, aspectos centrales de la negociación salarial y del financiamiento educativo. La primera, establece el crecimiento de la inversión entre los gobiernos provinciales y el nacional, y la segunda, fijando un escenario de negociación paritaria nacional sobre algunas definiciones importantes vinculadas a salarios docentes.

La Ley de Financiamiento Educativo se crea, por Ley N° 26.075 del 21/12/2005 con un doble propósito: incrementar en forma progresiva la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología de la Nación y las Provincias, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Bruto Interno y, por otro lado, disminuir la brecha salarial entre las jurisdicciones. Asimismo prórroga la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente hasta el año 2009 y pretende garantizar la igualdad

---

<sup>65</sup> El monto a distribuir por jurisdicción surge del devengado de las plantas docentes en el ejercicio inmediato anterior, cada Ministerio de Educación Provincial informa a Nación los docentes que revistaron en cada semestre y esa es la base de envío de fondos nacionales (vg. el incentivo corriente de julio a diciembre de 2009 se liquida en base a los docentes que trabajaron desde enero a junio de 2009); y es por ello que las provincias abonaron un concepto símil anticipo o adelanto FONID al docente ingresante dado que en su primer semestre de trabajo no lo percibe.

de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico - tecnológica.

El incremento del gasto surgiría de una fórmula que tiene 2 componentes: por un lado la aplicación del incremento interanual del PBI al gasto educativo de cada jurisdicción y del gobierno nacional; y por otro, la diferencia de meta de gasto educativo/PBI aplicado al PBI corriente. En la segunda parte de la fórmula el esfuerzo se reparte de la siguiente manera: las Jurisdicciones afrontarán el 60% de este mayor gasto; mientras la Nación completaría el restante 40%. La metodología implica que si el PBI se mantuviera constante el incremento del gasto en educación respondería solo al logro de la meta anual.<sup>66</sup>

Adicionalmente a la meta financiera la Ley incluye una garantía doble a cumplir por las 24 jurisdicciones (artículo 12): a) que la Participación del Gasto educativo / Gasto total no podrá ser inferior al año 2005: y, b) que el gasto anual por alumno no podrá ser inferior al del 2005. Se crea además el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente en el MECyT destinado a contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en las provincias que, a pesar del esfuerzo financiero realizado en educación y a las mejoras de eficiencia en la asignación de recursos, no puedan superar dichas desigualdades. En la reglamentación, el Poder Ejecutivo Nacional con el CFCyE, fijan los criterios tendientes a compensar estas desigualdades destinando parte de los recursos del artículo 4° (fija el compromiso de gasto educativo del gobierno nacional) a este Programa de Compensación Salarial, la operatoria y los requisitos para acceder a los recursos.

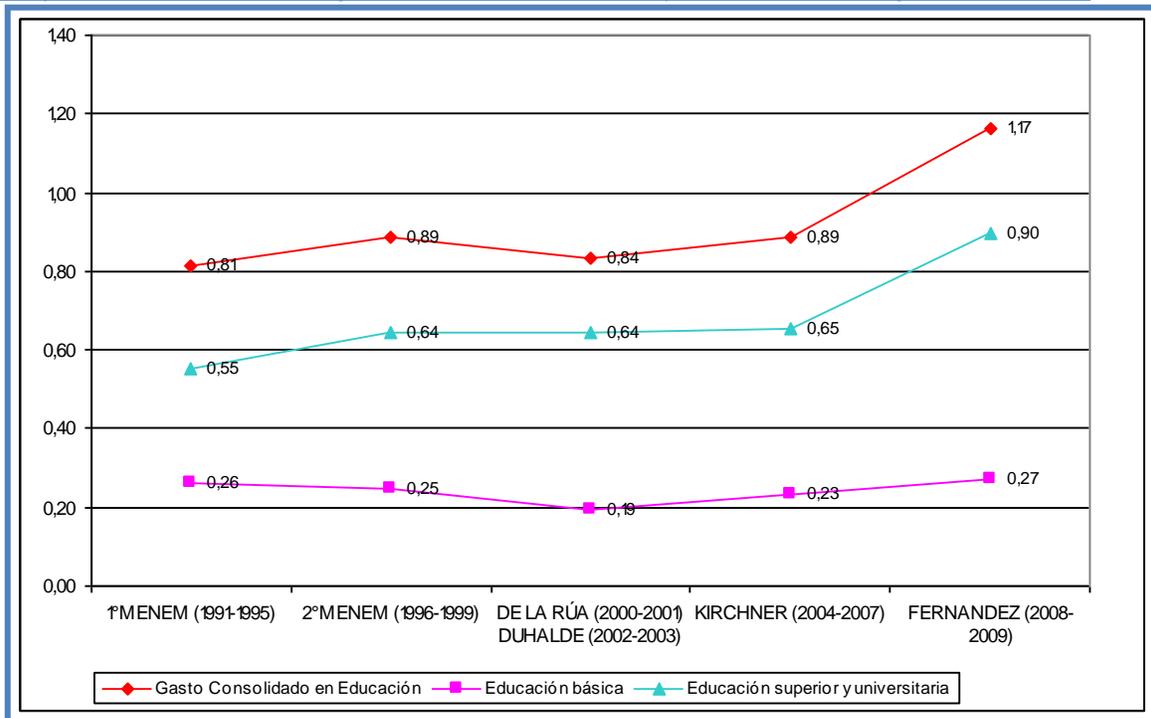
---

<sup>66</sup> Varios países de la región tienen mandatos constitucionales o leyes particulares que reflejan la importancia originaria del sector ya que prescriben que determinada magnitud de sus recursos fiscales o de sus presupuestos deben destinarse a la educación. Por sólo dar unos ejemplos, la Constitución ecuatoriana señala que el presupuesto educativo no debe ser inferior al 30% de los ingresos corrientes; la paraguaya señala que debe ser el 20%, pero del presupuesto total; la brasileña ordena que el 25% de los recursos fiscales de los Estados y Municipios de ese país deben asignarse a sus sistemas educativos. (MORDUCHOWICZ y DURO, 2007)

Para ilustrar lo anteriormente mencionado se presenta en el Gráfico 19 el promedio del GE del nivel nacional según cada período presidencial. De este modo se observa que la inversión del PEN en Educación sólo cae en el período De la Rúa – Duhalde a costa de la EB y a razón de la cesación de pagos del FONID. En los dos períodos presidenciales de Menem la participación en EB es constante mientras que existe un leve incremento en ESyU. En los últimos años –presidencias de Kirchner y Cristina Fernández- se ha recuperado y mejorado el nivel de inversión del PEN debido principalmente a la inversión en la ESyU, aunque también existe un alza en la EB producto del Fondo de Compensación Salarial Docente y los aportes del FONID.

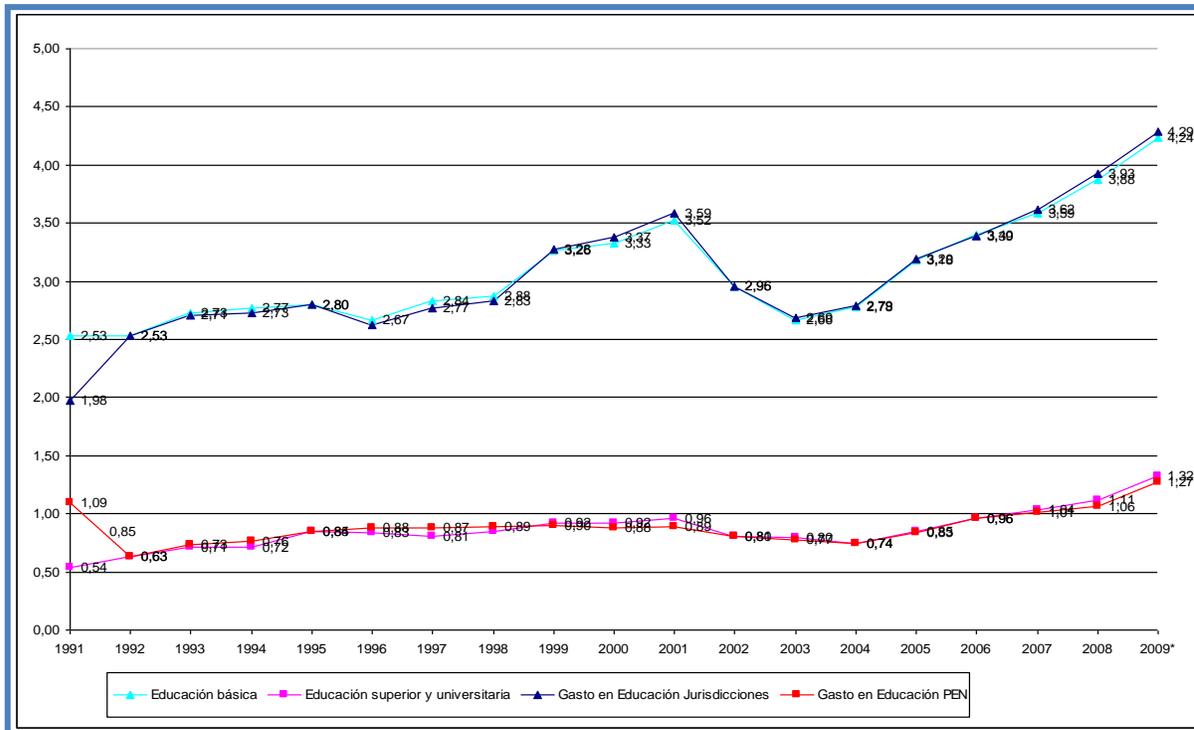
La participación del nivel nacional en el GE crece en valores constantes y corrientes, especialmente a partir del año 2004, pero no se traduce en una mejora de la participación del PEN en el consolidado global tal como se visualizó anteriormente en el Gráfico 14. La ecuación sigue siendo la misma: las jurisdicciones financian tres cuartas partes del sistema educativo y el PEN, la porción restante. Por lo que demuestra el Gráfico 20, donde se comparan las trayectorias de la inversión en educación por nivel de gobierno y nivel educativo, luego de la Ley de Transferencias, el financiamiento de la EB es apropiada por el nivel nacional. Teniendo en cuenta el peso del sector “personal” en cada uno de los niveles, se podría afirmar que los salarios docentes provinciales son asumidos mayoritariamente por las jurisdicciones mientras que la cartera nacional toma para sí la negociación universitaria.

Gráfico 19. GE del PEN según Período Presidencial y Presidente a cargo (1991-2009)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Gráfico 20. Comparación entre GE según nivel de gobierno y nivel educativo en porcentaje de PBI



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

En resumen el regreso del financiamiento del sector público nacional al sistema educativo post crisis del 2001 ha logrado paliar y revertir levemente la dispersión salarial al asegurar un piso común y reparar parcialmente la inequidad distributiva en el gasto jurisdiccional. Ello se hizo a través de políticas educativas específicas, como las mencionadas anteriormente, y bajo la puesta a punto de otras afines (entre las cuales se destaca la Asignación Universal por Hijo) como bien sostiene en su estudio Álvarez (2010). Al mismo tiempo se ha incrementado notablemente la magnitud de recursos disponibles para la educación superior, utilizados tanto en masa salarial como en la creación de nuevas casas de estudio. Sin embargo, se observa que los niveles históricos de participación del gobierno nacional en el GE se mantienen en porcentajes cercanos entre el 25% y el 30%.

En el ámbito nacional el peso de los salarios docentes es mayoritario: predominan casi por completo en las políticas universitarias y, representan un 20% de los recursos educativos nacionales a partir de las asignaciones destinadas al FONID. El Ministerio de Educación de la Nación, sin embargo, cuenta con mayor discrecionalidad para realizar políticas educativas estratégicas: construir escuelas, capacitar a los docentes, asignar políticas socioeducativas, equipar a las escuelas técnicas u otorgar becas especiales. En términos cuantitativos se trata de una importante masa de recursos, dado que la inversión educativa nacional ha crecido mucho en los años recientes. (RIVAS, 2010)

En todo el período analizado el modelo de coparticipación federal con el que las jurisdicciones financian su inversión educativa no ha sufrido modificaciones. Más allá de la generación de algunos impuestos nacionales que no se co-participan el esquema de divisiones se ha mantenido inalterable y cada jurisdicción toma decisiones autónomas. En la actualidad esto parece indicar una tensión entre una mesa nacional, constituida por la cartera educativa nacional y representantes de las distintas regiones educativas en torno al

CFE, que toma decisiones sobre recursos que mayoritariamente son provinciales y cuya dinámica depende de otra lógica y otros actores. En tal sentido, se presenta un escenario que incluye resoluciones nacionales en material salarial que implican un financiamiento fundamentalmente provincial, sopesados en parte por los aportes nacionales vía FONID en todas las jurisdicciones y mediante el Fondo de Compensación Salarial, en algunas de ellas. Este contexto pone en la centralidad del debate la pregunta sobre la magnitud de los recursos necesarios para el sostenimiento y mejoramiento del sistema educativo. El abordaje de esta cuestión no debe limitarse exclusivamente al campo económico. Los recursos necesarios para incrementar la calidad del sistema educativo son sólo una de las expresiones (aunque sin dudas decisiva) de las definiciones de política pública. El interrogante que queda planteado luego del estudio refiere no sólo a cuántos recursos monetarios se necesitan invertir sino qué tipo de políticas se deben implementar y, en consecuencia, conocer su costo y los recursos necesarios para llevarlas adelante.

### **3. Gobierno nacional y sindicato docente. Tipos de relaciones y nuevas conflictividades**

En este apartado se examina la dinámica y las características de la relación de la cartera educativa nacional con el sindicato docente más representativo, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). Se tendrá en cuenta su injerencia en el campo educativo al momento de forjar las políticas educativas claves del período. Se espera que ello ayude a comprender la relevancia que asume esta relación dentro del sistema educativo y las diversas modalidades que adopta a lo largo del tiempo. A nivel nacional existen cinco sindicatos nacionales que representan a los educadores:

- Confederación de Educadores Argentinos (CEA)
- Unión Docentes Argentinos (UDA)
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
- Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET)
- Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP)

El análisis se centrará en CTERA, organización sindical de 3° grado que nace en 1973 congregando a sindicatos docentes de todas las jurisdicciones del país. Actúa a nivel nacional agrupando a sindicatos provinciales (de 2° grado), que a su vez incluyen secciones locales (municipales o departamentales) con niveles variados de independencia de acuerdo con cada provincia. CTERA se incorpora a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) cuando ésta se funda en 1992 como Congreso de los Trabajadores Argentinos (luego se convertirá en Central en el año 1995). Además cuenta con la mayor cantidad de afiliados, agrupa a todos los niveles del sistema de EB y conserva presencia territorial en todo el país.

Para describir la relación entre el sindicato nacional y el gobierno nacional en el período analizado, siguiendo las descripciones de Murillo (2000), se indagarán las variables de: los incentivos creados por i) lealtades partidarias, ii) la competencia entre partidos y iii) la competencia entre sindicatos. Desde este punto de vista la lealtad partidaria surge de una afiliación de larga data entre los representantes de los sindicatos con los dirigentes de los partidos políticos. La competencia entre partidos se refiere a la competencia entre distintos líderes sindicales afiliados con partidos políticos diferentes por el control de los sindicatos. La competencia entre sindicatos se refiere a la rivalidad entre organizaciones sindicales por representar al mismo grupo de trabajadores en contextos nacionales y sectoriales diversos. Por su parte la lealtad derivada de la afiliación del sindicato con el partido en el gobierno facilita la colaboración entre ambos actores.<sup>67</sup>

Para entender el comportamiento de los sindicatos así como sus efectos (si hay alguno) en la actitud del gobierno Murillo (2000) combina la reacción de ambos actores en cuatro interacciones posibles según existan o no concesiones gubernamentales y/o estrategias de contención y/o movilización por parte de los sindicatos. Si existen concesiones por parte del gobierno y movilización del sindicato, se da un caso de movilización exitosa u "oposición". Si no existen concesiones y persiste la movilización, ocurre la movilización fallida o "resistencia". Si suceden concesiones y no existe movilización, hay contención

---

67 Según Murillo (2008) la cooperación es más frecuente en la ausencia de competencia sindical y de partidos. La lealtad al partido reduce los incentivos para la movilización y facilita las negociaciones, mientras que el monopolio sindical incrementa el poder de negociación del sindicato porque el gobierno persigue la colaboración de un sindicato fuerte y leal. La "oposición", es más probable en casos de creciente competencia entre partidos y monopolio sindical. La competencia creciente entre partidos basada en protestas sobre las consecuencias del cambio de política hace que los incentivos para una movilización aumenten, porque los líderes de los sindicatos aliados temen ser reemplazados y las secciones controladas por organizaciones rivales ya se han movilizadas. La subordinación, es más posible que resulte a partir de la competencia entre diferentes sindicatos aliados con el partido en el gobierno. La competencia entre sindicatos debilita a todos los sindicatos a pesar de su lealtad. Los gobernantes pueden escoger aliarse con el sindicato más sumiso. Esta selección debería favorecer que los sindicatos optasen por ser dóciles para evitar perder recursos y resultar menos atractivos a los trabajadores que otros sindicatos rivales. La resistencia es más frecuente cuando la competencia entre partidos y la competencia sindical se superponen. La competencia entre sindicatos debilita el sindicalismo y, junto con la competencia entre partidos, hace que la coordinación resulte más difícil. Los sindicatos asociados con los partidos de la oposición protestan para diferenciarse de los sindicatos leales cooperativos. Si tienen éxito en atraer a afiliados, los sindicatos leales se volverán más combativos para evitar la pérdida de afiliados aunque la competencia entre sindicatos los debilite y reduzca sus posibilidades de éxito.

exitosa o "cooperación". Si no hay concesiones gubernamentales y tampoco movilizaciones sindicales, ocurre contención fallida o "subordinación". El cuadro siguiente ejemplifica la situación.

**Cuadro 2. Clasificación de interacciones posibles entre sindicatos y gobierno (Murillo, 2000)**

Acciones Gobierno - Sindicatos	Contención	Movilización
Concesiones	Cooperación	Oposición
Sin Concesiones	Subordinación	Resistencia

A la tipología elaborada por Murillo se adicionará una conceptualización del tipo de conflictos que enfrentaron a gobiernos y sindicatos a partir de la década de 1990 elaborada por Palamidessi y Legarralde (2006). Estos autores enseñan que existen al menos tres tipos de conflictos que nuclea las relaciones entre los actores gubernamentales y los sindicatos: i) conflicto económico-corporativo (incluye todos aquellos aspectos de tipo laboral: salarios, estatutos, convenios colectivos, regímenes de pensiones); ii) conflicto político-corporativo (integra las demandas de las organizaciones docentes de participación en el proceso de decisión de las políticas educativas) y, iii) conflicto político-ideológico (cuestionamiento político – ideológico a los lineamientos de la política de descentralización, privatización, o a la injerencia de los organismos internacionales en el ámbito educativo, etc.)

Para optimizar los fines del análisis se decidió segmentar el período 1991-2009 en tres etapas distintas, de acuerdo a los períodos presidenciales de Carlos Menem (1991-1999), De la Rúa y Duhalde (1999-2003) y Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2009). Se

computa sólo la presidencia de Eduardo Duhalde para el período 2002-2003. Se estima que al examinar las variables en juego en cada período presidencial resultan más claras las comparaciones entre sí y los objetivos políticos de cada uno de ellos.

Para finalizar se señalarán las tendencias de la conflictividad sindicatos – gobierno nacional en el período señalado tratando de verificar si han incidido ó no y cómo, los cambios en el rol de la cartera educativa nacional en cuanto a las competencias propias y el financiamiento destinado al sistema.

### **3.1 Tres etapas en la relación sindicato – gobierno nacional**

Dentro de cada etapa se describirán las principales políticas implementadas por los gobiernos de turno. Por cuestiones de economía no se analizarán todas y cada una de las decisiones en materia educativa sino sólo aquellas que tuvieron un correlato y un fuerte impacto en la relación del gobierno nacional con los sindicatos. Por lo general, y dada la tendencia histórica del sistema educativo argentino, estas políticas educativas se encuentran asociadas a la sanción de una ley de carácter nacional. En consecuencia se tuvo en cuenta para el primer período (1991-1999) la sanción de la LTSE, la LFE y la creación del FONID. Para la segunda etapa (1999-2003) se destaca la modificación de la Ley de creación del FONID, y la cesación de pagos salariales tiempo después. En tanto que para la tercera etapa (2003-2009) se valoriza la sanción de la LF, la LEN y la creación de la Paritaria Nacional Docente.

#### **3.1.1 La resistencia sindical**

En el plano sindical educativo el estado del arte (CHIAPPE 2011, ETCHEMENDY 2013, GENTILI, SUAREZ, STUBRIN y GINDÍN 2004, MURILLO 2000, PALAMIDESSI Y

LEGARRALDE 2006, PERAZZA Y LEGARRALDE 2007, SUÁREZ 2005) acuerda en señalar que el proceso descentralizador, a la vez que significaba desvincular al MEN de la gestión directa de las escuelas, restaba una posibilidad de negociación e interlocución fuerte para los sindicatos docentes nacionales, en particular para CTERA, dado que se caracteriza por ser una organización superestructural que reúne un conjunto variado de organizaciones sindicales provinciales.

En el discurso de la dirigencia sindical la política de transferencia de servicios educativos, combinada con la implementación de la nueva estructura del sistema educativo tuvo un impacto importante en los sistemas educativos provinciales. La transferencia de servicios educativos fue criticada por el cambio en la titularidad de las relaciones laborales de los maestros, los procesos de desfinanciamiento, y la idea de que la transferencia se asociaba a los procesos de privatización y de reforma estructural del Estado Nacional en materia educativa.<sup>68</sup> Los sindicatos de base de CTERA, en tanto, distinguieron que el proceso de transferencia implicaba que los maestros y profesores que dependían de dicho orden se unificaban en escalafón y salarios con los provinciales. Estas condiciones no eran favorables, en su mayoría, para los docentes transferidos pero implicaban la unificación de la base magisterial del sistema público lo que generaba nuevas condiciones para la acción sindical.<sup>69</sup> (PERAZZA Y LEGARRALDE, 2007)

Años más tarde, tras la sanción de la LFE, se profundiza el malestar docente hacia el gobierno nacional. Desde el sindicato la relación con el gobierno en torno de la reforma educativa fue de fuerte antagonismo en el discurso político. Por lo general, la dirigencia

---

68 Para más detalle observar el Posición de la Junta Ejecutiva de CTERA respecto a la Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Jurisdicciones Pciales. CTERA, Septiembre de 1991.

69 Sin embargo, tal como señalan Perazza y Legarralde (2007) y como se ha intentado demostrar en el capítulo anterior, no se observa un recorte presupuestario del Gasto en Educación, ni incrementos del peso del sector privado dentro del sistema educativo en ese período. No obstante, la percepción en términos de la opinión pública, se encontraba cercana a las manifestaciones de CTERA y parte de esa instalación, debe vincularse al discurso político de la propia organización sindical.

sindical hacía hincapié en que la LFE formaba parte de un proceso de “desresponsabilización” del estado nacional –continuando la línea argumentativa en contra de la LTSE-, que se apoyaba fundamentalmente en el retiro total de la gestión educativa. El foco de las críticas y de la resistencia sindical se dirigió además a la implementación del tercer ciclo de la Educación General Básica y a la casi nula participación de los docentes y sus organizaciones en los procesos de toma de decisión, gestión y evaluación de los programas educativos así como también en la formulación de la Ley.<sup>70</sup> Sin embargo, desde la gestión educativa nacional se identificaban aspectos en los que la dirigencia sindical estuvo dispuesta a acordar políticas con el gobierno, sólo que estos acuerdos habrían permanecido opacados por un discurso público de franca confrontación.<sup>71</sup> (Ídem)

Con el paso de los años transcurridos luego de la implementación de la LTSE y de la LFE, los sindicatos docentes agrupados en CTERA habían logrado la construcción en el campo educativo de un consenso alternativo al impulsado por los actores que defendían las posiciones de la cartera educativa nacional. Esta acción fortaleció la cohesión y posicionamiento de la CTERA hacia el interior del espacio sindical. Al mismo tiempo, las sucesivas huelgas y reclamos, dieron lugar a la unificación salarial en 21 jurisdicciones del país y abrió la posibilidad de discutir y negociar en un ámbito unificado salarios, modalidades y condiciones de trabajo.<sup>72</sup> En este marco el colectivo docente no sólo pujó, en este período, por aspectos concernientes a sus cuestiones salariales: también generó encuentros, publicaciones, seminarios, foros, formas de acción colectiva donde se

---

70 Según Gurrera (2005) el “clima de discusión que se originó en torno a la educación puede rastrearse en el engorroso trámite parlamentario que demandó la Ley Federal de Educación. Al tiempo que en las calles se hicieron sentir las impugnaciones al tratamiento hermético que el Senado le había otorgado al proyecto impulsado por el Poder Ejecutivo. Sólo la Cámara de Diputados fue escenario de un extendido debate.”

71 De acuerdo a la entrevista que Perazza y Legarralde (2007) le realizaron a Susana Decibe en el marco de su trabajo, los acuerdos se sustentan en: los cambios de contenidos en cada disciplina, de las evaluaciones, de los contenidos y de la capacitación docente.

72 En conmemoración a esta movilización histórica, el VII Congreso Extraordinario de CTERA declaró el 23 de mayo día del Trabajador de la Educación”.

debatieron e impulsaron nuevos lineamientos para una política educativa nacional distinta a la representada por la gubernamental. (SUÁREZ, 2005)

Promediando el segundo mandato de Carlos Menem el conflicto docente se agrava y atraviesa un punto de inflexión dada la política salarial sostenida desde el gobierno central. El 2 de abril de 1997 se erigió frente al Congreso Nacional una Carpa Blanca<sup>73</sup> destinada a albergar a docentes de diferentes puntos del país, quienes desde ese momento emprendieron una campaña de ayuno en reclamo de una recomposición salarial. Al mismo tiempo se abrió un frente político-institucional cuyo objetivo era la negociación con el gobierno y con las fuerzas políticas presentes en el parlamento, apuntando así a que el reclamo salarial tuviera una respuesta consensuada a través de la sanción de una ley nacional que garantice, con recursos genuinos y permanentes, un fondo de financiamiento de la educación pública y el pago a término de los salarios docentes de los sistemas educativos de las 24 provincias del país. Por otro lado, se erigió un frente social que tenía por finalidad articular el apoyo público de amplios sectores de la sociedad a partir de identificar la demanda salarial docente con el resguardo de la educación pública, definida ésta como un bien nacional. La Carpa Blanca tuvo el sentido de “nacionalizar” las protestas docentes, otorgando relevancia a CTERA como actor de la política educativa, paradójicamente, en momentos en que se había concretado la descentralización educativa definitiva.<sup>74</sup> (Ídem)

---

73 De esta manera CTERA pretendió dar visibilidad, acompañar y articular nacionalmente el conjunto cada vez más heterogéneo y disperso de luchas sindicales docentes en las provincias. La Carpa Blanca y el ayuno se prolongaron desde el 2 de abril de 1997 hasta el 30 de diciembre de 1999. Con el correr del tiempo los docentes fueron ganando la adhesión de distintas organizaciones sociales y sindicales, movimientos sociales, partidos o agrupaciones políticas, intelectuales, pedagogos, estudiantes, artistas, deportistas, periodistas, organismos de derechos humanos, entre otros grupos, tanto del país como del extranjero, a través de múltiples y diversas manifestaciones de consenso activo. En menor medida, también hubo posicionamientos de crítica o cuestionamiento respecto de algunos aspectos y posibles consecuencias negativas de la modalidad de confrontación adoptada. Una de las innovaciones más importantes fue la de articular prácticas de producción simbólica muy activas, concentradas y eficaces en la creación y difusión social de consignas, imágenes, íconos y emblemas, con los paros y movilizaciones masivas en distintos puntos del país. Otra fue la de tener como objetivo y estrategia central impactar sobre la opinión pública a través de la proyección y difusión mediática de los reclamos. Cabe resaltar la confluencia de las luchas y reclamos de los sindicatos docentes provinciales que se produjo en el espacio de la Carpa. Para más detalles, indagar en Suárez (2005) y en los documentos elaborados por CTERA.

74 Esta característica de la protesta le permitió a CTERA mostrarse públicamente como un sindicato con capacidad para catalizar distinto tipo de demandas sociales, sin poner a prueba la capacidad de movilización del sindicato, ya que no implicaba exponer la adhesión de los maestros y profesores en una huelga o movilización.

Luego de 18 meses de establecida la carpa se sanciona en octubre de 1998 la Ley de Incentivo Docente (N° 25.053) destinada a la recomposición de los niveles salariales de los maestros. El FONID es un complemento salarial derivado de una asignación específica (inicialmente asociado a un impuesto especial y actualmente financiado con recursos generales del tesoro nacional) producto, como se vio, de un acuerdo forjado a nivel nacional. El impuesto era de carácter anual y tenía una vigencia de cinco años. Sin embargo, al sancionarse la Ley, el presidente Menem vetó parte del artículo 1° que establecía que de no recaudarse un mínimo de 700 millones de pesos anuales, el Tesoro Nacional se haría cargo de la diferencia a partir de otros impuestos. Este artículo involucraba la garantía de la efectividad del fondo docente y fue por ende uno de los puntos que ocasionaron reiterados conflictos entre el gobierno y los representantes de los trabajadores de la educación. (GURRERA, 2005).

Con la sanción del FONID la CTERA encuentra así una forma a partir de la cual lograr la garantía del Estado Nacional respecto del financiamiento de la educación en las provincias y, sobre todo, del salario de los docentes. En virtud de ello, recuperó el protagonismo perdido desde la descentralización educativa en la esfera de la conflictividad docente.

Si la LTSE implicaba en su espíritu el reordenamiento del espacio sindical, debilitando las posibilidades de acción de la conducción nacional de CTERA y revitalizando a los sindicatos de base por la territorialización del conflicto laboral en las provincias, la práctica sindical y política demostró lo contrario. Con el transcurso de los años, y la acumulación de problemáticas en torno a la reforma educativa asociados principalmente pero no sólo al financiamiento del sistema y la cuestión salarial, la CTERA había logrado disputar la hegemonía de la agenda de política educativa oficial, representada fundamentalmente por la LFE y la LTSE. En ese lapso, se erigió como la representante de los conflictos provinciales

aún sin tener un diálogo aceptado con las autoridades nacionales ni respuestas efectivas a sus planteos y propuestas educativas. (PERAZZA y LEGARRALDE, 2007)

En términos del análisis que propone Murillo (2000) se observa que la “resistencia” fue lo que caracterizó al sindicalismo docente en su relación con el gobierno nacional durante las presidencias de Menem, en los casos de la LTSE y la LFE. La lealtad partidaria, la filiación entre el sindicato docente y el partido político gobernante, fue nula o muy escasa. No sucedió una competencia entre líderes sindicales afiliados con partidos políticos diferentes por el control de los sindicatos ni rivalidad entre organizaciones sindicales. Ninguno de los otros sindicatos docentes con representatividad disputó la centralidad de CTERA, ni existió una clara afinidad del sindicato con otro sector político. Y las movilizaciones sucedidas en torno a la sanción de ambas leyes no resultaron en grandes concesiones del gobierno hacia el sector sindical.

Distinto es el caso del proceso de sanción del FONID. Allí la Carpa Blanca inaugura una “movilización exitosa” u “oposición” del sindicato dada la obtención del financiamiento nacional en el sector salarial. A pesar de que las características de lealtad y competencia siguen en el mismo estadio anterior, las características propias que asume la protesta le otorgan un éxito al sindicato.

Si atendemos a los tipos de conflictos sucedidos en este período, se entiende que la LTSE atraviesa tanto los conflictos económicos-corporativos (reacciones por la nueva dinámica salarial), como los políticos – corporativos (por la falta de participación en la construcción de la Ley) y los político – ideológicos (rechazo por la tendencia a la des-responsabilización del Estado Nacional en la educación). Por su parte, la LFE despierta conflictos cercanos a los últimos dos tipos señalados precedentemente, dejando la discusión económica –

corporativa a un lado. En el caso del FONID pasa exactamente lo contrario. El tipo de conflicto pasa exclusivamente a ser una reclama económica.

### **3.1.2 De la cooperación frustrada a la resistencia total**

Con el triunfo de la Alianza en 1999 (coalición entre la Unión Cívica Radical y el Frepaso) comienzan las negociaciones para finalizar la protesta iniciada por el sindicalismo docente en 1997. La Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente en diciembre de 1999 es reformada de acuerdo a los reclamos que sostenía el sindicato docente y los recursos pasan a sostenerse por fondos con aportes de las rentas generales del tesoro nacional, medida que provocó el levantamiento de la carpa. (SUÁREZ, 2005) CTERA como parte de una coalición nacional logró posicionarse y fortalecer su rol en la puja distributiva sectorial como actor central de la vida política y nacional. Esta novedosa coalición tuvo dos consecuencias tangibles en relación con el conflicto laboral docente. La primera y más evidente es la ausencia de paros nacionales docentes impulsados por CTERA contra las políticas gubernamentales en el período. (Ídem) La segunda es que se modifica el tipo de reclamo y la modalidad de protesta. Predominan las acciones tipo paro y, salvo en algunos casos, acciones de cortes o bloqueos. Las formas de acción colectiva como “marchas federales” o acampes ceden paso a los paros desarrollados exclusivamente por las organizaciones de base provincial. (CHIAPPE, 2011)

La desinstalación de la Carpa Blanca provoca el regreso de la “re-provincialización” del conflicto docente en el país, en tanto que las confrontaciones entre los sindicatos docentes y los gobiernos y administraciones educativas comenzaron a dispersarse nuevamente por todo el territorio nacional, sin lograr encontrar un eje nacional que articulara y sintetizara los reclamos y demandas del sector. Fue así que durante el período 2000 y 2003, donde se

produce una cesación de pagos producto del quiebre de las finanzas que derivaron en la crisis del año 2001, se sucedieron en todas las provincias del país conflictos entre los sindicatos docentes y los gobiernos provinciales<sup>75</sup>. Las situaciones de cesación de pagos a los docentes en las provincias de Río Negro, Entre Ríos, San Juan y Tucumán durante los años 2001 y 2002, fueron paradigmáticas en ese sentido.<sup>76</sup>(SUÁREZ, 2005)

Sumado a esto, la situación estrictamente educativa fue cada vez más crítica en el período. Los efectos de la reforma educativa evidenciaban señales de agotamiento financiero y el incumplimiento de sus metas y objetivos.<sup>77</sup> De este modo, en un muy corto período de tiempo (1999-2001) la relación del sindicato docente con el gobierno nacional pasó de la “cooperación” a la “resistencia”.

Si bien la cercanía de algunos dirigentes sindicales con sectores del FREPASO –reforzando la lealtad partidaria- y la modificación de los fondos de origen del FONID hacían suponer una etapa de cooperación entre sindicatos y gobierno nacional, el alejamiento del FREPASO de la ALIANZA y el agravamiento de las conflictividad docente en la mayoría

---

75 Los reclamos de los sindicatos docentes, aunque diferentes en cada provincia y momentos del período en cuestión, podrían sintetizarse en los siguientes: i) atraso de uno a cinco meses en los pagos de los salarios, aguinaldos, premios y/o incentivos docentes (FONID), sobre todo a partir del ajuste fiscal del 2001; ii) pago irregular de los salarios docentes fraccionados en cuotas, con bonos, tickets u otras modalidades diferentes a la moneda de circulación legal; iii) reducciones y descuentos en los salarios docentes y/o de empleados estatales tanto a nivel nacional como provincial ;iv) reducciones presupuestarias como consecuencia de ajustes fiscales que repercutieron en la coparticipación federal o de ajustes en el nivel provincial; v) deterioro de las condiciones de trabajo, edilicias y de infraestructura por falta de recursos presupuestarios; vi) reformas en las regulaciones del trabajo docente y los estatutos de los docentes promovidos por los organismos internacionales de crédito e impulsadas por los gobiernos provinciales. (ÁLVAREZ, 2010)

76 Resulta evidente que se trató de un período muy crítico en la comunidad educativa, en un contexto marcado por constantes movilizaciones sociales protagonizadas por diferentes actores de todo el país. “De esta forma, entre el 2000 y el 2003, además de multiplicarse las huelgas y las movilizaciones docentes en todo el país, y de verse amenazado el comienzo y la continuidad del ciclo lectivo en muchas provincias, en varias ocasiones:109 se instalaron carpas blancas y campamentos en algunas plazas céntricas de las capitales de provincia, como en las de Corrientes, Jujuy, Santa Cruz, Tucumán, Buenos Aires, entre otras; se realizaron caravanas educativas que recorrían localidades del interior de las provincias con el fin de difundir los reclamos y sumar adhesiones (por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires); se llevaron adelante piquetes y cortes de ruta junto con otros trabajadores y grupos de desocupados (en especial en Neuquén, pero también en Jujuy, Corrientes, Río Negro); se desarrollaron jornadas de reflexión docente, como una modalidad de lucha sindical que sed entroncaba con una vieja reivindicación del sector docente, sin suspensión de clases y con la presencia de alumnos y padres, y en las que se debatían temas estrictamente vinculados con la medida de fuerza, pero también aspectos políticos relacionados con la crisis general de la educación en el país (Buenos Aires, Entre Ríos); se llevaron adelante congresos educativos, también como estrategia de lucha gremial, como el Congreso del Frente Gremial de Docentes Bonaerenses de 2003, en el que militantes de la FEB y el SUTEBA, pero también docentes no sindicalizados, debatieron.

77 El país donde los conflictos educativos tuvieron una mayor duración temporal es la Argentina, con 1.491 jornadas de protesta. Eso significa que, durante parte del gobierno de Carlos S. Menem y en el conturbado período que siguió a la renuncia de Fernando de la Rúa, descontando los días de receso escolar, hubo, en la Argentina, más de una jornada de protesta docente por día. (GENTILI, SUAREZ, STUBRIN Y GINDÍN, 2004)

de las jurisdicciones producto de la crisis fiscal, ayudaron a cambiar rotundamente el panorama. Así el sindicalismo asume, sobre todo apoyando las huelgas en las jurisdicciones, una conducta de profunda “resistencia” en su relación con el gobierno nacional, que se mantuvo hasta la finalización del gobierno de Duhalde. Por su parte, el conflicto tiene un mismo viraje. De representar sólo una demanda económica (modificación del FONID), pasa a ocupar todas las aristas posibles.

### **3.1.3 Yendo de la resistencia a la cooperación**

Desde el año 2003 la tendencia a la reducción salarial y la cesación de pagos comienza a opacarse y ya ninguna jurisdicción produjo situaciones de este calibre. A partir de agosto del mismo año se eliminan los bonos provinciales y una decena de jurisdicciones comenzó a implementar incrementos en los salarios docentes.<sup>78</sup>

Las leyes de Educación Técnica Profesional, Financiamiento Educativo y la Ley Nacional de Educación fueron, en ese orden, los pilares de la política educativa del gobierno de Néstor Kirchner. En su conjunto, las normas aprobadas repusieron al orden nacional como un espacio de negociación salarial y de políticas específicas. Como ejemplo de ello se destaca el artículo 10 de la LF donde fija que “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) y los gremios docentes de representación nacional (léase CTERA, UDA, AMET y SADOP), acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: condiciones laborales; calendario educativo; salario mínimo docente; y carrera docente.”

---

78 Entre ellas Bs. Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. Sin embargo aún ese año cinco provincias abonaban un porcentaje del salario en tickets: La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

El análisis de las políticas educativas implementadas por el gobierno del presidente Kirchner muestra un cambio en el marco, tanto de la relación con las organizaciones sindicales, como en el modelo estructural que presentan. En el primero, parece presentarse una prioridad en la discusión con la CTERA. La organización parece más cerca del debate estratégico con el ministerio nacional que las autoridades jurisdiccionales. (LEGARRALDE Y PERAZZA, 2007) En el segundo sentido, parece haber una tendencia a la re-nacionalización del debate, a la ponderación del salario docente como inversión principal y a la homogeneización de condiciones entre actores.

Al mismo tiempo, el aumento en la inversión educativa producido por la ley de financiamiento y las decisiones administrativas del ministerio nacional, se ha concentrado fundamentalmente en el gasto salarial, tanto por la vía del aumento del FONID, como de la creación del programa de compensación salarial. Finalmente, la política salarial y el modelo de re-nacionalización del debate han tendido a reducir las diferencias salariales entre provincias, y dentro de cada una de ellas. En este último caso, el aumento de los pisos como estrategia, la prioridad por los salarios más bajos y por las provincias con salarios menores, ha redundado en un achatamiento de las escalas y de los incentivos fundamentales con los que contaba la política salarial (antigüedad en el cargo y zona desfavorable).

En consecuencia la normativa y la acción política del nuevo gobierno colocaron nuevamente a la CTERA en un ámbito de incumbencia que sólo se había asomado con la discusión del FONID. El acercamiento político de la organización sindical continuó en el gobierno de Cristina Fernández, al instaurarse la Paritaria Nacional<sup>79</sup> en el año 2008, como

---

79 El establecimiento de la Paritaria Nacional fortalece las relaciones laborales de los docentes. Fija un salario básico acordado por los actores y el Estado garantiza compensar a aquellas provincias que no puedan alcanzar el mínimo. Además, otorga un parámetro en la negociación para el resto de las provincias y refuerza los mecanismos de diálogo y concertación, no sólo entre nación y provincias, sino también entre sindicatos de base y gobiernos provinciales. También instala una agenda nacional en el debate educativo con la participación del actor sindical, esta vez más fortalecido. (CHIAPPE, 2011)

un espacio de negociación que refuerza su sentido como organización nacional y que también le permite crecer en relación a su posicionamiento mayormente centrado en lo político.

De acuerdo a lo estudiado por Chiappe (2011) la Paritaria Nacional influye en los conflictos provinciales de dos maneras definidas: i) institucionalizando el fondo compensador financiado por el gobierno nacional para un grupo de provincias que tienen dificultades para llegar al número acordado de salario mínimo nacional y ii) incentiva a CTERA para, una vez logrado el acuerdo nacional, intentar moderar los conflictos provinciales y consolidar la utilidad del nuevo mecanismo.

Se inaugura así una etapa de profunda cooperación entre el sindicato docente y el gobierno nacional. En esta nueva etapa la dirigencia nacional de CTERA participó en la formulación, pero sobre todo prestó consenso público a la presentación y sanción de estas leyes. Ello no sólo tiene implicancias en el ámbito propio de lo sindical sino que tiene su corolario también en el escenario político.

Los dirigentes de CTERA con el correr de los años acompañan cada vez con mayor intensidad las intervenciones de la cartera educativa nacional. Son partícipes tanto de los actos de presentaciones de políticas educativas como en distintos seminarios y encuentros nacionales e internacionales. La lealtad partidaria va in crescendo a lo largo del período. Al mismo tiempo, continúa sin aparecer con intensidad la competencia entre líderes sindicales afiliados con partidos políticos diferentes por el control de los sindicatos ni rivalidad entre las propias organizaciones sindicales. (LEGARRALDE Y PERAZZA, 2007) El período es atravesado por los tres tipos de conflictos, aunque a diferencia de las anteriores oportunidades, la cooperación entre ambos actores hace que se resuelva de manera distinta.

Sin dudas, la LF atraviesa toda la tipología de conflictos mencionada, en tanto que la LEN se concentra en los aspectos políticos – corporativos y políticos – ideológicos.

### **3.1.4 Perspectivas sobre la relación gobierno nacional y sindicato docente**

En el período analizado casi todos los países de la región llevaron adelante intensos programas de reforma de los sistemas escolares a la vez que se redefinían las incumbencias políticas, fiscales y administrativas del Estado en materia educativa. Ello activó las bases sindicales y tensó las relaciones del colectivo docente con los gobiernos que promocionaron estas iniciativas. (GENTILI, SUAREZ, STUBRIN y GINDÍN 2004) En Argentina a comienzos de los noventa la reforma administrativa y la descentralización de los sistemas educativos y de salud desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales impactaron sobre sindicatos importantes. Sebastián Etchemendy (2013) afirma que el ajuste en el empleo público en la administración nacional durante el gobierno de Menem surge de la descentralización de los sistemas de salud y educativo (64,2% y 94,8% de ajuste respectivamente) y de la privatización de empresas públicas (82,6%) afectando a los sindicatos relacionados con estos sectores: UPCN (Unión Personal Civil de la Nación), ATE (Asociación de Trabajadores del Estado), CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) y UDA (Unión de Docentes Argentinos).

El gobierno nacional terminó por construir una alianza con UPCN, el cual pudo proteger en gran medida a sus miembros del recorte de empleo, e incluso logró mejorar su estructura organizativa. En cambio, desde su punto de vista, los más perjudicados fueron los sindicatos de salud y educación al no tener concesiones de ningún tipo.

Utilizando las variables que el trabajo de Murillo (2000) aporta a este tipo de estudios, en el Cuadro N° 3 se presenta un breve resumen de lo acontecido en relación al sindicato docente

y el gobierno nacional. Se incorporan las iniciativas del PEN en materia de política educativa, se segmenta el plazo de tiempo de acuerdo a los períodos presidenciales y se adiciona la tipología de conflictos elaborada por Palamidessi y Legarralde (2006).

**Cuadro 3. Relación Sindicatos – Ministerio de Educación y Tipo de Conflicto según iniciativas del PEN en materia educativa y período presidencial (1991-2009)**

Presidencias	Iniciativas PEN en materia educativa	Relación Sindical	Lealtad Partidaria	Tipo de Conflicto		
				Económico-corporativo	Político-corporativo	Político - Ideológico
1° Menem (1991-1995)	LTSE	Resistencia	NO	SI	SI	SI
	LFE	Resistencia	NO	NO	SI	SI
2° Menem (1996-1999)	FONID	Oposición	NO	SI	NO	NO
De la Rúa (2000-2001)	Modificación FONID	Cooperación	SI	SI	NO	NO
Duhalde (2002-2003)	Cesación de Pago FONID	Resistencia	NO	SI	SI	SI
Kirchner (2004-2007)	LF	Cooperación	SI	SI	SI	SI
	LEN	Cooperación	SI	NO	SI	SI
Fernández (2008-2009)	Paritaria Nacional	Cooperación	SI	SI	NO	NO

*Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en el marco del presente estudio*

Se observa entonces que la resistencia sindical opera fundamentalmente en la primera década. Las grandes movilizaciones y huelgas nacionales suceden, sobre todo a partir de la segunda presidencia de Menem, previo a la sanción del FONID. En ese contexto, CTERA fue estableciendo con el gobierno nacional una ardua batalla para centralizar la negociación colectiva, demandando la convocatoria a paritarias nacionales y defendiendo la identidad del docente como trabajador de la educación con doble pertenencia gremial (provincial y nacional).

En esta puja que abarcó toda la década del noventa, CTERA atravesó momentos de debilitamiento externo e interno. Los conflictos internos se potenciaron en parte por la falta de identidad partidaria de la CTERA que incentivó al gobierno nacional a no realizar concesiones a demandas opositoras. (CHIAPPE, 2011) Tras el abrupto período presidencial de Fernando De la Rúa, con desencanto del sindicalismo docente incluido, se asiste a una intensa cooperación en los últimos años. Las concesiones del gobierno nacional traducidas en leyes y políticas educativas históricamente reclamadas por los gremios y las similitudes ideológicas entre los dirigentes sindicales de CTERA y el equipo gubernamental a partir del 2003 explican gran parte de los cambios.<sup>80</sup>

Para clarificar ello en el Cuadro N° 4 se concentran los reclamos sindicales hacia la cartera educativa y económica del ámbito nacional durante el período estudiado y sí existieron ó no concesiones por parte de dicho nivel de gobierno. En caso de existir se mencionan cuáles han sido las más importantes. Se incorpora además para cada tipo de conflicto un reclamo sindical que lo caracterice: al conflicto económico – corporativo se le asociará la demanda “garantía de financiamiento”, al político – corporativo la “participación en la elaboración de la política” y al político ideológico el “aumento de la responsabilidad del PEN en el sistema educativo.”

#### **Cuadro 4. Reclamos sindicales y concesiones gubernamentales del PEN según iniciativa en materia educativa (1991-2009)**

---

<sup>80</sup> En función de estos beneficios, el margen de maniobra para sostener posiciones opositoras se ve disminuido, sobre todo cuando dichos beneficios cobran trascendencia pública, como en el caso de las políticas salariales de la última gestión. En ese sentido Perazza y Legarralde (2007) sostienen que CTERA desarrolla sus acciones y formula su discurso en dos planos: i) una lógica política, que posee mayor visibilidad pública y tiende a derivarse de la identificación más general de la organización como fuerza con una identidad tradicionalmente opositora, y ii) una lógica gremial, atada a procesos de negociación, de acuerdo y desacuerdo, que acota el margen para el posicionamiento político, forzando un enfrentamiento en caso del desacuerdo (por ejemplo, la ruptura de alianzas de naturaleza política por diferencias en cuanto a la política salarial) o de acercamiento político en caso de acuerdo.

Presidencias	Iniciativas PEN en materia educativa	Reclamos Sindicales	Existencia de la Concesión del PEN	Tipo de Concesión
1° Menem (1991-1995)	LTSE	Garantía de Financiamiento	NO	Ninguna
		Participación en elaboración de la Ley	NO	Ninguna
		Aumento de la responsabilidad del PEN en el sistema educativo	NO	Ninguna
	LFE	Participación en elaboración de la Ley	NO	Ninguna
		Aumentar responsabilidad de PEN en sistema educativo	NO	Ninguna
2° Menem (1996-1999)	FONID	Garantía de Financiamiento	SI	Creación del FONID
De la Rúa (2000-2001) Duhalde (2002-2003)	Modificación FONID	Garantía de Financiamiento	SI	Modificación del origen de los recursos del FONID
	Cesación de Pago FONID	Garantía de Financiamiento	NO	Ninguna
		Participación en elaboración de la Ley	NO	Ninguna
		Aumentar responsabilidad de PEN en sistema educativo	NO	Ninguna
Kirchner (2004-2007)	LF	Garantía de Financiamiento	SI	Cláusula del 6% de Inversión en Educación al 2010
		Participación en elaboración de la Ley	SI	Espacios de participación sindical en el CFE
		Aumentar responsabilidad de PEN en sistema educativo	SI	Fondo de Compensación Salarial
	LEN	Participación en elaboración de la Ley	SI	Espacios de participación sindical en el CFE
		Aumentar responsabilidad de PEN en sistema educativo	SI	Incremento de participación del MEN en lineamientos pedagógicos a través del CFE
Fernández (2008-2009)	Paritaria Nacional	Garantía de Financiamiento	SI	Creación de Ley de Paritarias

*Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en el marco del presente estudio*

Antes de finalizar es conveniente señalar que durante el período analizado las disparidades y desigualdades salariales docentes o la demanda por la “garantía de financiamiento” constituyeron el centro de la discusión entre sindicatos y gobierno nacional. Esto ha sido un

fuerte impedimento para incorporar a las discusiones otros temas relacionados con las condiciones laborales, como la carrera docente, nuevos puestos de trabajo, evaluaciones de desempeño, formación permanente o temas vinculados a la gestión escolar y al gobierno del sistema educativo. También se destaca que a pesar de la estrecha relación entre CTERA y la cartera educativa nacional construida a partir del año 2003 la cooperación no ha traspasado los límites de la negociación gremial y la simpatía entre ambos ante políticas específicas. Esto se expresa en que los dirigentes gremiales no ocuparon puestos políticos o técnicos en la estructura gubernamental de la cartera educativa nacional.

Llegado a este punto del análisis se indagará acerca de las consecuencias del tipo de relación entre el sindicato y el Ministerio de Educación al interior del sistema educativo. Se prestará especial atención a cómo ha ido variando el tipo de conflictividad docente en ese período y se aprovechará para introducir lo analizado en el capítulo anterior en relación al tipo de financiamiento efectuado por la cartera educativa nacional.

### **3.2 La conflictividad laboral docente**

Las mutaciones en el gobierno de la educación sucedidas entre 1991-2009 presentan un nuevo desafío para la cartera educativa nacional. Como se recapituló hasta este momento, luego de un período de intensas disputas con el sindicalismo nacional y de varios años de financiamiento de baja intensidad al sistema educativo por parte de los distintos niveles de gobierno se sucedieron desde hace tiempo políticas que equilibran esa situación. Sin embargo, varios autores (CHIAPPE 2011, ETCHEMENDY 2013, NARODOWSKI 2013, SUÁREZ 2005, GENTILI, SUAREZ, STUBRIN y GINDÍN 2004) evidencian que el conflicto sindical en torno a la problemática educativa permanece, habiendo cambiado sus particularidades.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social define el conflicto laboral como “la serie de eventos desencadenados a partir de una acción conflictiva realizada por parte de un grupo de trabajadores o empleadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales”. Estas reivindicaciones pueden ser estar asociadas al nivel salarial, a las condiciones de trabajo, etc. En tanto, los tipos de acción realizados abarcan desde las huelgas o paros hasta movilizaciones, alertas, bloqueos, etc. Para los fines del análisis y por cuestiones de economía de tiempo sólo se prestará atención a la cantidad de huelgas o paros jurisdiccionales y nacionales sin distinguir la condición que las motiva. Aunque vale aclarar que el estado del arte acuerda que, en el caso docente, la reivindicación salarial es el principal motivo de los reclamos.

En consecuencia se intentará dar cuenta de la conflictividad laboral docente en su relación con el Ministerio de Educación de la Nación. Para ello, en primer lugar se analizará en que período el conflicto se nacionaliza o se provincializa, tomando en cuenta los datos recabados acerca de la cantidad de huelgas provinciales y nacionales sucedidas. En segundo lugar se pretende indagar si la relación que adopta el gobierno nacional con el sindicato y el tipo de financiamiento destinado al sistema tiene incidencia en estos cambios.

### **3.2.1 ¿Nacionalización o provincialización de los conflictos?**

Antes de comenzar con la presentación de los datos de las protestas docentes realizadas en el período 1991-2009, tanto a nivel jurisdiccional como nacional, es conveniente aclarar que la información recabada surge de distintas fuentes: noticias periodísticas, boletines universitarios, bibliografía académica, investigaciones de consultoras privadas y -para los últimos años del período- informes elaborados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. A pesar que cada una de ellas podría presentar distintos métodos de

recolección y procesamiento de la información se ha decidido considerarlas al momento de realizar la comparación por gestión presidencial de la conflictividad laboral docente, dada la inexistencia de una misma unidad de origen. Con esta salvedad, en el Cuadro N° 5 se manifiestan la cantidad de protestas registradas a nivel jurisdiccional y nacional en los períodos presidenciales.

**Cuadro 5. Cantidad de protestas docentes registradas a nivel jurisdiccional y nacional según período presidencial**

Presidencias	Número de protestas registradas	
	Ámbito Jurisdiccional <sup>81</sup>	Ámbito Nacional <sup>82</sup>
1° Menem (1991-1995)	418	8
2° Menem (1996-1999)	102	15
De la Rúa (2000-2001)	106	7
Duhalde (2002-2003)	87	2
Kirchner (2004-2007)	374	2
Fernández (2008-2009)	132	0

*Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en el marco del presente estudio*

Allí se observa que la cantidad de protestas registradas a nivel jurisdiccional se mantienen constantes durante todo el período analizado salvo en el comienzo y en el final de la serie donde se incrementan notablemente. Las protestas nacionales son intensas en tiempos de las presidencias de Menem, (8-15)<sup>83</sup> De La Rúa (7)<sup>85</sup> y Duhalde (2)<sup>86</sup>. En el período de

81 Fuente: <http://nuevamayoria.com/images/stories/celaforum/101231Conflictos2010.pdf>, excepto años 2006 – 2009 donde se utilizó el trabajo de Chiappe (2011: 39)

82 En este caso se utilizaron como fuentes notas periodísticas de diarios nacionales (Clarín, La Nación, Página 12) y boletines de diarios universitarios (Facultad de Ciencias Económicas de la UBA)

83 Cuatro huelgas nacionales sucedieron en 1991 (<http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1991/ms10.htm>); tres en 1992 (<http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1992/ms68.htm>) y una en 1993 (<http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1993/ms117.htm>)

84 Un paro nacional se realizó en 1996 (<http://www.lanacion.com.ar/172290-dispar-adhesion-al-paro-docente>); dos en marzo de 1997 (<http://www.lanacion.com.ar/65818-el-paro-docente-tuvo-acatamiento-dispar>) (<http://www.lanacion.com.ar/66118-la-represion-reactivo-el-paro-docente>); y 12 desde abril de 1997 hasta diciembre de 1999 (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1786.dir/6ArC1.pdf>)

85 <http://www.bibliotecacta.org.ar/bases/pdf/BIT02639.pdf>; <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-08/00-08-30/pag10.htm>

86 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-2869-2002-03-14.html>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/5678-2686-2002-05-29.html>;

Kirchner y Fernández, en cambio, suceden sólo dos casos: una en mayo del año 2005<sup>87</sup> para reclamar la elaboración de una Ley de Financiamiento Educativo y otra en octubre del año 2007<sup>88</sup> por la memoria del docente Carlos Fuentealba, asesinado brutalmente en Neuquén a manos de la policía provincial. En el cuadro 6 se comparan el número de protestas registradas con el tipo de relación entre el sindicato y el gobierno nacional a fin de ayudar a determinar posibles causalidades.

**Cuadro 6. Cantidad de protestas docentes registradas a nivel jurisdiccional y nacional según período presidencial y tipo de relación sindicato – gobierno nacional**

Presidencias	Protestas docentes registradas		Relación sindicatos nacionales – gobierno nacional
	Jurisdiccional	Nacional	
1° Menem (1991-1995)	418	8	Resistencia
2° Menem (1996-1999)	102	15	Resistencia – Oposición
De la Rúa (2000-2001)	106	7	Cooperación - Resistencia
Duhalde (2002-2003)	87	2	Resistencia
Kirchner (2004-2007)	374	2	Cooperación
Fernández (2008-2009)	132	0	

*Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en el marco del presente estudio*

Con el cruce de esta información se podría sostener que la cooperación entre sindicatos y gobierno nacional reduce la cantidad de huelgas nacionales pero no así las huelgas jurisdiccionales. Se observa entonces que en períodos de mayor resistencia del sindicato se nacionalizan los conflictos -pudiendo coexistir ó no con gran cantidad de protestas jurisdiccionales- en tanto que cuando hay cooperación a nivel nacional se provincializa la conflictividad laboral.

87 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-51334-2005-05-21.html>

88 <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-92449-2007-10-04.html>

### 3.2.2 El tipo de financiamiento educativo y la relación del Ministerio de Educación con los sindicatos docentes

En este apartado se intenta responder a la pregunta acerca del tipo de relación que existe entre la cantidad de protestas docentes registradas en cada período y el crecimiento del gasto educativo en relación con el PBI. Para ello en el cuadro 7 se presentan la cantidad de protestas registradas a nivel jurisdiccional y salarial y el porcentaje de inversión de cada nivel de gobierno en el financiamiento educativo durante el período analizado.

**Cuadro 7. Cantidad de protestas docentes registradas a nivel jurisdiccional y nacional según período presidencial, tipo de relación sindicato – gobierno nacional y financiamiento destinado al sector educativo total y por nivel de gobierno**

Presidencias	Número de protestas registradas		Relación sindicatos – gobierno nacional	GE (% PBI)	GE PEN (%PBI)	GE Jurisdicciones (%PBI)
	Jurisdiccional	Nacional				
1° Menem (1991-1995)	418	8	Resistencia	3,29	0,81	2,48
2° Menem (1996-1999)	102	15	Resistencia – Oposición	3,62	0,89	2,73
De la Rúa (2000-2001)	106	7	Cooperación - Resistencia	4,16	0,84	3,32
Duhalde (2002-2003)	87	2	Resistencia			
Kirchner (2004-2007)	374	2	Cooperación	4,13	0,89	3,24
Fernández (2008-2009)	132	0		5,27	1,17	4,10

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada en el marco del presente estudio

Esta situación refleja que no existe una relación directa entre la cantidad de protestas sindicales por período y el crecimiento del gasto educativo en relación con el PBI, en tanto las protestas -en especial las jurisdiccionales- se mantienen en tiempos que el nivel de financiamiento se acrecienta. En su análisis acerca de la conflictividad docente en las provincias Rivas (2010) enseña que los contextos políticos provinciales, las relaciones de

fuerzas y las características de los sindicatos y gobiernos jurisdiccionales juegan un rol central en la explicación de los paros docentes, pero no así la mera existencia de financiamiento destinado al sector educativo. Al mismo tiempo se evidencia que la relación entre sindicatos y gobierno a nivel nacional no se traduce de inmediato en la cultura política provincial. En las jurisdicciones los estilos de liderazgos políticos y sindicales y las cuestiones políticas inherentes en cada territorio son causas más determinantes de la conflictividad que los indicadores objetivos de salario docente y esfuerzo financiero por la educación.<sup>89</sup> (RIVAS, 2010)

De acuerdo a Chiappe (2011) en los últimos años se sancionaron la gran mayoría de leyes paritarias provinciales. Desde su óptica, los sindicatos docentes tienen más poder cuando alcanzan acuerdos a través de la ley paritaria que si sólo lo hacen por la vía del consenso político, en tanto ésta última opción se puede quebrantar más fácilmente que la homologación de un convenio alcanzado a través de mecanismos institucionales.<sup>90</sup> Esta cuestión es insoslayable en tanto la creciente cantidad de conflictos jurisdiccionales repercute necesariamente en la relación sindicato y gobierno nacional. Al erosionar acuerdos preexistentes y adicionar nuevas demandas, se crean condiciones novedosas que ponen a prueba la solidez de la cooperación entre ambos actores.

### **3.3. Gobierno y sindicato en un nuevo contexto**

Como se intentó demostrar en el primer capítulo de este estudio la estrategia del gobierno nacional a partir del año 2003 fue establecer políticas tendientes a la centralización de

---

89 En relación a esto último, podría aseverarse que en la actualidad, existe al interior de CTERA una coexistencia de prácticas políticas de confrontación y cooperación al interior de la misma organización. Al tiempo que en el orden nacional los dirigentes nacionales de CTERA pueden apoyar la gestión nacional algunos de sus sindicatos de base (muchos de cuyos dirigentes participan de la conducción nacional de CTERA) deben adoptar estrategias de confrontación a nivel local, en la "mesa" de la negociación de condiciones laborales. Esta coexistencia puede constituir una brecha en el posicionamiento sindical si resulta tensada en el mediano plazo. (PERAZZA Y LEGARRALDE, 2007)

90 No obstante ello, dada la inmediatez de la aparición de esta normativa, aún es muy temprano para mostrar una relación definida entre los niveles de institucionalización de las relaciones laborales provinciales y la conflictividad. (CHIAPPE, 2011)

temas educativos, dando un giro a lo establecido en los primeros años de la década del noventa. En este sentido se entienden la sanción de la LF, la LEN y la creación de la Paritaria Nacional Docente. Aunque el nivel nacional destine la mayoría de los recursos educativos al sector universitario es indudable que aumentó su presencia en el financiamiento de la educación básica, así como se convirtió en el árbitro garante del cumplimiento de metas asociadas al esquema de financiamiento.

La centralidad lograda por la creación de la Paritaria Nacional llevaría a pensar como sostiene Chiappe (2011) que a mayor centralización en las negociaciones salariales en el sector docente menor es la conflictividad laboral en ese nivel. Y que, al mismo tiempo, la descentralización de las negociaciones salariales a nivel jurisdiccional contrajo un mayor aumento de la conflictividad, en especial -en términos de la tipología de Palamidessi y Legarralde (2006)- del tipo de conflictos económicos corporativos relacionados con demandas salariales y condiciones laborales.

En suma, los avances en el financiamiento destinado al sector educativo, la nueva centralidad de la cartera educativa nacional en el sistema educativo y la alianza conformada con el sindicalismo docente han ayudado a la disminución de la cantidad de huelgas de carácter nacional y a reducir la radicalidad de las mismas pero no han tenido el mismo correlato en el ámbito jurisdiccional, donde prevalece una elevada proporción de jornadas de protesta protagonizadas por el sector docente. Vale resaltar también que, a diferencia de los años noventa, ya sea a nivel nacional o provincial, se redujo la frecuencia de bloqueos o marchas docentes donde la violencia se encuentra presente. También es destacable el hecho de que la presencia de la CTERA -y los otros sindicatos nacionales- como interlocutor sólido del nivel nacional de gobierno contribuye a la gobernabilidad del sistema, aun considerando sus diferencias internas y las que pueda mantener con algunos de sus

sindicatos de base. Sin perder de vista, como bien sostiene Chiappe (2011), que la promoción de mayores niveles de concertación y diálogo entre los actores es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr la gobernabilidad de los sistemas educativos. Ahora bien, los avances realizados hasta el momento parecen constituir una nueva base para plantear nuevos temas y debates. Restará conocer si será posible sostener una relación de cooperación entre el gobierno y el sindicato en relación con temáticas tan o más complejas que las demandas salariales.

#### **4. Próximos interrogantes**

En el desarrollo del primer capítulo se evidenciaron las continuidades y las mutaciones que se forjaron en el sistema educativo desde la sanción de la LTSE haciendo hincapié en cómo la cartera educativa nacional asumió, a través de las decisiones de política pública, distintas atribuciones con el correr de los años. Se observó, por un lado, la continuación de la gestión educativa en manos jurisdiccionales y que las características normativas del MEN como regulador, evaluador, compensador y coordinador del sistema educativo siguen vigentes. Por otra parte, que hay aspectos como el financiamiento destinado al sector, la revalorización de la educación técnica y la formación docente, la injerencia de la política salarial y la propia actitud de la cartera educativa nacional en su nuevo rol –acrecentando su injerencia en las definiciones de política educativa-, donde se expresan las rupturas entre cada período presidencial.

En el segundo capítulo se estudió el financiamiento destinado por parte del sector público al sector educativo en el período 1991-2009. Luego de contextualizar la inversión en educación se evidencia que el regreso del financiamiento del sector público nacional al sistema educativo post crisis del 2001 ha logrado paliar y revertir levemente la dispersión salarial, al asegurar un piso común y reparar parcialmente la inequidad distributiva en el gasto jurisdiccional. Al mismo tiempo se ha incrementado la magnitud de recursos volcados al sistema educativo, alcanzando niveles récord, no sólo en relación a un PBI en crecimiento sino también en términos nominales. La participación del PEN en esa masa de recursos se destina mayoritariamente a la educación superior, tanto en política salarial como en la creación de nuevas casas de estudio, siendo inversamente proporcional la relación entre jurisdicciones e inversión en educación básica. También se observa que los

niveles históricos de participación del gobierno nacional en el GE se mantienen en porcentajes cercanos entre el 25% y el 30% a lo largo de todo el período.

En el tercer y último capítulo se indagó acerca del tipo de relación que mantuvo el Ministerio de Educación de la Nación con los sindicatos docentes y las particularidades que asumió la conflictividad laboral en la etapa analizada. Siguiendo los lineamientos de los trabajos de Murillo (2000) y Palamidessi y Legarralde (2006) -quiénes establecen categorías de análisis para identificar el tipo de relación mantenida y los tipos de conflictos, respectivamente, que generalmente se presentan entre ambos actores- se presenta una relación que transita de una profunda resistencia a una cooperación con distintos grados de intensidad. Independientemente de las características de la relación y de los recursos financieros que se transfieren al sistema educativo, predominan durante todo el período los conflictos de tipo económico corporativos promovidos por los reclamos para garantizar el financiamiento al sistema educativo en todas sus dimensiones. La diferencia es la nacionalización de la conflictividad laboral en la primera parte analizada y la provincialización de los mismos en el final de la serie.

A modo de síntesis se podría afirmar que las transformaciones del gobierno de la educación sucedidas en el período de 1991-2009 dejan grandes enseñanzas para la cartera educativa nacional. El descuido de su rol de árbitro y garante de las pautas de funcionamiento y actualización del sistema educativo y las escasas instancias de negociación con los sindicatos intensifica las desigualdades inter jurisdiccionales preexistentes y sienta las bases para nacionalizar el conflicto educativo. Al mismo tiempo, la toma de decisiones políticas que lo colocan en el centro del espacio como el gran articulador del engranaje educativo y la creación de nuevas instancias de diálogo con los sindicatos ayudan a reducir las inequidades en algunas dimensiones del sistema educativo pero no logran disminuir la

conflictividad. Sólo se la traslada al ámbito provincial.

Es de destacar, tal como sostiene Rivas (2009), que el gobierno de la educación post descentralización deja al gobierno nacional a cargo del “pasado” y del “futuro” del sistema educativo y a las provincias a cargo del “presente”. El ámbito nacional tiene en su poder la capacidad de recoger información, evaluar e investigar el impacto de las políticas pasadas y, al mismo tiempo, conserva responsabilidades prospectivas, de planeamiento y orientación del rumbo del sistema educativo. Por su parte las provincias administran las demandas inmediatas e individuales de las escuelas de todos los niveles, gestionan la administración burocrática y atienden los conflictos urgentes.

Todo ello sucede en un contexto de elevada autonomía política provincial que coexiste con serias debilidades en sus capacidades fiscales y, al mismo tiempo, con una efectiva descentralización de poder concentrada en manos de los gobernadores. (LEIRAS, 2013) En la asignación de la inversión nacional en el territorio provincial se pone en juego, entonces, las capacidades políticas del PEN y las estrategias de negociación de cada provincia. (MARTINEZ NOGUEIRA, 2013) Esta situación genera y plantea nuevos desafíos -y por lo tanto nuevos interrogantes- acerca de las necesidades de la política educativa actual que incluye no sólo al ámbito nacional sino necesariamente a los sindicatos docentes y a los gobernadores.

Desde la postura de esta investigación el desafío actual no se soluciona sólo con incrementar la autonomía fiscal y política de las provincias ante la Nación tal como sostienen algunos autores parte del estado del arte. Sin dudas mejorar la capacidad de las jurisdicciones de intervenir en cuestiones no salariales de la política educativa colabora en el mejoramiento del sistema educativo. Pero ello podría llevar a una fragmentación mayor si sucede en paralelo a los acuerdos federales que se hayan alcanzado. Gestionar el delicado

equilibrio entre intervención nacional y autonomía provincial propios de los sistemas federales es un desafío que no se resuelve sólo con alquimias institucionales que le dan más o menos atribuciones al gobierno nacional, a las jurisdicciones o al Consejo Federal de Educación, en el caso del sistema educativo.

Son varios los interrogantes que aparecen en este nuevo escenario e involucran a todos los actores que participan directa e indirectamente con menor o mayor vigor en el sistema educativo. ¿Será una condición necesaria y suficiente mantener los niveles de inversión de cada nivel de gobierno para mejorar la calidad y la capacidad de inclusión del sistema educativo? ¿El PEN debe rediseñar su estrategia de intervención política y financiera en el sistema de educación básica? ¿Continúa siendo equitativo y compensador el pago del FONID a todas las jurisdicciones y cargos de la estructura docente? ¿Se debe adicionar alguna condicionalidad para que las jurisdicciones permanezcan en el Fondo de Compensación Salarial? ¿Se necesita acompañar la inversión destinada con metas de resultados en las tasas de cobertura, egreso, permanencia, sobreedad y repitencia y en los niveles de rendimiento? ¿O la problemática actual es una cuestión que sólo se resuelve aumentando al mismo tiempo la masa de recursos y la participación del PEN en la inversión educativa? ¿Se precisará también un cambio en la cultura política, en los estilos de liderazgo, en las capacidades institucionales de gobierno y en las instancias de negociación de las jurisdicciones para reducir la conflictividad del sistema educativo y mejorar sus indicadores? ¿Se necesitan generar instancias de prospectiva política en el ámbito provincial para acrecentar la capacidad de predicción e innovación de las jurisdicciones? ¿Se precisa garantizar normativamente que las instancias de negociación paritaria estén presentes en todas las jurisdicciones y no sólo en alguna de ellas? ¿Se deben crear mecanismos complementarios a efectos de que la relación entre los sindicatos

docentes y los distintos niveles de gobierno exceda la discusión salarial? ¿Bajo que condiciones incrementar los temas incluidos en la agenda de negociación paritaria entre sindicatos y gobierno ayudará a mejorar aspectos del sistema educativo vinculados a la gestión y producción de políticas educativas? ¿Qué cuestiones institucionales y culturales debe repensar el campo sindical tanto hacia dentro de su propio espacio como en su relación con los ámbitos de gobierno? ¿Hace falta reformular otros aspectos y políticas del sistema educativo que hasta hoy no se han revisado?

En los últimos años se han encontrado respuestas políticas y financieras para las necesidades más acuciantes de la década pasada. Ello debe marcar un horizonte y no un límite a la capacidad gubernamental. Quedan por resolver los dilemas del crecimiento: dónde, cómo, cuánto, quiénes y para qué se invierte. La respuesta no es fácil de construir. Exige energías, compromisos y negociaciones entre todos los actores involucrados en el sistema educativo, ya sean representantes gubernamentales o dirigentes sindicales. Y una convicción muy fuerte acerca de la necesidad de garantizar el derecho a la educación.

Los acontecimientos sucedidos en el comienzo del actual ciclo lectivo no hacen más que evidenciar la importancia y la actualidad de discutir el gobierno educativo. En especial, aquellas cuestiones que conciernen a la interacción política – institucional entre sindicatos y gobiernos. Se espera que el estudio no sólo haya cumplimentado sus objetivos sino que también haya servido como puntapié inicial para futuras investigaciones y producciones de política pública. Acrecentar el campo de estudio del gobierno de la educación en su ligazón con la acción política, también es un desafío del tiempo presente.

## ANEXO

Tabla 1 – Gráfico 1. Composición del Gasto Público Consolidado 1991- 2009 (en porcentaje del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	II. GASTO PUBLICO SOCIAL	III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	GASTO TOTAL
1991	5,80	19,61	3,63	1,99	31,04
1992	6,08	19,81	3,10	2,51	31,49
1993	6,18	20,29	3,40	1,85	31,71
1994	6,31	21,02	2,75	1,75	31,83
1995	6,25	21,23	2,75	2,24	32,47
1996	5,87	20,11	2,35	2,21	30,53
1997	5,65	19,81	2,20	2,67	30,33
1998	5,89	20,12	2,23	2,69	30,94
1999	6,75	21,80	2,08	3,56	34,20
2000	6,30	21,43	1,75	4,26	33,74
2001	6,43	22,17	1,73	5,32	35,65
2002	5,52	19,67	1,37	2,63	29,19
2003	5,44	19,13	2,40	2,40	29,38
2004	5,54	18,89	2,55	1,70	28,68
2005	5,86	19,95	3,51	2,64	31,96
2006	5,91	20,81	3,68	2,22	32,62
2007	6,17	22,88	4,52	2,44	36,01
2008	6,32	23,98	5,63	2,37	38,30
2009	7,21	27,78	5,61	2,59	43,19

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 2 – Gráfico 2. Promedio de los indicadores del Gasto Público Consolidado (1991-2009)

FINALIDAD / FUNCION	Promedio (VA)	Promedio (En Porcentaje)
FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	6,08	19%
GASTO PUBLICO SOCIAL	21,08	64%
GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	3,01	9%
SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	2,63	8%

Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 3 – Gráfico 3. Composición del GASTO PÚBLICO SOCIAL 1991-20091 (En porcentaje del PBI)

FINALIDAD / AÑO	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	II.2. Salud	II.3. Agua potable y alcantarillado	II.4. Vivienda y urbanismo	II.5. Promoción y asistencia social	II.6. Previsión social	II.7. Trabajo	II.8. Otros servicios urbanos	II. TOTAL
1991	3,61	4,36	0,14	0,62	0,89	8,39	0,69	0,92	19,61
1992	3,81	4,46	0,14	0,46	0,92	8,45	0,63	0,94	19,81
1993	4,09	4,64	0,21	0,47	1,10	7,88	0,84	1,06	20,29
1994	4,16	4,89	0,21	0,49	1,13	8,23	0,91	1,00	21,02
1995	4,32	4,97	0,24	0,43	1,02	8,38	0,96	0,91	21,23
1996	4,13	4,63	0,15	0,42	1,05	8,00	0,91	0,81	20,11
1997	4,31	4,55	0,17	0,47	1,19	7,49	0,86	0,76	19,81
1998	4,39	4,62	0,16	0,49	1,29	7,44	0,86	0,86	20,12
1999	4,93	5,15	0,14	0,44	1,36	7,88	0,97	0,92	21,80
2000	4,98	4,97	0,11	0,38	1,26	7,92	0,96	0,85	21,43
2001	5,19	5,07	0,10	0,40	1,33	8,14	1,04	0,89	22,17
2002	4,37	4,45	0,11	0,24	1,22	7,05	1,51	0,71	19,67
2003	4,08	4,25	0,12	0,31	1,41	6,56	1,70	0,71	19,13
2004	4,16	4,22	0,14	0,40	1,47	6,32	1,45	0,74	18,89
2005	4,77	4,46	0,14	0,66	1,68	6,12	1,31	0,81	19,95
2006	5,15	4,52	0,22	0,73	1,78	6,42	1,13	0,86	20,81
2007	5,50	4,78	0,30	0,67	1,80	7,91	1,03	0,90	22,88
2008	5,96	5,12	0,34	0,54	1,85	8,23	0,98	0,96	23,98
2009	6,68	6,21	0,44	0,63	2,23	9,52	1,12	0,96	27,78

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 4 – Gráfico 4 Promedio de los indicadores del Gasto Público Social (1991-2009)

FINALIDAD / FUNCION	Promedio (en VA)	Promedio (en porcentaje)
1. Educación, cultura y ciencia y técnica	4,66	22%
2. Salud	4,75	23%
3. Agua potable y alcantarillado	0,19	1%
4. Vivienda y urbanismo	0,49	2%
5. Promoción y asistencia social	1,37	6%
6. Previsión social	7,70	37%
7. Trabajo	1,05	5%
8. Otros servicios urbanos	0,87	4%

Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 5 – Gráfico 5. Composición del Gasto en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (1991-2009) en porcentaje del PBI.

FINALIDAD / FUNCION	II.1.1. Educación básica	II.1.2. Educación superior y universitaria	II.1.3. Ciencia y técnica	II.1.4. Cultura	II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	II. TOTAL
1991	2,53	0,54	0,23	0,10	0,20	3,61
1992	2,53	0,63	0,20	0,07	0,37	3,81
1993	2,73	0,71	0,22	0,09	0,33	4,09
1994	2,77	0,72	0,23	0,11	0,33	4,16
1995	2,80	0,84	0,23	0,12	0,33	4,32
1996	2,67	0,83	0,20	0,12	0,31	4,13
1997	2,84	0,81	0,22	0,12	0,33	4,31
1998	2,88	0,85	0,23	0,13	0,32	4,39
1999	3,26	0,92	0,22	0,14	0,39	4,93
2000	3,33	0,92	0,20	0,14	0,38	4,98
2001	3,52	0,96	0,19	0,14	0,38	5,19
2002	2,95	0,81	0,18	0,12	0,31	4,37
2003	2,66	0,80	0,20	0,11	0,31	4,08
2004	2,78	0,74	0,20	0,11	0,32	4,16
2005	3,18	0,85	0,22	0,13	0,39	4,77
2006	3,40	0,96	0,24	0,13	0,43	5,15
2007	3,59	1,04	0,26	0,15	0,47	5,50
2008	3,88	1,11	0,27	0,14	0,57	5,96
2009	4,24	1,32	0,32	0,17	0,63	6,68

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 6 – Gráfico 6. Promedio de los indicadores del GECCyT (1991-2009) en porcentaje

FINALIDAD / FUNCION	Promedio (en VA)	Promedio (en porcentaje)
Educación básica	3,08	66%
Educación superior y universitaria	0,86	18%
Ciencia y técnica	0,22	5%
Cultura	0,12	3%
Educación y cultura sin discriminar	0,37	8%

Fuente: Elaboración Propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 7 – Gráfico 7. Composición Gasto en Educación 1991-2009 (en porcentaje del PBI)

FINALIDAD / FUNCION	II.1.1. Educación básica	II.1.2. Educación superior y universitaria	II. TOTAL
1991	2,53	0,54	3,07
1992	2,53	0,63	3,16
1993	2,73	0,71	3,44
1994	2,77	0,72	3,49
1995	2,80	0,84	3,64
1996	2,67	0,83	3,50
1997	2,84	0,81	3,64
1998	2,88	0,85	3,72
1999	3,26	0,92	4,18
2000	3,33	0,92	4,25
2001	3,52	0,96	4,48
2002	2,95	0,81	3,76
2003	2,66	0,80	3,46
2004	2,78	0,74	3,53
2005	3,18	0,85	4,03
2006	3,40	0,96	4,35
2007	3,59	1,04	4,62
2008	3,88	1,11	4,99
2009	4,24	1,32	5,56

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 8 – Gráfico 8. Gasto en Educación Básica y Educación Superior y Universitaria (en porcentaje) en relación al Gasto en Educación 1991-2009

FINALIDAD / FUNCION	II.1.1. Educación básica	II.1.2. Educación superior y universitaria
1991	82%	18%
1992	80%	20%
1993	79%	21%
1994	79%	21%
1995	77%	23%
1996	76%	24%
1997	78%	22%
1998	79%	21%
1999	78%	22%
2000	78%	22%
2001	79%	21%
2002	79%	21%
2003	77%	23%
2004	79%	21%
2005	79%	21%
2006	78%	22%
2007	78%	22%

2008	78%	22%
2009	76%	24%

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 9– Gráfico 9. Gasto en Educación Jurisdicciones y PEN, en relación al Gasto en Educación (en porcentaje de PBI)

FINALIDAD / FUNCION	Gasto Consolidado en Educación	Gasto en Educación PEN	Gasto en Educación Jurisdicciones
1991	3,07	1,09	1,98
1992	3,16	0,63	2,53
1993	3,44	0,73	2,71
1994	3,49	0,76	2,73
1995	3,64	0,85	2,80
1996	3,50	0,88	2,62
1997	3,64	0,87	2,77
1998	3,72	0,89	2,83
1999	4,18	0,90	3,28
2000	4,25	0,88	3,37
2001	4,48	0,89	3,59
2002	3,76	0,80	2,96
2003	3,46	0,77	2,69
2004	3,53	0,74	2,79
2005	4,03	0,83	3,20
2006	4,35	0,96	3,39
2007	4,62	1,01	3,62
2008	4,99	1,06	3,93
2009	5,56	1,27	4,29

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 10 – Gráfico 10. Participación de Jurisdicciones y PEN en Gasto Consolidado en Educación (en porcentaje)

FINALIDAD / FUNCION	GE JURISDICCIONES	GE PEN
1991	62%	38%
1992	77%	23%
1993	75%	25%
1994	75%	25%
1995	74%	26%
1996	73%	27%
1997	74%	26%
1998	74%	26%
1999	76%	24%
2000	78%	22%
2001	79%	21%
2002	77%	23%
2003	76%	24%
2004	77%	23%

2005	77%	23%
2006	76%	24%
2007	76%	24%
2008	77%	23%
2009	76%	24%

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 11 – Gráfico 11 Gasto en la función Educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio de Planificación Federal (En millones de pesos corrientes)

Año	Ministerio de Educación Nacional	Ministerio de Planificación Federal
1991	1.713	-
1992	1.446	-
1993	1.543	-
1994	1.852	-
1995	1.976	-
1996	2.160	-
1997	2.320	-
1998	2.492	-
1999	2.564	-
2000	2.737	-
2001	2.535	-
2002	1.986	-
2003	2.762	-
2004	3.636	5
2005	4.603	121
2006	6.365	363
2007	9.164	712
2008	11.292	584
2009	14.278	761

Fuente: CGECSE/SsPE/SE/ME en base a información suministrada por la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SsCA/ME; UFI/SsCA/ME, Dirección de Presupuesto/SsCA/ME; Oficina Nacional de Presupuesto/MECON y Contaduría General de la Nación/MECON

Tabla 12 – Gráfico 12. Gasto en Educación PEN, según nivel educativo, en porcentaje de PBI

AÑO	II.1. Gasto Consolidado en Educación PEN	II.1.1. Educación básica	II.1.2. Educación superior y universitaria
1991	1,09	0,64	0,45
1992	0,63	0,13	0,50
1993	0,73	0,15	0,59
1994	0,76	0,19	0,57
1995	0,85	0,21	0,64
1996	0,88	0,23	0,65
1997	0,87	0,27	0,61
1998	0,89	0,25	0,64
1999	0,90	0,23	0,67
2000	0,88	0,20	0,68
2001	0,89	0,19	0,70
2002	0,80	0,21	0,59

2003	0,77	0,17	0,60
2004	0,74	0,20	0,54
2005	0,83	0,22	0,61
2006	0,96	0,26	0,70
2007	1,01	0,25	0,76
2008	1,06	0,25	0,81
2009	1,27	0,29	0,98

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 13 - Gráfico 13. Relación entre Gasto en Educación Básica y en Educación Superior y Universitaria respecto al Gasto en Educación del PEN (en porcentaje)

AÑO	II.1.1. Educación básica	II.1.2. Educación superior y universitaria
1991	59%	41%
1992	21%	79%
1993	21%	81%
1994	25%	75%
1995	25%	75%
1996	26%	74%
1997	31%	70%
1998	28%	72%
1999	26%	74%
2000	23%	77%
2001	21%	79%
2002	26%	74%
2003	22%	78%
2004	27%	73%
2005	27%	73%
2006	27%	73%
2007	25%	75%
2008	24%	76%
2009	23%	77%

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 14- Gráfico 14. Transferencias corrientes del Ministerio de Educación Nacional a las Jurisdicciones y a las Universidades Nacionales (Período 1991-2009)

Año	Transferencias por FONID y Programa de Compensación Salarial Docente a las Provincias*	Transferencias Corrientes a Universidades**	Gasto PEN en Educación ***
1991		726	1856
1992		923	1435
1993		1.254	1856
1994		1.412	2080
1995	-	1.439	2235
1996	-	1.534	2446
1997	-	1.600	2606
1998	-	1.734	2692
1999	324	1.732	2607
2000	660	1.753	2532

2001	660	1.662	2424
2002	-	1.642	2532
2003	514	1.982	2947
2004	1.136	2.147	3347
2005	1.341	2.868	4479
2006	1.575	3.933	6341
2007	2.740	5.384	8299
2008	2.686	7.353	11051
2009	2.487	9.947	14696

\*Previo al año 2006 el Programa de Compensación Salarial Docente no existía. No obstante, estuvo vigente la Garantía Salarial. Ambos se subsumen en el Programa 98 "Fondo Nacional de Incentivo Docente.

\*\* Durante el período 1991-1994 corresponde a la Totalidad del Gasto del Programa 26 "Desarrollo de la Educación Superior", a diferencia de los años posteriores donde si se informó únicamente las transferencias a universidades no incluyéndose otros gastos de tipo administrativos.

\*\*\* Calculado en base a datos del Gasto Público Consolidado de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Fuente: CGECSE/SsPE/SE/ME en base a información suministrada por la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SsCA/ME; UFI/SsCA/ME, Dirección de Presupuesto/SsCA/ME; Oficina Nacional de Presupuesto/MECON y Contaduría General de la Nación/MECON

Tabla 15- Gráfico 15. Gasto en Educación Jurisdicciones (Provincias + GCBA), según nivel educativo en porcentaje de PBI

FINALIDAD / FUNCION	Gasto en Educación Jurisdicciones	II.1.1. Educación básica	II.1.2. Educación superior y universitaria
1991	1,98	1,89	0,09
1992	2,53	2,40	0,13
1993	2,71	2,59	0,13
1994	2,73	2,58	0,14
1995	2,80	2,59	0,20
1996	2,62	2,44	0,18
1997	2,77	2,57	0,20
1998	2,83	2,63	0,21
1999	3,28	3,03	0,25
2000	3,37	3,13	0,24
2001	3,59	3,33	0,26
2002	2,96	2,74	0,21
2003	2,69	2,49	0,19
2004	2,79	2,58	0,21
2005	3,20	2,96	0,24
2006	3,39	3,13	0,26
2007	3,62	3,34	0,28
2008	3,93	3,62	0,30
2009	4,29	3,95	0,34

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 16 - Gráfico 16. Relación entre Gasto en Educación Básica y en Educación Superior y Universitaria de las jurisdicción respecto al Gasto Consolidado en Educación de las jurisdicciones (en porcentaje)

AÑO	Educación básica	Educación superior y universitaria
1991	95%	5%
1992	95%	5%
1993	96%	5%
1994	95%	5%

1995	93%	7%
1996	93%	7%
1997	93%	7%
1998	93%	7%
1999	92%	8%
2000	93%	7%
2001	93%	7%
2002	93%	7%
2003	93%	7%
2004	92%	8%
2005	93%	8%
2006	92%	8%
2007	92%	8%
2008	92%	8%
2009	92%	8%

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 17- Gráfico 17 - Gasto en Educación de las jurisdicciones según objeto del gasto en millones de pesos corrientes

AÑO	Personal	Bienes y Servicios no personales	Transferencias		Capital	Total
			Educación de Gestión Privada Subvencionada	Otras		
1991	3013,28	95,02	323,33	35,31	94,65	3561,59
1992	4226,77	114,99	418,03	52,73	117,18	4929,69
1993	5402,16	152,06	690,14	76,78	248,47	6569,62
1994	6106,59	179,79	849,95	131,04	281,91	7549,29
1995	6467,07	230,33	995,91	65,33	254,59	8013,22
1996	6370,83	226,66	1042,15	83,02	394,29	8116,96
1997	6747,97	274,77	1119,73	95,27	732,53	8970,27
1998	7423,69	334,50	1223,58	107,95	479,31	9569,02
1999	7990,96	331,29	1340,36	278,67	286,94	10228,23
2000	8334,98	345,49	1402,04	306,78	288,09	10677,38
2001	8626,87	307,15	1461,68	177,22	104,66	10677,59
2002	8341,33	267,00	1403,86	229,62	36,70	10278,51
2003	8866,82	379,31	1509,94	241,93	131,36	11129,36
2004	11031,07	442,54	1850,99	369,70	122,57	13816,88
2005	14980,06	618,58	2507,06	389,89	557,46	19053,04
2006	19624,50	729,69	3277,94	397,28	830,78	24860,18
2007	25978,59	937,31	4222,89	468,85	1274,79	32882,43
2008	36355,09	1258,07	5923,66	729,19	1424,05	45690,05
2009	44313,77	1496,57	7318,34	885,16	1788,80	55802,64

El gasto jurisdiccional no incluye las erogaciones en educación realizadas por otros organismos provinciales, los gastos correspondientes a la función Cultura y aquellas transferencias asociadas a la prestación de servicios alimentarios.

Para los años 1991-2000, el gasto detallado corresponde a las erogaciones ejecutadas por los Ministerios o Consejos de Educación Provincial, y los gastos devengados por otros organismos provinciales.

Para los años 2001-2009, el gasto detallado corresponde a las erogaciones ejecutadas por los Ministerios o Consejos de Educación Provincial, sin embargo a partir de 2005 se incluye, en el caso de las provincias que lo informan, el gasto en infraestructura escolar de otros organismos.

Incluye aquellos gastos financiados con Transferencias No Automáticas del Ministerio de Educación de la Nación, en base a información suministrada por la provincia. En los años en que no se informa se imputó según datos obrantes en la Dirección de Contabilidad y Finanzas/SsCA/M.E y UFI/SsCA/M.E

Se incluyen los montos destinados a los niños y niñas beneficiados por el Programa Nacional de Becas Estudiantiles

No se incluyen los montos transferidos en concepto del "Programa Nacional 700 Escuelas" a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Fuente: CGECSE/SsCA/ME en base a información presupuestaria suministrada por las conducciones educativas jurisdiccionales, Dirección de Presupuesto/SsCA/ME y UFI/SsCA/ME.

Tabla 18-Gráfico 18- Gasto en Educación de jurisdicciones según objeto del gasto (en % según promedio histórico)

Finalidad		Porcentaje
Personal		79%
Bienes y Servicios no personales		3%
Transferencias	Educación de Gestión Privada Subvencionada	13%
	Otras	2%
Capital		3%

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 19- Gráfico 19 GE del PEN según Período Presidencial y Presidente a cargo (1991-2009)

PERÍODO PRESIDENCIAL / PRESIDENTE	Gasto Consolidado en Educación <sup>1</sup>	Educación básica	Educación superior y universitaria
1° MENEM (1991-1995)	0,81	0,26	0,55
2° MENEM (1996-1999)	0,89	0,25	0,64
DE LA RÚA (2000-2001) DUHALDE (2002-2003)	0,84	0,19	0,64
KIRCHNER (2004-2007)	0,89	0,23	0,65
FERNANDEZ (2008-2009)	1,17	0,27	0,90

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 20 - Gráfico 20. Comparación entre GE según nivel de gobierno y nivel educativo en porcentaje de PBI

FINALIDAD / FUNCION	Gasto en Educación Jurisdicciones	Educación básica	Gasto Consolidado en Educación PEN	Educación superior y universitaria
1991	1,98	2,53	1,09	0,54
1992	2,53	2,53	0,63	0,63
1993	2,71	2,73	0,73	0,71
1994	2,73	2,77	0,76	0,72
1995	2,8	2,8	0,85	0,84
1996	2,62	2,67	0,88	0,83
1997	2,77	2,84	0,87	0,81
1998	2,83	2,88	0,89	0,85
1999	3,28	3,26	0,9	0,92
2000	3,37	3,33	0,88	0,92
2001	3,59	3,52	0,89	0,96
2002	2,96	2,95	0,8	0,81
2003	2,69	2,66	0,77	0,8
2004	2,79	2,78	0,74	0,74
2005	3,2	3,18	0,83	0,85
2006	3,39	3,4	0,96	0,96
2007	3,62	3,59	1,01	1,04
2008	3,93	3,88	1,06	1,11
2009	4,29	4,24	1,27	1,32

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

## Bibliografía

- Abal Medina, J.M (2009) La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 44. (Jun. 2009). Caracas
- Acuña, C. (2013) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Ediciones.
- Alessandro, M. Bonifacio, S. y Gutiérrez, M. (2008) Estado, federalismo y competencia política en la Argentina. En *Revista de Gobierno y Políticas Públicas "Nuevo Espacio Público"*. N°1, Diciembre.
- Álvarez, F. (2010) Sistema Educativo Argentino, una mirada al futuro. Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación. <http://www.ciepyc.org/documentos-de-trabajo.html> Consultado el 12 de Diciembre de 2013.
- Arango, A. (1993): Descentralización y participación en el sistema educativo bonaerense. Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires.
- Aspiazu D. (1999) Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones de los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica. Documento de trabajo N° 7 Proyecto Privatización y Regulación. FLACSO. Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2000) Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. UNQ/FLACSO/IDEP. Buenos Aires.
- BID (2004) Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires. Aikán Gráfica.
- Braslavsky, C. (1987) Un desafío fundamental de la Educación durante los próximos 20 años. *Revista La Educación N° 101*, OEA.
- Braslavsky, C. (1983), Estado, Burocracia y políticas educativas, en El Proyecto Educativo Autoritario. Argentina 1976-1982, Buenos Aires, FLACSO.
- Bravo, H. (1968): Régimen fiscal de la educación nacional. Documento de Trabajo, CICE. Buenos Aires.
- Burki, S. J., Perry, G. E., y Dillinger, W. (1999). Beyond the center: Decentralizing the state. Washington, DC: World Bank, Latin American and Caribbean Studies.
- Carnoy, M. (2005) "La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites" *Revista Electrónica Iberoamericana de Igualdad, Cambio y Eficiencia en Educación*.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002): Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado, Buenos Aires, en [www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf) Consultado el 10 de Diciembre de 2013.
- Chiappe, M. (2011) La conflictividad laboral entre los docentes públicos argentinos 2006-2010, Buenos Aires. Universidad de San Andrés Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. <http://nupet.iesp.uerj.br/arquivos/chiappe.pdf> Consultado el 15 de Enero de 2014.
- CIPPEC – PREAL (2010) La apuesta de invertir para una mejor educación: evaluando la Ley de Financiamiento Educativo en la Argentina 2006-2010. [www.preal.org/publicacion.asp](http://www.preal.org/publicacion.asp) Consultado el 12 de Diciembre de 2013.
- Coraggio, J.L. (1997) Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? En CORAGGIO, J.L; TORRES, R.M: La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos. Centro de Estudios Multidisciplinarios, Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Del Campo, H (1983), Sindicalismo y Peronismo: los comienzos de un vínculo perdurable, Buenos Aires, CLACSO.
- Diez, A. (2004) Las "necesidades educativas especiales": Políticas educativas en torno a la alteridad. *Cuad. Antropol. Soc.*, no.19, p.157-171.
- Dupuy, F. y Thoenig, J.D. (1993): "Rigidez burocrática y flexibilidad administrativa", en Ramió y Ballart, eds.
- Dussel, I y Pineau, P. (1997): "De cuando la clase obrera entró al paraíso: la educación técnica estatal en el primer peronismo" En: PUIGROSS, A. (comp.) Discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955). Galerna. Buenos Aires
- Etchemendy, S. (2013) La doble alianza gobierno sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectiva. En ACUÑA, C. (2013) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Ediciones.
- Evans, P. (1996) El Estado como problema y como solución. *Revista de Ciencias Sociales. Desarrollo Económico*. N° 140, Enero Marzo. Buenos Aires.

- Ezcurra, A. (1999), “Visión General. Síntesis de conclusiones”, en *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- Falleti, T. (2003) Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales y consecuencias políticas. e-l@tina: *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 2, no. 8:
- Falleti, T. (2001): Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. [http://www.ssc.upenn.edu/polisci/faculty/bios/Pubs/Falleti\\_S1\\_BolFLACSO.pdf](http://www.ssc.upenn.edu/polisci/faculty/bios/Pubs/Falleti_S1_BolFLACSO.pdf) Consultado el 12 de Diciembre de 2013.
- Feldfeber, M. (2006) Gestión de la Educación, Políticas Educativas y Globalización, en *EDUCAÇÃO, Teoria e Pratica, Volumen 15, n° 27*, pag.13-36, Brasil.
- Feldfeber, M. e Ivanier, A. (2003), “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto, vol. 8, n° 18.
- Feldfeber, M e Imen, P. (1997), “La estructura académica: un escenario de disputa por la apropiación del conocimiento”, en *El Relámpago, publicación de Política Educativa del Foro para una Pedagogía Latinoamericana*, año 1, Cuaderno temático n° 1, Buenos Aires, diciembre.
- Finnegan, F y Pagano, A (2007) El derecho a la educación en Argentina. Buenos Aires. Fund. Laboratorio de Políticas Públicas. CLACSO
- Filmus, D. (1997) La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto, CLAD. <http://www.clad.org.ve/documentos/otros-documentos/la-descentralizacion-educativa-en-argentina-elementos-para-el-analisis-de-un-proceso-abierto> Consultado el 10 de Septiembre de 2013.
- Filmus, D. y Miranda, A. (1999) América Latina y Argentina en los '90: Más educación, menos trabajo= más desigualdad. En FILMUS, D. (Comp.) Los Noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo. FLACSO-EUDEBA. Buenos Aires.
- García Delgado, D. (1.994) Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. FLACSO-Tesis, Buenos Aires. Cap. 2, apartado 2.3.
- Gentili, P. Suarez, D. Stubrin, F. y Gindín, J. (2004) Reforma Educativa y luchas docentes en América Latina, *Educacao e Sociedade* 25 (84) 2004.
- Gibson, E. (2004) Federalismo y Democracia. Conexiones teóricas y cuestiones intrínsecas. En. GIBSON, E. (Comp.) Federalismo y democracia en América Latina. Baltimore. Londres. Johns Hopkins University Press.
- Giovine, R (2001). Culturas políticas, ciudadanías y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: La provincia de Buenos Aires (1850-1880) Tesis de Maestría/FLACSO. Cap. 1. “Instituciones escolares y hombres públicos para un proyecto de nación”, pág. 13-45.
- Gorostiaga J., Pini M.E., Donini A. and Ginsburg M. (2006). Education Research and Policy: Steering the Knowledge-Based Economy, en OZGA, J. SEDDON, J. POPKEWITZ, T (Eds.), *World Yearbook of Education 2006*, New York: Routledge.
- Gurrera, M. (2005), “La redefinición del conflicto social. La conformación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)”, en DELAMATA, G (Comp.), Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales, Buenos Aires, Espacio Editorial
- Iñiguez, A. (2000) El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte*, Año 1, N° 2, 2000.
- Iturburu, M. (1999) Municipios Argentinos. Potestades y restricciones Constitucionales para un Nuevo modelo de Gestión Local. INAP. Buenos Aires.
- Kisilevsky, M. (1998). Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas, tesis de maestría de FLACSO, Buenos Aires.
- Leiras, M. (2013) Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En ACUÑA, C. (2013)¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Ediciones.
- Lijphart, A. (2000) Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona. Ariel.
- Lozano, C y Schorr, M (2001) Estado Nacional, Gasto Público y Deuda Externa. Instituto de Estudios y Formación. Central de Trabajadores Argentinos, Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R. (2013) La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en Argentina. En ACUÑA, C. (2013)¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Ediciones.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología –MECyT- (2006) Investigación y política educativa en Argentina. El papel de los ministerios de educación. Debates e interrogantes. DiNIECE.

- MECyT, (2005) A cien años de la Ley Láinez. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2011) Informe de Política Económica 2003-2009 <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Informe%20GPC%202003-2009.pdf> Consultado el 12 de Diciembre de 2013.
- Moore, B. (1982) Orígenes sociales de la dictadura y la democracia: Señor y campesino en la formación del mundo moderno. Ediciones Península, Barcelona.
- Morduchowicz, A. (2008) “Hitos y hiatos del federalismo fiscal argentino”. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional del IIPE-UNESCO Buenos Aires*: “Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno”.
- Morduchowicz, A. y Arango, A. (2007) Gobernabilidad, gobernanza y educación. Ponencia solicitada por el PNUD Argentina. IIPE-UNESCO Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. y Duro, L (2007)- La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos. IIPE – UNESCO [www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar) Consultado el 20 de Diciembre de 2013.
- Muller, D. (1992) El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social 1870 – 1920, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Murillo, V (2000) Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 158
- Murillo, V (1999) Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 1
- Murmis, M. y Portantiero, J. C., Estudios sobre los orígenes del peronismo /1, Bs. As., Siglo XXI, 1972;
- Narodowski, M (2013) Radiografía de las huelgas docentes en la Argentina: Conflicto laboral y privatización de la educación. Documento de Trabajo. Área de Educación, Universidad Torcuato Di Tella. <http://www.clarin.com/educacion/Radiografia-Argentina-Conflicto-Narodowski-Moschetti-CLAFIL20130710-0005.pdf> Consultado el 22 de Enero de 2014.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O (1982) “Apuntes para una teoría del Estado.” En Oszlak, O. (comp.) Teoría de la burocracia estatal. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O (1976)
- Ornelas, C. (2003): “Las bases del federalismo y la descentralización en educación”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-contenido.html> Consultado el 22 de Enero de 2014.
- Oszlak, O. (2007): “El Estado democrático en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad N° 210*, Julio-Agosto.
- Oszlak, O. (2001): “El Estado transversal”. En: *Encrucijadas N° 6*, Abril. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1999) Quemar las naves: (O como lograr reformas irreversibles). Artículo publicado en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, Número 14, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1978): “Formación Histórica del estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio”. En: *Estudios CEDES*, Volumen 1, 3.
- Palamidessi, M y Legarralde, M (2006) Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: condiciones para el diálogo. Banco Interamericano de Desarrollo – Diálogo Regional de Política.
- Paviglianiti, N. (1993), “El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica”, Cátedra de Política Educacional, Depto. de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, ficha de cátedra 101/6
- Perazza, R y Legarralde, M. (2007) “Los sindicatos y la educación pública en América Latina” en IAIES, G. El sindicalismo Docente en la Argentina. Konrad Adenauer Stiftung.
- Pineau, P. Dussel, I. y Caruso, M. (1998) La escuela como máquina de educar. Paidós.
- Pirez, P. (1998) Descentralización y gobierno local en América Latina. Presentado en el IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Córdoba, Argentina.
- PNUD (1997) Informe Argentino sobre Desarrollo Humano. Tomo I. Argentina.
- Prats y Catalá, J. (1997): Administración Pública para el desarrollo hoy”. *Conferencia Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado*, Isla Margarita, Octubre 1997.
- Puiggrós, A (1996) Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva Sociedad Nro. 146* Noviembre-Diciembre, pp. 90-101

- Puiggrós, A (dir.) (1991), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, serie: “Historia de la Educación en la Argentina”, tomo II, Buenos Aires, Galerna.
- Puiggrós, A (1990) *Sujetos, disciplina y currículo en los orígenes del sistema educativo argentino*, Galerna, Buenos Aires.
- Puiggrós, A. y Bernetti, J.(1993), *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*, serie “Historia de la Educación en la Argentina”, tomo V, Buenos Aires, Galerna.
- Rivas, A. (2010) *Radiografía de la Educación Argentina*. Fundación CIPPEC; Fundación Arcor; Fundación Roberto Noble. Buenos Aires
- Rivas, A (2009) *Lo uno y lo Múltiple. Esferas de justicias del sistema educativo*. Academia Nacional de Educación. Buenos Aires
- Rivas, A. (2004) *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Editorial Granica, Buenos Aires.
- Rivas, G. (2001) *La descentralización. Buscando una salida al laberinto analítico*. Material de Cátedra de la materia “Gobierno Local” de Pedro Pirez. Carrera de Ciencia Política. UBA.
- Rothen, D. (2004) *La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hasta las interpretaciones y las acciones*. En BID (2004) *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires. Aikán Gráfica.
- Saavedra Lamas, C (1916) *Reformas orgánicas en la enseñanza pública, sus antecedentes y fundamentos*, Peuser, Bs. As,
- Sánchez, A y Peña, A.(1996) *PRIES Cono Sur “Educación y Trabajo”*, en *CTERA-Instituto de Investigaciones Pedagógicas, Marina Vilte, Congreso Educativo Nacional*. Aportes para la discusión, Buenos Aires
- Skocpol, T. (1989) *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual* Versión publicada en *Zona Abierta*, Madrid, 50, enero-marzo 1989, pp. 71-22
- Senén González, S. (1994). "Una nueva agenda para la descentralización educativa" en: *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 4.
- Senén González, S. y Arango, A. (1997): “Educación en Argentina. ¿Centralizando la Descentralización y reformando la Reforma?” en *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. 2da. Época.
- Suárez, D. (2005) *Reforma del Estado, protesta social y conflicto docente en la Argentina (1997 - 2003) Un caso para el estudio de la conflictividad educativa en América Latina*. *Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. (OLPED)* del Laboratorio de Políticas Públicas. CLACSO
- Suasnábar, C. (2008) *¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales de la educación en los últimos 50 años*.
- Suasnábar, C. (2000) *La administración de la educación en la Argentina: La conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación*. (s/d)
- Svampa, M. (2005), “Hacia el nuevo orden neoliberal”, en SVAMPA, M. *La sociedad excluyente*, Buenos Aires, Taurus.
- Tedesco, J. C. (1986) *Educación y sociedad en Argentina (1880 - 1945)*, Ediciones Solar, Buenos Aires,
- Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani. E. (2004): “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades” en BID. (Comp.) *Las Reformas Educativas en la década del 90. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay y Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires.
- Tedesco, J.C. (Comp.) (2005): *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* IPEE-UNESCO, Buenos Aires, Argentina.
- Terigi, F. (2006), “Diez miradas sobre la escuela primaria. Balance y perspectivas”, en TERIGI, F. (Comp.), *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, Fundación OSDE- Siglo XXI.
- Terigi, F. (2005): “Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional” en TEDESCO, J.C (Comp.) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* MECyT-IPEE UNESCO. Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (2001). "Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto" en: *La construcción de lo local*, Viola Espinola, editora. Chile.
- Tiramonti, G. (1994). "Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?" Ed. Temas, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (1989). *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?*, *Cuadernos FLACSO*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

- Tiramonti, G. y Filmus D. (comps.) (1995). La concertación de políticas educativas en América Latina, FLACSO. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- Torres, R.M. (2000). Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe. En *Los docentes protagonistas del cambio educativo*. Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional.
- Vázquez, S. (2004) (coord.) "Prioridades para la construcción de políticas educativas públicas. Descripción de necesidades históricas agravadas por la profundización de la desigualdad y la exclusión", febrero, Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte- CTERA

### *Fuentes estadísticas y/o primarias consultadas*

- Ministerio de Educación de la Nación. Coordinación General de Costos del Sistema Educativo. Subsecretaría de Planeamiento Educativo.*
- Ministerio de Economía. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.*

### *Sitios de Internet Consultados*

Último acceso: marzo 2014

- Biblioteca de la Central de Trabajadores Argentinos: [www.bibliotecacta.org.ar](http://www.bibliotecacta.org.ar)*
- Boletín Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires: [www.fcen.uba.ar/prensa/micro](http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro)*
- Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina: [www.ctera.org.ar](http://www.ctera.org.ar)*
- Centro de Estudios Nueva Mayoría [www.nuevamayoria.com/](http://www.nuevamayoria.com/)*
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento: [www.cippec.org/](http://www.cippec.org/)*
- Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación. <http://www.ciepyc.org/>*
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: [www.clad.org](http://www.clad.org)*
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales [www.clacso.org.ar/](http://www.clacso.org.ar/)*
- Diario Clarín: [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar)*
- Diario La Nación: [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)*
- Diario Página 12: [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)*
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: [www.flacso.org.ar](http://www.flacso.org.ar)*
- Instituto Internacional de Planeamiento Educativo: [www.iipe-buenosaires.org.ar/](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/)*
- Ministerio de Economía de la Nación: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)*
- Ministerio de Educación de la Nación: [portal.educación.gov.ar](http://portal.educacion.gov.ar)*
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)*
- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal [www.redalyc.org/](http://www.redalyc.org/)*
- Revista Electrónica de Investigación Educativa (REDIE) [redie.ens.uabc.mx](http://redie.ens.uabc.mx)*