

Inversión educativa y trabajo docente

*Aportes para la agenda educativa bonaerense
de la próxima década¹*



Autores

Lic. Marina Paulozzo

Mg. Cristina Ruiz

Lic. Alejandro Giuffrida

Esp. Agustín Claus

*Instituto de Currículum y Evaluación
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ)*

¹ Trabajo presentado en las Jornadas 2015 de la Red Latinoamericana de Estudios Sobre Trabajo Docente (Red Estrado)

I. Introducción

La discusión en torno a los niveles de inversión destinados a la Educación no puede asentarse sobre la neutralidad, dado que cada posición implica una concepción teórica y un posicionamiento político-ideológico a partir del cual se asume un lugar específico, que a su vez fundamenta o explica nuestras intervenciones en el campo social.

El presente trabajo se estructura en la concepción política según la cual el Estado debe ser el principal responsable de garantizar el derecho efectivo a la educación y la inversión sectorial correspondiente, con el propósito de promover una educación de calidad para todos y todas, y en el cual los docentes se erigen como los actores fundamentales e irrenunciables para alcanzar dicho fin.

En ese sentido, se presenta en este análisis la evolución histórica (y reciente) de dos aspectos fundamentales en la educación de la provincia de Buenos Aires, que se conforma como la principal jurisdicción del país dado su tamaño: El nivel de inversión provincial en el sector educativo y el trabajo docente.

Desde la perspectiva de la política educativa, ambas dimensiones constituyen eslabones que necesariamente deben evolucionar de manera articulada. Es decir que más *inversión educativa* (mayores niveles de presupuesto) se constituiría en la herramienta central de mejora del *trabajo docente*, y por definición, de la consecución de una *educación de calidad*. No obstante, se trata de un postulado que tiene distintas capas de profundidad y, por lo tanto, grados de complejidad al interior de cada una de las dimensiones, por lo que es menester profundizar en su análisis.

Este estudio se consolidó a partir de una experiencia que tomó cuerpo en la provincia de Buenos Aires a lo largo del año 2014: los Foros de Debate Educativo, organizados por el Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de construir, en el diálogo colectivo y participativo con la comunidad bonaerense, un paquete legislativo que responda a las necesidades y problemas que el sistema educativo presenta actualmente. Se realizaron 28 Foros, que contó con la presencia de 6.892 participantes (docentes, directivos, consejeros escolares, gremios, concejales, autoridades municipales y provinciales y comunidad civil), 128 expositores y panelistas; se registraron y sistematizaron 712 aportes y se recorrieron 14.609 kilómetros.

Durante el desarrollo de aquella iniciativa se trabajó con la modalidad de foros abiertos a diferentes sectores en los cuales se sometieron a discusión diversos tópicos que conforman la agenda educativa y se recogieron aportes y propuestas que fueron insumos fundamentales para el proceso de redacción y elaboración de cuatro ante-proyectos de leyes: *i)* Financiamiento Educativo Provincial; *ii)* Comisión Provincial de Evaluación y Acreditación de la Formación Superior; *iii)* Jerarquización de Consejos escolares y *iv)* Coordinación Provincial de los Centros Desarrollo Universitario Regionales (CDURs).

Este trabajo considera que el desarrollo de los Foros de Debate Educativo y los aportes realizados en ese marco pueden transformarse en un insumo básico tanto para rediscutir políticas de asignación de recursos como para identificar las metas presupuestarias que el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires demandará en los próximos años a fin de garantizar el derecho efectivo a la Educación de calidad para todos y todas los bonaerenses.

I.I. Marco Teórico

El enfoque del Derecho a la Educación consiste, por un lado, en la universalidad de la educación desde la perspectiva formal considerando las particularidades de la legislación educativa vigente, y por el otro lado, desde el efectivo cumplimiento del derecho a la educación de la población.

Es desde este marco teórico, bajo la perspectiva del derecho jurídico al derecho efectivo a la educación, o en palabras de Finnegan y Pagano “*del reconocimiento formal al reconocimiento efectivo*”, que nuestro trabajo de investigación problematiza sobre dos de las principales dimensiones estructurales del sistema educativo bonaerense: inversión sectorial, y puestos y trabajo docente. (Finnegan y Pagano, 2007:63-75)

En este sentido, en la dimensión formal, mediante la *legislación educativa*² reciente se avanzó en la regulación normativa como programas de acción a implementar como marco a nivel nacional y provincial.

La provincia de Buenos Aires debido a su tamaño representa una complejidad única en el concierto federal. Las problemáticas que enfrenta para garantizar el efectivo derecho a la educación de la población, requieren de la continuidad y profundización de políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo. Por tal motivo, resulta importante destacar que lejos de representar un análisis exhaustivo de las dimensiones que implica dicho enfoque, interesa subrayar las principales tendencias registradas durante las últimas tres décadas y los desafíos hacia el futuro.

Este estudio de investigación, empírica y teórica, se propone como una contribución para el análisis del derecho a la educación en la provincia de Buenos Aires, entendido como el derecho al acceso, permanencia y egreso con aprendizajes del sistema educativo y, a la vez, como un proceso de construcción social, política, histórica e institucional que determinan la garantía de una educación de calidad para todos y todas los y las ciudadanos bonaerenses.

² A nivel Nacional, la Ley Garantía del Salario Docente y 180 días de clases N° 25.864 (2003), Fondo Nacional de Incentivo Docente N° 25.919 (2004), Educación Técnico Profesional N° 26.058 (2005), Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes N° 26.061 (2006), Financiamiento Educativo N° 26.075 (2006), Educación Sexual Integral N° 26.150 (2006), Educación Nacional N° 26.206 (2006) y la Ley de Obligatoriedad desde la Sala de 4 Años del Nivel Inicial N° 27.045 (2014). A nivel provincial, encuadrando a la provincia mediante las leyes de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño N° 13.298 (2005), Paritaria Docentes N° 13.552 (2007), Fuero de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil N° 13.634 (2007) y Ley de Educación Provincial N° 13.688 (2007).

I.II. Metodología Analítica

Para el desarrollo del trabajo se procedió en primer orden a analizar la evolución histórica de la inversión educativa; se abordaron los niveles alcanzados por la Argentina -y en particular en la Provincia de Buenos Aires-, su constitución presupuestaria y se detalló la recuperación y el crecimiento real del salario docente.

Este marco analítico posibilitó estudiar las necesidades materiales de la generación de nuevas fuentes de financiamiento y, a su vez, determinar cuáles son las lógicas de gestión de los recursos que deberían entrar en debate en el gobierno del sistema educativo provincial.

En segundo lugar, se consideró el marco normativo que regula el trabajo docente y la arquitectura vigente respecto de los puestos de trabajo, con el propósito de caracterizar y problematizar sus principales aspectos y contradicciones.

Finalmente, se problematizaron las relaciones entre ambas dimensiones –inversión educativa y trabajo docente– resaltando qué aspectos se han modificado y cuáles permanecen pendientes; y se sistematizaron las propuestas recolectadas durante los debates registrados en los mencionados Foros de Debate Educativo³.

Como síntesis, se exponen los hallazgos y las conclusiones alcanzadas y se presenta un conjunto de propuestas de políticas públicas de cara a la agenda educativa de los próximos años, con el objetivo de aportar herramientas para la discusión y el debate que deberán enfrentar las futuras gestiones educativas de la provincia de Buenos Aires.

II. Del Gasto en Educación a la Inversión Educativa

En la Argentina, y particularmente en la provincia de Buenos Aires, históricamente el “gasto educativo” estuvo condicionado por el contexto de restricción presupuestaria dependiente de la situación macro-fiscal (aumento en tiempos de holgura y reducción y ajuste en tiempos de escasez o crisis). Políticamente, los gobiernos determinaban, mediante definiciones de políticas económicas (ignorando las necesidades objetivas educativas) los niveles de recursos destinados para financiar al sector educativo.

En contraposición, Claus analiza la existencia de un cambio de paradigma en torno al financiamiento educativo, proceso en el cual, el análisis de la inversión educativa se inscribe en un contexto económico, social y político superador en el cual el Estado recuperó su papel protagónico en materia del financiamiento educativo en oposición al rol ocupado durante la década del noventa caracterizado por un conjunto de políticas de corte neoliberal. (Claus, 2011:441-444).

³ Debido a la limitante de la extensión requerida por Red Estrado no se incluyeron los insumos de base para la elaboración del artículo, tales como las i) Entrevistas a informantes claves, ii) Sistematización de aportes y propuestas de los foros como eje del trabajo de campo para este estudio, iii) Análisis de datos estadísticos y producción de nueva información para el costeo de los proyectos de leyes.

Elaborar series de información estadística en la Argentina implica un esfuerzo excesivo como causa de una falta de cultura institucional respecto de la importancia de producir información pública confiable, que permita por un lado, el fomento de diseño y generación de políticas públicas y, por el otro, el monitoreo de la evolución de la implementación de ciertas políticas, al menos socio-económicas. En cambio, pese a las discusiones en torno a ello, existe un consenso que permite afirmar que la inversión consolidada (Estado nacional, provincial y municipal) en el sistema educativo de Argentina osciló entre el 2.0% y el 3,0% del producto interno bruto (PIB) durante la década del `80 y entre el 3,5% y el 4,0% del PIB durante los años noventa hasta fines de la crisis del 2001. (Petrei, 1987:61-66) (Veleda, 2010:228-229) (Morduchowicz, 2014:1) (Rivas, 2014)

El colapso del Régimen de Convertibilidad en el año 2001/2002 implicó una aguda contracción en términos reales de la inversión consolidada destinada a la educación y recién a partir de los años 2003 y 2004 se observó un proceso de recentralización de la política de inversión educativa a cargo del Estado Nacional. Desde una perspectiva histórica, resulta de capital trascendencia destacar que entre los años 2005 y 2014, no sólo se superaron los niveles de inversión de las décadas ochenta y noventa respecto del PIB, sino que además, dicha asignación de recursos se realizó en un plazo de tiempo muy inferior al de períodos previos.

Este nivel de inversión sectorial fue inédito y comenzó en el año 2005 cuando se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo nacional, con plena vigencia a partir del año 2006, con la cual se introdujeron mecanismos de asignación de recursos al sistema educativo de manera progresiva, creciente y continua desterrando la lógica imperante macro-fiscal de los años noventa. Esta norma implicó una novedad en términos de las herramientas fiscales, mediante la introducción de reglas claras para ambos niveles de Gobierno, Nacional y Provincial, que permitió elevar la inversión educativa a niveles inéditos respecto del PIB cumpliendo las metas estipuladas en la ley. (Luna, 2013:3-4)

II.I. Inversión Educativa en la provincia de Buenos Aires

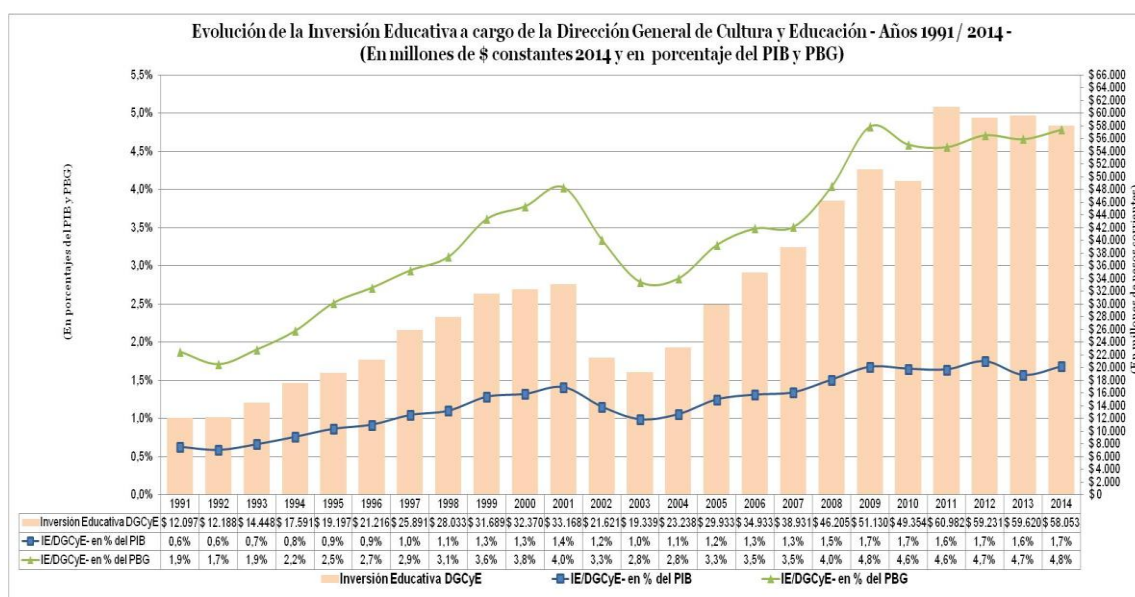
Desde la transferencia de los servicios educativos, los Estados Provinciales tienen la responsabilidad principal e indelegable de administrar, gestionar y financiar los servicios educativos. Las finanzas públicas provinciales, en su mayoría, se encuentran con severas restricciones fiscales para generar ingresos que permitan garantizar el cumplimiento efectivo de los deberes y obligaciones en materia de ampliación de la oferta educativa (docentes, infraestructura, ampliación de jornada, etc.). Tal es así que en promedio más del 90% de los presupuestos provinciales de educación se destinan al pago corriente de los salarios docentes de cada sistema educativo (Morduchowicz, 2004:114-115) (Kessler, 2014:136)

Ante este contexto de restricción "estructural" presupuestaria de las economías provinciales, la sanción de la ley de financiamiento proporcionó una herramienta

novedosa que permitió garantizar el flujo continuo en la asignación de recursos al sector.

La provincia de Buenos Aires, debido a la magnitud de los recursos del sistema educativo, generó la principal tracción para el incremento sostenido de la inversión educativa a nivel nacional. A lo largo del periodo, la participación promedio provincial representó entre el 35%-40% de la inversión consolidada en educación, ciencia y tecnología a nivel nacional. (Claus, 2010:11)

Como se puede observar en el siguiente gráfico, la evolución del total de inversión educativa provincial fue sobresaliente. Resulta importante destacar que dicho significativo aumento se debe a distintas cuestiones íntimamente vinculadas entre sí. La primera, al bajo y depreciado nivel de inversión educativa que el sistema provincial registró a lo largo de las últimas décadas ochenta y noventa. La segunda, al cambio de paradigma del Estado respecto de la concepción del financiamiento educativo, comprendiéndolo como una inversión (y no gasto) fundamental para expansión y mejora del sistema educativo y, en tercer lugar, al reacomodamiento de los precios relativos domésticos de la economía Argentina durante los últimos años.



Otra de las principales dimensiones consiste en el análisis de la priorización sectorial de recursos medida como su participación respecto del Producto Bruto Geográfico provincial (PBG). Entre los años 1991 / 1998, su participación promedio fue el 2,4% del PBG, con incrementos levemente crecientes. En cambio, entre los años 2004 / 2014, se incrementó en un 60% su participación relativa, oscilando en promedio alrededor del 4,0% y 5,0% del PBG provincial. Estos niveles de inversión educativa constituyeron el hito en materia de finanzas públicas provinciales debido a que es la primera vez en la historia educativa provincial que se alcanzó este nivel significativo y continuo de inversión sectorial. (MECON-PBA; 1993 y 2010)

Asimismo, el papel de la provincia a nivel nacional es destacable, debido a que incrementó su inversión educativa respecto del PIB de manera sostenida y creciente durante los últimos años. Entre los años 1991 / 1998, registró una participación promedio del 0,8% y, entre los años 2004 / 2014, duplicó su participación alcanzando en promedio una participación del 1,5% del PIB nacional.

II.II. Esfuerzo Provincial e Inversión Educativa por Alumno

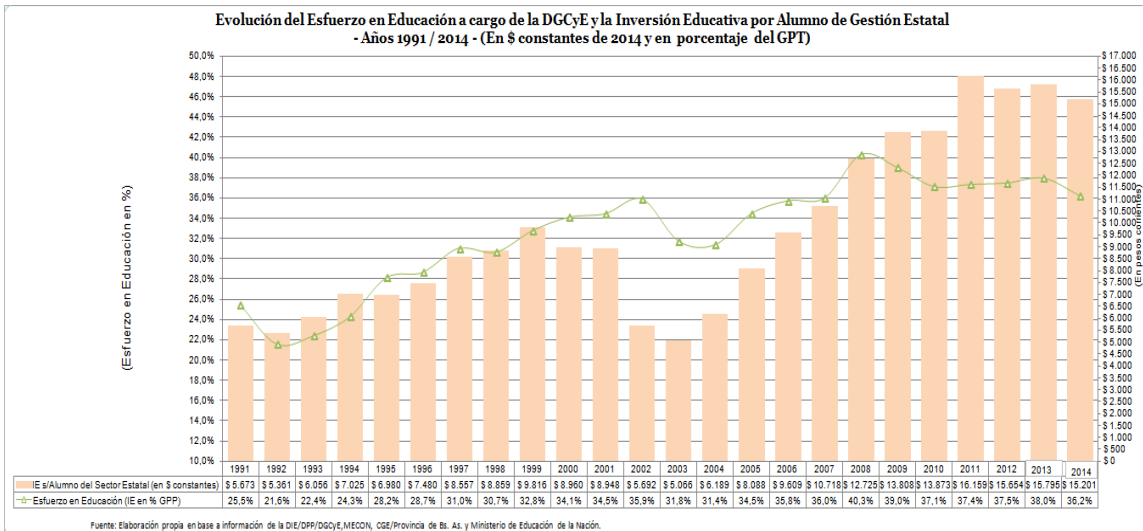
Entre los principales indicadores de inversión educativa, dos permiten dimensionar, y reflejar las decisiones de políticas educativas. El *esfuerzo en educación*⁴, que en materia de estructura de financiamiento provincial se destina al sector y, la inversión educativa por alumno que asiste a las instituciones educativas de gestión estatal. Ambos indicadores se encuentran en precios constantes de 2014 con índices de precios alternativos a los oficiales⁵.

Del gráfico siguiente se desprenden dos períodos contrapuestos. El primero, entre los años 1991 / 1997 en el cual el esfuerzo educativo promedió el 26% de manera heterogénea, es decir, con altas y bajas en el nivel de esfuerzo correlacionado con el comportamiento de la economía general. En contraposición, el segundo, entre los años 2004 / 2012, se registró un nivel de esfuerzo promedio del 37%, registrándose un periodo constante de crecimiento de la participación relativa de la inversión educativa provincial.

Resulta importante resaltar que durante los años 2008 y 2009 el nivel de esfuerzo sectorial provincial osciló alrededor del 40% del total de erogaciones provinciales. Éste nivel de inversión constituyó un hito en la asignación de recursos a la educación provincial, emplazándose como la provincia que más esfuerzo realiza en el concierto nacional, pese a ser en términos de capacidad recaudatoria per cápita una de las más bajas. No obstante, en los años subsiguientes el nivel de esfuerzo provincial tendió a reducirse en alrededor de 4 p.p.

⁴ El primer elemento que refleja la asignación de recursos al sector consiste en el análisis del esfuerzo educativo, cuyo indicador se compone por el nivel de erogaciones realizadas en educación, a cargo de la DGCE, dividido el total de erogaciones del sector público provincial.

⁵ Para los años 1991-2006 se utilizaron los IPC e IPIM del INDEC y para 2007-2014 se empalmó la serie con el IPC 9 Provincias del CIFRA-CTA.



Durante la década del noventa se observó un incremento marginal de la inversión por alumno de gestión estatal. Dicha inversión en el año 1991 fue de \$5.673 y para el año 1998 alcanzó los \$8.859, registrando un incremento real del 56%. Entre los años 1999 / 2003 se registró una contracción del 48% real. En contraposición, en el marco del nuevo contexto económico, político y social desde el año 2003, la educación registró una significativa inyección de recursos por alumno de gestión estatal, aumentando entre 2004 y 2014 un 200% por alumno en términos reales, compensando la reducción real durante la crisis y, a la vez, aumentando en un casi 55% el nivel real de inversión educativa por alumno respecto de la década del noventa.

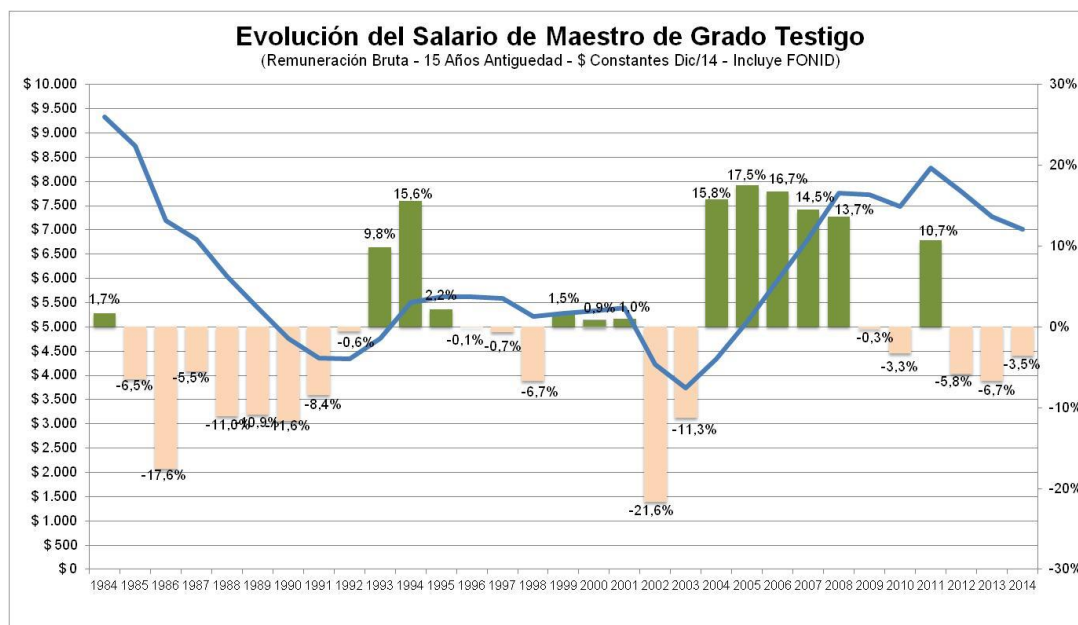
Este incremento de la inversión por alumno se generó en el marco de la expansión del acceso a la educación del sistema educativo bonaerense. Según los Relevamientos Anuales realizados por la Provincia, utilizados a nivel Nacional representando a la jurisdicción, se registró un incremento cercano a los 520 mil nuevos alumnos/as entre los años 2001 y 2014, equivalente a un incremento acumulado del 12%.

II.III. El Salario Docente

Un aspecto fundamental y crucial ligado a la inversión educativa lo constituye el nivel del salario docente que se debe alcanzar para garantizar una remuneración justa en acuerdo de los múltiples actores participantes del sistema educativo. Si bien esta discusión no se encuentra saldada entre los diferentes especialistas, resulta clave observar la evolución de los últimos treinta años, entre 1984 y 2014, de manera objetiva en al menos un cargo testigo, el Maestro de Grado con diez años de antigüedad y remuneración bruta.

Resulta cierto que la discusión salarial posee una complejidad que requiere un abordaje específico respecto de la arquitectura de las remuneraciones, debido a la complejidad de los componentes que constituyen el salario docente (Sueldo Básico, Antigüedad, Zona,

Adicionales, etc.) y que exceden el alcance del presente trabajo. Pese a esto, es interesante explorar el comportamiento de un cargo testigo durante los últimos treinta años⁶. Para garantizar la comparabilidad homogénea se contemplaron índices de precios de consumidor oficiales del INDEC hasta el 2006 y luego se empalmaron mediante el IPC-9 Provincias del CIFRA-CTA.



Fuente: Elaboración propia en base a CGECSE/MEN, INDEC-MECON, MECON-PBA.

Del gráfico observado se pueden diferenciar tres períodos, comenzando entre una reducción sistemática durante 1984 y 1992, en alrededor del -54% en términos reales, siguiendo, por un período contradictorio en el cual solo en dos años (1993 y 1994) se registró un aumento significativo del 27% y posteriormente una reducción del -33.4% entre 1996 y 2003, por último, el tercer periodo, registra un incremento sostenido y creciente entre 2004 y 2008, y algunas variaciones negativas y positivas entre 2009 y 2014. No obstante, entre los años 2004 y 2014, el salario real creció un 138% de manera inédita en los últimos treinta años, aunque aún registra un 4,7% menos que el salario docente de 1984.

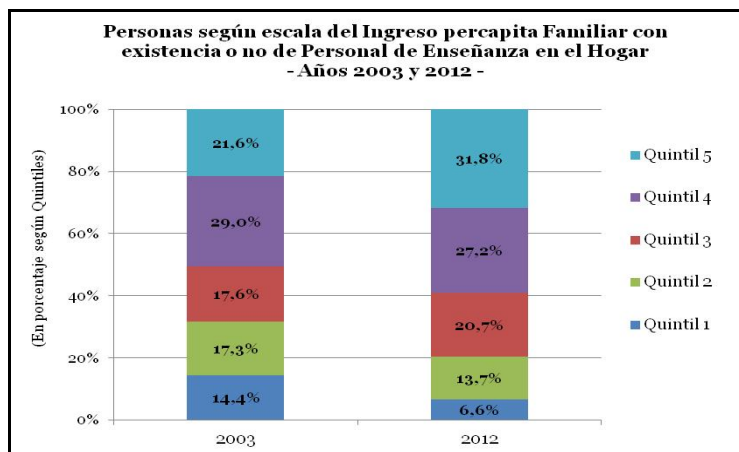
III. Redistribución de la Posición Salarial Docente. Años 2003 / 2012.

El impacto generado por medio de las políticas públicas activas del Estado, Nacional y Provincial, en materia de empleo e ingresos en educación, a través del establecimiento de salarios mínimos y garantías salariales, permitieron una mejora progresiva del ingreso salarial docente en un proceso de institucionalización de la discusión mediante

⁶ Es importante destacar que el cargo del maestro de grado de 15 años de antigüedad se seleccionó debido a la disponibilidad de la información comparable. Pero lejos queda de representar al promedio de los salarios docentes ya que según datos reciente con dicha antigüedad solo alcanzaría al 25% del total de los docentes del nivel primario y de dicho cargo, siendo los siguientes significativamente superiores al mismo.

la sanción e implementación (por primera vez) de la Ley de Paritarias Docentes en la provincia de Buenos Aires, previa a la constitución de la Paritaria Nacional Docente. (Álvarez, 2010:20) (Sanguinetti y López, 2007: 241-247)

Como principal corolario de este impacto, se puede observar la brecha de ingresos a través de la participación del ingreso docente respecto del ingreso per cápita familiar (IPCF) de tal forma que permite registrar la mejora y la reducción del grado de desigualdad entre los años 2003 y 2012. El IPCF se refiere ingreso total familiar dividido por la totalidad de los componentes (personas) del hogar.



En el extremo superior, en el quintil Q5, en el cual se concentra el nivel mayor de ingresos per cápita familiar, entre los años 2003 y 2012, se elevó la participación del 21,6%, registrado en el año 2003, al 31,8% en el año 2012, equivalente a un incremento absoluto de 10,2 puntos porcentuales y del 47,2% en términos relativos. Esta evolución implica una mejora redistributiva inédita de los salarios docentes en el promedio de los ingresos de la población con al menos un ocupado como personal de enseñanza de la Provincia de Buenos Aires.

En conclusión, durante la última década se han alcanzado niveles de inversión educativa inéditos en el sector cumpliendo las metas de la ley de financiamiento educativo nacional que permitió recuperar e incrementar el nivel salarial docente en términos reales significativamente, lo cual mejoró la posición relativa del salario en el ingreso de los hogares de manera progresiva. Asimismo, si se compara la evolución del salario docente, respecto del salario medio del sector privado, también se observaría un incremento relativo (entre ambos salarios) superior en el docente que el promedio de la economía, no obstante, aun en términos absolutos, el salario docente se encuentra en la base de la pirámide de los salarios de la economía tanto en la provincia de Buenos Aires como a nivel nacional. (Bein, 2014: 4)

Pese a ello, aún quedan pendientes los desafíos de cómo mantener dichos niveles de inversión sectorial y, a la vez, generar nuevas fuentes de financiamiento a nivel provincial y nacional para acompañar al crecimiento del sistema educativo de cara a los próximos años en el marco del cumplimiento del derecho a la educación de calidad universal que requiere y materializa la nueva legislación educativa.

IV. Puesto y Trabajo Docente

Estudiar e investigar sobre el puesto y el trabajo docente implica una complejidad que requiere de un equipo interdisciplinario para abordar las principales variables. Pese a esta complejidad, interesa fomentar la discusión a partir de tres definiciones complementarias para plantear el debate en torno al puesto y al trabajo docente de cara a los próximos años como agenda educativa en el marco del paradigma de inversión educativa.

Desde el ángulo normativo, existe una multiplicidad de normas que constituyen la arquitectura legal de regulación de la actividad laboral (derechos, deberes y obligaciones) y cada una opera sobre dimensiones distintas. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (derecho de la población), la Ley de Educación Provincial, la Ley de Paritaria Docente, el Estatuto del Docente y la Ley de Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (condiciones laborales de trabajo), el Reglamento General de Instituciones Educativas y Resoluciones de las Plantas Orgánicas Funcionales (el marco de funcionamiento, tamaño y vinculación de las instituciones con el Estado provincial empleador y regulador).

En el marco de la complejidad de la regulación existente, en el desarrollo de los Foros de Debate Educativo se han discutido y planteado aspectos de lo más diversos, aunque el que sobresalía con harta frecuencia era la cuestión del puesto de trabajo y la jornada laboral (no solamente en términos de relación laboral, sino del trabajo realizado). En efecto, discutir el límite y alcance de las responsabilidades y obligaciones materiales, concretas de los docentes ha sido la cuestión sobresaliente. Desde la perspectiva del presente trabajo y posicionados en dicha discusión, se plantean tres aspectos cruciales. La jornada laboral, la autonomía del trabajo y la carga laboral de los docentes, aspectos considerados complementarios para abordar la cuestión del puesto y el trabajo docente en la provincia de Buenos Aires.

Respecto de la jornada laboral docente, Almandoz plantea la existencia de una zona gris debido a que *“...el límite de la jornada laboral queda establecido en términos de las horas semanales requeridas para el desempeño del cargo, pero fija un tiempo extraescolar -con remuneración- para tareas de previsión y evaluación sin límites mínimos y máximos - sin remuneración...”*. (Almandoz, 1998:2).

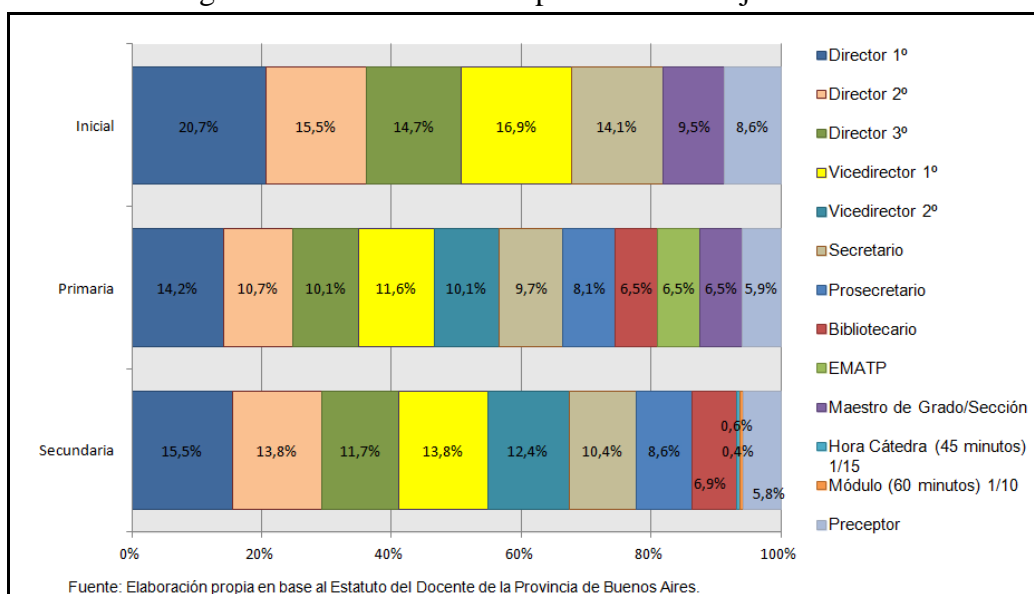
Asimismo, en torno a la autonomía Rockwell afirma que *“...la concepción de un trabajo delimitado por la enseñanza en el aula oculta una cantidad de actividades adicionales que asumen los maestros, desde el mantenimiento de la escuela hasta la elaboración de materiales, que exigen un tiempo fuera del horario normal...”*. (Rockwell, 1985:19).

En correspondencia con dichas delimitaciones Sánchez observa que “... en la actividad docente no hay regulación de la jornada de trabajo, concebida como derecho del trabajador. La única regla que se le aproxima, se relaciona con la jornada escolar. El único tiempo que se reconoce es el presencial, o el de atención de los alumnos. El tiempo institucional, de perfeccionamiento, de descanso, está oculto, pero se exige...”. (Sánchez, 1998:4)

De la vinculación de estos tres conceptos fuerza surgen una multiplicidad de aspectos a considerar que operan de manera transversal a lo largo de la vida de las instituciones educativas, desde la formación de los docentes, el cumplimiento efectivo de la continuidad en el dictado de las clases, hasta las condiciones materiales en las cuales desarrollan sus actividades los docentes, alumnos y la comunidad educativa (infraestructura escolar, equipamiento, mobiliario, textos, contexto social, etc.) lo que complejiza su estudio de manera exhaustiva.

Para superar dicha complejidad se optó por elaborar un esquema sintético pero no por ello menos complejo, que nos permita reflejar la distribución y distancia efectiva entre los diferentes puestos de trabajo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Se presenta además una propuesta de política pública (uno de los proyectos que se elaboraron como resultado de los Foros) de mejora e incidencia respecto de la formación docente que obligaría a generar un debate institucional respecto de ambos aspectos por parte de los docentes, gremios, comunidad educativa y el Estado.

En el marco de esta discusión, resulta interesante observar la valoración relativa de los principales puestos de trabajo, como insumo para comprender la arquitectura implícita del trabajo docente en el sistema educativo. Es decir, se seleccionaron distintos cargos Director, Vicedirector, Secretario, Maestro de Grado, Profesor Hora Cátedra, Profesor de Módulos, Bibliotecario, etc. para elaborar un esquema contrafáctico que permita caracterizar la desigualdad estructural de los puestos de trabajo.



Mediante el análisis de los números índices de cada apuesto de trabajo, se reponderó en base al total 100% de cada conjunto de cargos, con el objetivo de desentrañar la ponderación relativa implícita (dado que en los puntajes específicamente no se contempla la distancia relativa entre cada uno de los mismos) que permiten observar por ejemplo, el cargo de Director de 1° Categoría de una institución del nivel Inicial, posee una valoración relativa individual del 20.7%, mientras que en Primaria y Secundaria, registra una posición significativamente inferior, siendo 14,2% y 15,5% y con una reducción de 6.5 puntos porcentuales y 5.5 p.p. respectivamente.

Contrariamente, en el puesto del Vicedirector de 1° Categoría, compartido por todos los niveles, la brecha relativa registra menores distancias entre sí, manteniéndose en el nivel Inicial el mayor valor con el 15,5%, en el Secundario el 13,8% y en el Primario con el 10,7%.

Otro elemento de discusión surge del debate en torno al puesto de trabajo, el trabajo docente y la remuneración a lo largo de toda la carrera y ascenso en la profesión. Porque para que un docente se desarrolle a lo largo de la carrera docente (en términos de ascenso en el escalafón) se debe alejar cada vez más de las aulas. Es decir, de las tareas pedagógicas específicas, con lo cual existiría, en principio, una contradicción entre lo que se promulga como modelo educativo y formación docente, según el cual los docentes frente a alumnos son los imprescindibles, y la lógica de remuneración estructural del sistema educativo que remunera de manera parcial e injustamente el trabajo efectivamente realizado por el colectivo docente.

En efecto si uno compara los salarios testigos del Maestro de Grado de Inicial y Primaria respecto del Director de 1ra Categoría, se observa en promedio una brecha del 77% en las remuneraciones y en el nivel Secundario, entre el Profesor de 15 Horas Cátedra y el Director de 1ra Categoría la brecha se eleva al 99% entre los años 2001 y 2014. Brecha que se genera producto de mantener y remunerar al colectivo docente eludiendo el debate en torno al puesto y al trabajo docente que se aspira a convocar de cara a la próxima década en el sector educativo.

A modo de síntesis, hemos analizado desde una perspectiva histórica el comportamiento de la inversión educativa de los últimos treinta años, que permite caracterizar e identificar la última década como un proceso inédito de recomposición y crecimiento real del volumen de recursos al sector educativo (medible en diferentes indicadores y con diferentes fuentes de información). Esa recomposición permitió posicionar al sector educativo en un piso posible para enfrentar nuevos desafíos, como los abordados en la segunda parte del estudio: la cuestión del puesto y el trabajo docente, con el objetivo de construir colectivamente una educación universal de calidad para toda la población bonaerense.

No obstante, si bien se consolidó un nivel (piso) de inversión sectorial aceptable, los desafíos del futuro son más complejos y requerirán generar las políticas públicas que se encuentren a la altura de las circunstancias. En efecto, restan entre los principales desafíos de cara al futuro universalizar los niveles de educación Inicial y Secundaria,

fortalecer y jerarquizar la Formación Docente y Técnica, profundizar y consolidar la formación de Oficios mediante escuelas específicas para ello, mejorar la pedagogía que permita distribuir recursos de conocimiento efectivo para toda la población; en definitiva, construir una educación colectiva, democrática y accesible para todos y cada uno de los habitantes de la provincia de Buenos Aires, y del país, estén donde estén.

Para alcanzar estos desafíos de cara al futuro no basta solamente con promulgar un discurso retórico, como en décadas anteriores se han esbozado, sino que hay que plantear ciertamente, o al menos desde un posicionamiento político, cómo y cuál es el camino a seguir, de donde se sacaran los recursos para tales fines, cuales son las fuentes de financiamiento que se deberían impulsar para generar una educación de calidad, sustentada en justicia redistributiva tanto de los recursos económicos para financiarla como del conocimiento democrático accesible a todos en el sistema educativo provincial.

En términos de Pini, el análisis crítico del discurso “...es una herramienta que ofrece como perspectiva de investigación la posibilidad iluminar ciertos aspectos de la política educativa en determinados momentos históricos...”. (Pini, 2009:31)

Siguiendo a Holmes y Sunstein, garantizar nuevos (o viejos) derechos efectivos, implican un costo y, a la vez, exigir derechos significa distribuir recursos, tanto simbólicos como materiales, para lo cual es el Estado el agente que posee mayor capacidad de fuerza para impulsar y tutelar las fuerzas que destinen mayores niveles de recaudación tributaria en aquellos sectores con mayor capacidad contributiva y reduzca a los sectores más castigados y débiles de una economía en el siglo XXI. (Holmes y Sunstein, 2012:135-139)

V. Nuevos desafíos para la Agenda Educativa de la próxima década

Del trabajo en los Foros de Debate Educativo, se determinó que es prioritario generar nuevas *fuentes financiamiento* para incrementar y sostener el anteproyecto de ley de Financiamiento Educativo Provincial que requiere este sistema educativo bonaerense para alcanzar la universalización de la cobertura. Ese Ante-proyecto fue fruto de estos Foros y contempla que se requerirá construir infraestructura escolar para 467 jardines de infantes, 626 escuelas secundarias, ampliar la extensión de jornada en 709 escuelas primarias, 220 nuevos edificios, incluyendo a una demanda educativa insatisfecha de 770.000 alumnos/as. Sumados, además, a la ampliación de los planteles docentes por 23.413 cargos (docentes y administrativos) y 3.213.000 de módulos de profesores frente a alumnos. A su vez, se indica en esa voluntad legislativa que contó con el respaldo de todos los asistentes a los Foros, que para los Institutos Superiores de Formación Docente se deben contemplar horas de investigación remunerada en planes de mejora.

Pese al crecimiento de los recursos, persiste una inequidad estructural en la distribución y asignación de los recursos económicos educativos que atentan contra la justicia redistributiva que debería institucionalizarse en el financiamiento educativo provincial.

Para superar dicha inequidad, se promueve la descentralización de los recursos y la centralización de la política y el gobierno educativo en el sistema provincial. En concreto, los proyectos de ley elaborados en el marco de los Foros de Debate Educativo, y que ya cuentan con Estado Parlamentario en la Cámara Alta bonaerense, aspiran a 1) financiar a los Consejos Escolares, mediante recursos genuinos para infraestructura escolar; 2) Implementar el Fondo Escolar Básico permanente para gastos cotidianos de las instituciones y 3) financiar los Municipios, dotando de recursos destinados exclusivamente a Educación en el territorio.

En síntesis los proyectos mencionados impulsan:

Promover un debate respecto de las fuentes de financiamiento innovadoras, tales como las Terminales Electrónicas de Pago (Posnet), el Canon al Usufructo del Agua provincial, Derechos y Explotación de Administración de los Puertos, Energía, Juegos de azar, Inmobiliario Rural Concentrado, entre otras. Todas ellas resultarían opciones viables para generar nuevos recursos fiscales en el territorio provincial.

Impulsar un debate Provincial y Nacional con los Gremios Docentes, Comunidad Educativa y todos los actores, respecto del puesto y del trabajo docente, como así, su remuneración para mejorar la justicia salarial docente y superar la inequidad estructural del sistema.

Jerarquizar el rol y la actividad de los consejos escolares en todo el territorio provincial, visibilizando su función protagónica al igual que las unidades de gestión distrital en cada uno de los municipios de la provincia.

Fortalecer el rol estratégico de las universidades para el desarrollo regional y local del territorio provincial.

Impulsar la creación de la Comisión Provincial de Acreditación y Evaluación de la Formación docente como herramienta de mejora de los docentes y construcción colectiva de una educación de calidad.

Constituir Escuelas de Oficios necesarios y requeridos en el proceso de reindustrialización de la provincia en el proyecto nacional impulsando el desarrollo de la producción con mayor valor agregado.

VI. Propuestas de Políticas Públicas de los Foros de Debate Educativo

- Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo Provincial

Por primera vez en la historia de la provincia de Buenos Aires se elaboró de un instrumento de planificación para el corto, mediano y largo plazo, de las necesidades de financiamiento para alcanzar la implementación efectiva de la Ley de Educación Provincial garantizando el efectivo Derecho a la Educación en todo el territorio provincial.

Para el año 2021 se prevé elevar la Inversión Educativa del sistema educativo provincial al 6,5% del Producto Bruto Geográfico (PBG). La estrategia planteada consiste en alcanzar la Cobertura Educativa y la Descentralización de Recursos a nivel territorial. Entre los múltiples objetivos se destaca la necesidad de construir más de dos mil nuevos edificios escolares, el mejoramiento y ampliación de la infraestructura escolar, la universalización de la cobertura educativa de los niveles de educación Inicial y Secundaria, fortalecer a las Modalidades de Educación, creación de miles de cargos y puestos de trabajo y la extensión de la jornada escolar a 8 horas en un 30% de las escuelas primarias.

Complementariamente, la descentralización de recursos cotidianos a los Consejos Escolares, Instituciones Educativas (de todos los niveles y modalidades) y a los Municipios resulta crucial para mejorar las condiciones materiales de la oferta educativa y la construcción colectiva de una educación de calidad para todos y todas de cara a los próximos años.

- Proyecto de la Comisión Provincial de Evaluación y Acreditación de la Formación Superior

Con el objetivo de fortalecer los Institutos Superiores de Formación Docente, se prevé instrumentar un organismo específico de evaluación y acreditación, para detectar sus debilidades actuales y elaborar planes de mejoras con metas anuales de inversión y modernización. Además, se ampliarían los espacios de investigación dentro de los Institutos y su correspondiente producción académica. La representación sería colectiva: Director Institucional de los ISFD, estatal y privados; Autoridades de la DGCyE, Consejo General de Educación Provincial; Representante de la HCDP y HCSP.

Este proyecto prevé que se fortalezcan y jerarquicen las instituciones públicas de educación superior. Para ello, se evaluarán y acreditarán las carreras que allí se implementen, el desarrollo de las funciones de extensión e investigación y los procesos de gestión institucional. Además de una nueva infraestructura destinada a los ISFD con edificios propios. De esta forma, se podrán analizar logros y dificultades funcionales y se pondrán medidas para mejorar la calidad y excelencia educativa.

- Proyecto de Coordinación Provincial de Centros de Desarrollo Universitarios Regionales

Resulta imprescindible aumentar el compromiso las universidades con el desarrollo del país y sus territorios locales y regionales, desde sus funciones fundacionales de docencia, investigación y vinculación comunitaria, hacia la profundización de su responsabilidad social, cultural y política en la definición de sus campos de problemas.

Luego de tres años de funcionamiento del Programa de Centros de Desarrollo Universitario Regionales (CDUR) coordinado por el Senado de la Provincia de Buenos Aires, en el que se trabaja con casi 40 distritos bonaerenses, este proyecto de ley aspira a la creación de una “Coordinación Provincial de Centros de Desarrollo Universitario Bonaerenses”, que estará integrada a su vez por direcciones de Planificación, Gestión Universitaria y Extensión. Será su objetivo extender el Programa CDUR y fortalecer su meta de vincular las características productivas regionales de la provincia con la oferta académica que brindan las universidades públicas.

- Proyecto de Jerarquización y Revalorización de los Consejos Escolares

Los Consejos Escolares son el órgano de gobierno del sistema educativo provincial a nivel territorial, con la responsabilidad fundamental de la infraestructura escolar y su elección resulta del voto popular.

Este proyecto de ley persigue jerarquizar y revalorizar el rol del Consejero Escolar a partir de distintos instrumentos. En primer lugar, se habilitará un espacio propio dentro de la conformación de la boleta electoral para la elección de los consejeros. Además, se aspirará a ampliar la participación ciudadana en las sesiones públicas de los Consejos, se modernizará y transparentará las designaciones de los Secretarios Técnicos y, finalmente, se instrumentarán capacitaciones periódicas para que los consejeros puedan desempeñarse con pleno conocimiento de sus funciones, obligaciones y posibilidades.

V.II. Bibliografía

Almandoz, María Rosa (1998). *Algunas pistas para la reflexión*. Condiciones y medio ambiente del trabajo docente. La Tiza. Córdoba. Argentina

Alvarez, Fernando (2010). *Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas*. Entrelíneas de la Política Económica N° 25 – Año 4. UNLP. Argentina

Bein, Miguel (2014). *Seguimiento de la evolución de precios y salarios*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Argentina

Claus, Agustín (2011). *El Financiamiento Educativo y las Condiciones Laborales de los Docentes de la Provincia de Buenos Aires*. En las Condiciones de Trabajo en la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Trabajo. Buenos Aires.

Claus, Agustín (2010). *La implementación de la Ley de Financiamiento Educativo en la provincia de Buenos Aires*. Serie Planeamiento, Investigación y Estadística N° 4. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Finnegan, Florencia y Pagano, Ana (2007). *El derecho a la educación en Argentina*. Cuaderno N° 1 FAPE. Argentina.

Holmes, Stephen y Sunstein, Cass (2012). *El costo de los derechos a la educación en Argentina*. Siglo XXI. Argentina.

Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Luna, María Fernanda (2013). *Una escuela más justa produce mejores resultados*. DINIECE- Ministerio de Educación de la Nación. Argentina.

Morduchowicz, Alejandro (2004). *Discusiones de Economía de la Educación*. Losada. Argentina.

Morduchowicz, Alejandro (2014). *Más presupuesto, ¿Mejor Educación?*. La Educación en Debate N° 22. UNIPE. Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1993 y 2010). *Cuadernos de Economía N° 1 Evolución de las finanzas públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993 y N° 76 Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1991-2008*. Provincia de Buenos Aires.

Pini, Monica (2009). *Discurso y Educación*. UNSAM-EDITA. Argentina

Rivas, Axel, (2014). *El financiamiento educativo en su justa medida*. INFOBAE. Argentina

Rockwell, Elsie (1985). *Ser maestro, estudios sobre el trabajo docente*. Secretaría de Educación Pública. El Caballito. México

Sánchez, Mary (1998). *Condiciones de trabajo docente*. Condiciones y medio ambiente del trabajo docente. La Tiza. Córdoba. Argentina.

Sanguinetti, Luciano y López, Mariela (2007). *Del "que se vayan todos" a la paritaria docente*. En Cartas a los Educadores del Siglo XXI. Puiggrós, Adriana (Coord.) Galerna. Argentina.

Veleda, Cecilia (2010). *Metamorfosis de las desigualdades educativas. Política Pública y polarización social*. En El Costo Social del Ajuste, Tomo II, Torrado, Susana (Coord.). Argentina.