

Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas¹

Por **Fernando Alvarez**

La modificación más trascendente al sistema educativo argentino no universitario desde la década del sesenta es la transferencia de los servicios nacionales a las provincias que, si bien abarcó varias etapas, se coronó entre 1992 y 1994. Esta transformación produjo un disgregamiento del sistema educativo nacional y consecuentemente de los salarios docentes que, mayoritariamente, se mantuvieron fijos o incluso se redujeron nominalmente lo que repercutió en una ampliación en la brecha salarial interjurisdiccional.

A partir de 2003 el financiamiento nacional volvió a adquirir relevancia en un proceso que fue, acompañado de modificaciones normativas tendientes a armonizar el sistema educativo argentino. La incorporación del aporte federal -reflejado en el incentivo docente y en la compensación salarial docente- ha modelado un sendero de reducción en la brecha de desigualdad salarial jurisdiccional y, en particular desde 2007, el salario docente ha tenido un comportamiento relativo superior al resto de los ingresos de las actividades productivas, cuadruplicándose en promedio respecto a 2001.

Introducción

En el presente trabajo analizaremos la evolución salarial docente desde los años 90. Dicho análisis no puede estar aislado de los vaivenes de la política educativa de cada etapa. Por esta razón, previo al análisis salarial, repasaremos los principales cambios de la política educativa en los años 90 y las modificaciones normativas de este período. Posteriormente, repasaremos la etapa de la post convertibilidad, principalmente en lo que atañe a la vuelta del sistema de financiación nacional. Aunque había sido esbozado por la Ley de Incentivo Docente previa a esta etapa (1998), es la normativa posterior la que le otorga centralidad a la política de financiamiento nacional. Seguidamente, se analizarán los salarios docentes comparando ambas etapas. Finalmente, se presentarán las conclusiones.

Un poco de historia: las transferencias de los servicios educativos

La redefinición del rol del estado en materia educativa tiene su origen en 1956, previamente, el tradicional rol protagónico del Estado Nacional en el sistema educativo argentino, se había acentuado en sintonía con el resto de las políticas públicas durante el período peronista; a partir del derrocamiento de la segunda presidencia constitucional de Perón se implementó en forma espasmódica en nuestro país, una profunda reforma estructural en el Sistema Educativo Nacional; en general la principal intención inspiradora de este proceso pretendía atender el objetivo de reducir el gasto en educación del gobierno central mediante la descentralización de las decisiones y en menor medida del financiamiento.

Las modificaciones se realizaron en varias etapas:

- 1) En 1956 se legisló el propósito de transferir gradualmente los servicios educativos a las provincias (decreto-ley N° 7977/56).
- 2) Entre 1960 y 1962 se intentó transferir las escuelas primarias a las provincias a través de las Leyes de Presupuesto de 1960, 1961 y 1962 y los convenios de transferencia firmados entre 1961 y 1962 con 11 provincias (Leyes N° 15021, 15796

1) La presente nota forma parte del documento "Sistema Educativo Argentino, una mirada al futuro" el que se encuentra disponible en www.ciepyc.unlp.edu.ar, en la sección "Documentos de trabajo".

y 16432)²;

3) A fines de la década del 60' se transfieren 680 escuelas a las Provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro (Ley N° 17.878);

4) A mediados de 1978 se transfieren a las jurisdicciones provinciales 6.700 escuelas de educación primaria y preprimaria y 44.000 docentes (Leyes N° 21.809 y 21.810);

5) A fines de 1980 se transfieren a las Provincias, a la Municipalidad de Buenos Aires y al Territorio de Tierra del Fuego los servicios educativos de educación para adultos (Leyes N° 22.367 y 22.368);

6) Entre 1992 y 1994 se completó la transferencia derivándoles a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires 3.578 escuelas primarias, secundarias y terciarias. Con ellas la Nación les derivó un plantel de casi 177.000 agentes con 76.226 docentes, 10.152 No Docentes y Profesores con casi 1,2 millones de horas de cátedra; así como el 44% de los alumnos del nivel secundario y el 33% de los alumnos del nivel terciario del total del Sistema Educativo Argentino (Ley N° 24.049).

Compartiendo el razonamiento de la CEPAL³, en la transferencia realizada en 1978 primó la delegación de la responsabilidad del Estado Nacional sobre el servicio educativo primario y su carga presupuestaria y la racionalización en la utilización de los recursos, sin tomar en cuenta la calidad educativa. Esta conclusión se apoya en que la mentada reforma no significó la ampliación de las posibilidades de participación comunitaria en las escuelas, ni procesos innovadores locales, ni mejora del servicio e implicó aumentos en los costos educativos de las jurisdicciones.

La desatención del estado nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales, provocó la segmentación educativa. En forma inversa a lo propuesto por la literatura especializada, la modalidad descentralizadora respondió a la existencia de restricciones macroeconómicas y fiscales, más que a prioridades de la política educativa.

A partir del repliegue final de los noventa, el gobierno federal se desliga del 40% del gasto total en los niveles secundarios y terciarios de enseñanza y responsabiliza a las Provincias de la gestión y del financiamiento de todo el sistema educativo no universitario.

La provincialización educativa, como proceso de transferencia total, se inicia simultáneamente con la instauración del modelo económico neoliberal de la Convertibilidad y responde básicamente a la crisis fiscal del estado argentino. Esto se evidenció claramente en el fallido intento del Ministerio de Economía de realizar la transferencia mediante su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional de 1992.⁴

La negociación implicó una transición para efectivizar el traspaso.⁵ De todos modos, la descentralización de los servicios nacionales mediante la Ley N° 24.049 de fines de 1991, significó para el conjunto de las provincias soportar mayores gastos que los previstos, debido a que la transferencia no estuvo acompañada de los recursos financieros federales que requería sino que la Nación detraía, previo a la distribución secundaria, recursos coparticipables que correspondían a las provincias y luego se los transfería para proveer el financiamiento específico de los servicios descentralizados. En rigor, la ley de transferencia no previó la adjudicación de recursos específicos para la

2 Salonia, A. (1996) Descentralización Educativa, Participación y Democracia. Escuela autónoma y ciudadanía responsable, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires.)

3) Carciofi, R. (1996). Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina. CEPAL, Santiago de Chile.

4) El proyecto de presupuesto rechazado por los gobernadores provinciales establecía directamente que a partir del 1 de enero de ese año las escuelas nacionales pasaban a las provincias.

5) Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires se hizo cargo de los Servicios Nacionales de Nivel Secundario a partir de Noviembre de 2004. Y la transferencia de la Educación Superior No Universitaria se realizó aún más tarde.

atención de los nuevos servicios educativos sino que la Nación delegó la responsabilidad del gasto y derivó su financiamiento a un probable aumento de recursos coparticipables sujeto a un incipiente ciclo de crecimiento de la economía argentina.

La modificación en el sistema educativo se desarrolló junto con un trascendente cambio legislativo, pues en el año 1993, en medio de este dilema de transferencia coercitiva, se sancionó la Ley Federal de Educación N° 24.195 que regularía el nuevo sistema educativo argentino totalmente descentralizado a las jurisdicciones. Esta ley fijó importantes compromisos en materia de extensión del sistema, de contenidos, de estructuras y de niveles de inversión educativa.⁶ La carga de la transferencia se potenció con el peso de estos compromisos, recayendo en las Jurisdicciones el financiamiento de todas las modificaciones. La competencia de la Nación se centró en financiar básicamente "espejitos de colores": 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.

En el período 1991-2002 se produjo un crecimiento de más del 24% de la planta ocupada de las Provincias (262.858 agentes). 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).

En cumplimiento de la Ley Federal, entre 1994 y 2000, las jurisdicciones adicionaron a sus sistemas educativos otros 2.368 servicios incrementando un 6,2% la cantidad de establecimientos educativos por sobre los transferidos.

¿Quién financió la reforma? La distribución de la masa primaria coparticipable evidencia que la Nación pasó de recibir 44% en 1991 a más del 60% desde 2002, a costa de recursos resignados por las jurisdicciones. Si a esto sumamos que las Jurisdicciones incrementaron sus ejecuciones presupuestarias en educación un 38% entre 1994 y 2000, mientras la Nación lo hizo sólo en 8,5% en igual período, no caben dudas que las provincias perdieron recursos con la transferencia y agravaron la carga con los compromisos de la Ley Federal, teniendo que destinar recursos propios para paliar el desfinanciamiento nacional en la atención de los servicios sociales delegados.

De esta manera, como resultado global de la transferencia, la nación disminuyó significativamente su aporte al financiamiento educativo.

Cuadro N°1
Gasto Público en Educación Consolidado.
Participación por nivel de Gobierno (en %)

Nivel de Gobierno	1991	1994
Nacional	44,1	23,4
Jurisdicciones	53,3	74,2
Municipios	2,6	2,5
Total	100,0	100,0

Fuente: CIEPYC, en base a MECON-DNCFP

Para remediar el desfinanciamiento de la educación argentina se firmó el Pacto Federal Educativo (11/9/1994)⁷ por el que la Nación -a través del Ministerio de Cultura y Educación- 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, cifra que el Ministerio nunca alcanzó. Esta voluntad se cristalizó

6) Por ejemplo, que el gasto consolidado mínimo en educación alcance el 6% del PBI en el término de 5 años (1997).

7) Ratificado por el Congreso de la Nación casi 3 años después el 6/8/1997.

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.

El regreso del financiamiento nacional

Con la aplicación de normativas de alcance nacional como el Fondo Nacional de Incentivo Docente, la ley de Financiamiento Educativo, las leyes de Educación Nacional y de Educación Técnico Profesional y de los programas de Alfabetización Digital y de Inclusión Digital Educativa, el Ministerio de Educación de la Nación pasó a tomar un rol más activo en el financiamiento del gasto educativo consolidado.

A. Fondo Nacional de Incentivo Docente

El Fondo Nacional de Incentivo docente (FONID) se creó por Ley N° 25.053 del 18/11/1998, con el propósito de compensar desigualdades en el salario docente interjurisdiccional. El plazo de duración original del Fondo se estableció en 5 años, rigiendo hasta el 31/12/2003.

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. Su propósito, según la ley, "es exclusivamente el mejoramiento de las retribuciones de los docentes".

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 (hoy 11) de menores niveles salariales con el fin de aminorar desigualdades salariales. "*Ese diferencial se sostendrá mientras en estas provincias el salario inicial de bolsillo no supere el haber equivalente de las restantes jurisdicciones*".

A tal fin, la Nación garantizaba un monto mínimo anual a distribuir de \$700 millones, financiado en principio con un impuesto de emergencia sobre rodados, embarcaciones y aeronaves y supletoriamente con el Presupuesto Nacional.

En el año 2002, como secuela de la crisis agravada a fines de 2001, el FONID no tuvo crédito y las transferencias por este concepto comenzaron a realizarse con cargo a los fondos remanentes del crédito del año 2001, generándose retrasos en la cancelación de las cuotas de incentivo. Desde fines del 2003 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación instauró un esquema de cancelación gradual de la deuda.

Desde 2004, la Nación comenzó a cancelar la deuda con un adicional al incentivo; 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 2004.⁸

A partir del año 2005 el monto corriente del incentivo quedó en \$110 por cargo docente (o equivalencia) con el mismo tope de hasta 2 FONIDes por persona.

8) En particular en Bs. As, también coexiste equivalencia en módulos (10 módulos = 15 horas cátedra = 1 cargo docente de jornada simple).
9) Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología- CGECSE-Informe Indicativo de Salarios docentes Octubre-Diciembre 2005. Fecha Diciembre 2005.

Cuadro N°2**FONID. Montos y deudas abonados entre 2004 y 2010 por cargo**

Fuente: CIEPYC, en base a Ministerio de Educación de la Nación-Coordinación General de Estudios

Monto Por Cargo	2004				2005- 2009 1° sem	2009 2° sem	2010
	Enero- Feb	Marzo- Junio	Julio- Agos	Sept- Dic			
Incentivo (\$)	60	60	60	60	110	110	165
Deuda / Adicional (\$)	0	15	30	50		55	
Total	60	75	90	110	110	165	165

de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)

Por sucesivas leyes se prorrogó su vigencia hasta el 31/12/2010¹⁰; en 2010 el crédito presupuestario del incentivo es de \$1.553 millones y el de la compensación salarial \$660 millones.

A partir de Enero de 2010 se estableció el nuevo piso del incentivo corriente (\$165 en lugar de \$110) y la cuota corriente está al día con la forma original de cálculo establecida (o sea, semestre vencido).

Cuadro N°3
Transferencias FONID

	Total Provincias (\$ millones)
2002	297
2003	520
2004	1.080
2005	1.341
2006	1.600
2007	1.906
2008	2.100
2009	2.288
2010 (presupuesto)	2.213

Fuente: CIEPYC, en base a Ministerio de Educación de la Nación-CGECSE y MECON

B. Ley de Financiamiento Educativo (LFE)

La Ley de Financiamiento Educativo se creó, 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 prorrogó la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente hasta el año 2009 y estableció objetivos vinculados con garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico - tecnológica.

Además, definió otros objetivos específicos en el sistema educativo troncal: garantizar la escolarización universal de los niños de 5 años e incrementar la matriculación en salas de 3 y 4, garantizar un mínimo de 10 años de escolaridad obligatoria, 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, incrementar la escolarización en el nivel medio/polimodal y lograr Analfabetismo = 0, entre otros.

10) 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.

En materia de gasto, la Ley fijó 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).¹¹

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 aplicada al PBI corriente.

En la segunda parte de la fórmula el esfuerzo se reparte de la siguiente manera: las jurisdicciones afrontarían el 60% de este mayor gasto; mientras la Nación completaría el restante 40%.

La metodología implica que, de mantenerse constante el PBI, el incremento del gasto en educación respondería solo al logro de la meta anual Gasto educativo/PBI.

Cuadro N°4 **Evolución del Gasto Consolidado en Educación, Ciencia y Técnica** **(como % del PBI)**

Año	Meta %	Ejecutado %
2005	-	4,77 (1)
2006	4,7	5,10 (1)
2007	5,0	5,46 (1)
2008	5,3	5,80 (1)
2009	5,6	6,05 (2)
2010	6,0	6,10 (2)

(1) Fuente: CIEPYC, en base a Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2) Estimado

Mientras que, tanto la Ley Federal de 1993 como ésta que analizamos, establecieron como objetivo llegar a la relación 6% de gasto educativo/PBI, en el primer caso se incumplió (se pasó del 4% al 4,5% del PBI), mientras que según las estimaciones del 2009 y 2010, ahora las metas se estarían sobrecumpliendo.

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 .

En materia salarial, el artículo 10 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, CEA, UDA, AMET y SADOP), acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: condiciones laborales; calendario educativo; salario mínimo docente y carrera docente."

11) Por Ley de Educación Nacional N° 26.206, artículo 9, desde 2011 el 6% se establece como parámetro mínimo permanente y se refiere sólo al Gasto Educativo.

Cuadro N°5 Piso salarial docente desde 2005

(1) El piso implica el salario mínimo establecido para el cargo de maestro de grado de jornada simple (4 horas).

Año	Piso (\$) (1)	Incremento		Anuncio
		\$	%	
2005	700			Nestor Kirchner
2006	840	140	20,0	Daniel Filmus
2007	1.040	200	7,0	Daniel Filmus
2008	1.290	250	24,0	J.C.Tedesco
2009 1° sem	1.490	200	15,5	J.C.Tedesco/
2009 2° sem	1.545	55	3,7	Alberto Sileoni
2009 Total	1.545	255	19,8	
2010 Marzo	1.740	195	12,6	
2010 Julio	1.840	100	5,7	Cristina Fernandez
2010 Total	1.840	295	19,1	

Fuente: CIEPYC, en base a Ministerio de Educación de la Nación.

En el marco de los pisos salariales establecidos en acuerdo federal, 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 atendiendo a que, a pesar del esfuerzo financiero realizado en educación y a las mejoras de eficiencia en la asignación de recursos, éstas no han sido superadas..

El Poder Ejecutivo Nacional con el CFCyE, fijaron en la reglamentación los criterios tendientes a compensar estas desigualdades destinando parte de los recursos del artículo 4° (que fija el compromiso de gasto educativo del gobierno nacional) a este Programa de Compensación Salarial.

C. Ley de Educación Nacional

La Ley de Educación Nacional se creó por Ley N° 26.206 del 14/12/2006 con el propósito de regular el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender.

La implementación de esta nueva Ley involucra el cierre de una etapa y el inicio de otra respecto a la estructura académica del sistema educativo establecida por la anterior Ley Federal de Educación de 1993.

La Ley tiene varios puntos salientes en materia de política educativa (plantea la educación como un bien público y la considera una política de Estado, vuelve a instalar el tradicional sistema de primaria y secundaria, incrementa de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria, etc.) y en lo que concierne a la materia salarial y/o presupuestaria, establece que a partir de 2011 el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del PIB.

D. Otras políticas

Previamente a la aprobación de la Ley de Educación Nacional, se dictó en 2005 la Ley de Educación Técnico Profesional con el objeto de recuperar el título de técnico y el fortalecimiento de la formación técnico - profesional en todo el territorio nacional.¹²

Además, se incorporaron los planes de alfabetización digital y de inclusión digital

12) Para un análisis más detallado ver, en el presente número, "Educación técnico profesionaltrabajo: esferas difíciles de compatibilizar", de Oscar Brachetti.

educativa que se proponen democratizar el acceso a las nuevas tecnologías en el contexto educativo, favoreciendo la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) y en procura de una mejora de la calidad en los procesos de enseñanza y de aprendizaje en la modalidad de educación técnico profesional.

La evolución de los salarios desde la transferencia de los noventa

Dado el carácter mano de obra intensivo del servicio educativo, la explicación principal de la diferencia de gasto educativo se relaciona con los salarios..

La evolución salarial docente de las jurisdicciones puede dividirse en 2 períodos: hasta el año 2002 se evidencia una tendencia indefinida, aunque puede observarse en varias provincias reducciones salariales y congelamientos de la antigüedad en la docencia; a partir de 2003 se produce una inflexión de la tendencia de los años previos.

En una primera instancia pasaremos revista de la situación salarial de las provincias previa a la intervención federal, para luego cuantificar el impacto de las políticas de alcance nacional sobre los salarios provinciales.

Provincia	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad - Promedio Anual en \$ corrientes															
	Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Buenos Aires	430,0	430,0	430,0	481,2	481,2	481,2	481,2	481,2	481,2	582,2	768,4	947,7	1.156,0	1.688,9	2.010,5	
Catamarca	699,5	699,5	699,5	699,5	699,5	651,9	576,5	576,5	577,9	611,6	890,4	1.103,8	1.346,5	1.785,7	2.002,4	
Chaco	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	424,3	459,3	590,0	738,7	857,9	1.077,3	1.645,0	2.110,5
Chubut	577,8	525,2	498,9	498,9	498,9	498,9	498,9	520,7	627,8	930,6	1.181,5	1.405,6	1.665,0	2.094,0	2.362,3	
Ciudad Bs As	516,1	516,1	516,1	521,1	536,1	536,1	536,1	536,1	571,1	614,9	778,9	1.053,5	1.317,7	1.718,4	2.063,5	
Córdoba	515,6	515,6	590,5	688,3	694,5	763,3	763,3	763,3	763,3	821,6	1.081,4	1.332,1	1.617,1	2.244,0	2.569,9	
Corrientes	366,6	324,8	421,2	466,6	466,6	466,6	466,6	466,6	466,6	502,5	610,6	796,7	927,6	1.199,4	1.434,3	
Entre Ríos	420,5	414,2	411,1	437,8	452,1	463,2	463,2	463,2	463,2	489,7	697,9	885,2	1.098,0	1.642,5	1.838,1	
Formosa	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	425,5	463,0	553,8	754,2	894,8	1.140,4	1.390,6	
Jujuy	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	451,7	540,0	759,3	941,5	1.170,3	1.464,9	1.772,9	
La Pampa	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	522,0	597,0	754,2	980,4	1.160,7	1.581,4	2.221,6	2.701,8
La Rioja	848,2	848,2	736,8	726,7	726,7	726,7	578,2	578,2	578,2	598,2	696,5	738,2	900,1	1.245,7	1.733,2	
Mendoza	531,2	531,2	531,2	531,2	531,2	531,2	515,2	491,2	491,2	611,2	797,7	978,1	1.226,0	1.534,1	1.748,5	
Misiones	413,3	427,1	434,0	434,0	434,0	409,9	409,9	409,9	409,9	431,5	550,7	765,8	917,2	1.174,8	1.440,2	
Neuquén	778,6	714,8	692,1	692,1	692,1	692,1	692,1	715,0	806,6	822,5	1.005,3	1.265,5	1.528,1	2.140,9	2.585,6	
Río Negro	576,7	564,1	496,3	491,7	491,7	491,7	491,7	491,7	491,7	594,8	779,3	990,0	1.213,0	1.556,3	1.794,3	
Salta	438,9	438,9	438,9	438,9	438,9	434,9	434,1	434,1	468,6	558,5	713,6	795,5	934,2	1.278,9	1.662,7	
San Juan	565,6	487,0	480,7	565,6	565,6	565,6	565,6	565,6	565,6	584,3	777,3	982,8	1.230,7	1.551,4	1.895,0	
San Luis	515,4	515,5	515,6	515,6	515,6	598,9	675,2	690,1	690,1	690,1	861,2	1.058,5	1.469,6	1.875,8	2.249,7	
Santa Cruz	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	952,8	1.144,5	1.352,8	1.663,8	2.510,2	3.946,8	4.235,0	
Santa Fe	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	509,5	559,5	886,0	886,8	1.128,0	1.453,9	1.948,5	2.374,8	
Sgo. del Estero	642,5	642,5	642,5	642,5	642,5	642,5	634,7	603,3	603,3	719,6	808,1	976,2	1.114,5	1.323,5	1.575,6	
T.del Fuego	968,8	917,0	888,3	968,8	946,5	894,9	938,1	938,1	1.013,1	1.079,1	1.485,9	1.848,0	2.497,0	3.194,3	3.385,4	
Tucumán	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	445,3	495,3	528,0	691,0	795,1	1.010,1	1.416,7	1.800,8

Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Educación de la Nación. CGECSE.

Los salarios previos al aporte federal¹³

Entre 1995 y 2002 en general no se produjeron 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 de distritos lo incrementaron (Ciudad Autónoma, Córdoba, Misiones y San Luis).

Desde el 2003, ninguna jurisdicción produjo reducciones salariales, mientras que a partir de agosto de este mismo año se eliminaron los bonos provinciales y una decena de jurisdicciones comenzó a implementar incrementos en los salarios docentes.¹⁴

Aún ese año, cinco provincias abonaron un porcentaje del salario en tickets: La Rioja

13) Se analiza el caso del Maestro de Grado dada su alta representatividad y su vinculación escalafonaria con el resto de los cargos docentes.

14) Bs. Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, La Pampa, Neuquén, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

(tickets total), Río Negro (tickets canasta), Salta (tickets canasta), San Juan (tickets canasta) y Tucumán (vales alimentarios).

Ya a partir del 2004, las 24 jurisdicciones realizaron modificaciones anuales en los salarios del sector docente y descongelaron la antigüedad. Estos cambios fueron introducidos con distinta intensidad de intervención.

En todo el período, sistemáticamente, los mayores salarios medios se abonan en Santa Cruz y Tierra del Fuego y los menores en cinco provincias (Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Misiones y actualmente Formosa). Al inicio del período, en 1995, la diferencia salarial entre el Maestro de Grado de mayor salario (Tierra del Fuego) y el del menor (Corrientes) alcanzaba 2,64 veces.

A partir de la descentralización, no sólo no se redujo la brecha salarial entre los docentes de las distintas provincias sino que, como tendencia, se evidenció un empeoramiento de la desigualdad salarial entre las jurisdicciones. La diferencia sólo se redujo por el congelamiento y las reducciones salariales aplicadas entre 1996 y 2002 (aproximadamente a 2,3 veces). Luego de ese período, la brecha original fue superada culminando 2009 en 3,05 veces (Santa Cruz versus Formosa).

Provincia	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad (incluye fondos federales) - Promedio Anual en \$ corrientes															
	Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Buenos Aires	430,0	430,0	430,0	481,2	541,2	541,2	514,5	541,2	541,2	668,9	878,4	1.057,7	1.266,0	1.798,9	2.148,0	
Catamarca	699,5	699,5	699,5	699,5	759,5	711,9	609,8	669,8	637,9	698,3	1.000,4	1.213,8	1.456,5	1.895,7	2.139,9	
Chaco	424,3	424,3	424,3	424,3	534,3	534,3	534,3	534,3	569,3	700,0	848,7	1.067,9	1.387,3	2.005,0	2.448,0	
Chubut	577,8	525,2	498,9	498,9	608,9	608,9	608,9	608,9	687,8	1.017,3	1.291,5	1.515,6	1.775,0	2.204,0	2.499,8	
Ciudad Bs As	516,1	516,1	516,1	521,1	596,1	596,1	569,4	569,4	631,1	701,6	888,9	1.163,5	1.427,7	1.828,4	2.201,0	
Córdoba	515,6	515,6	590,5	688,3	754,5	823,3	796,6	796,6	796,6	908,3	1.191,4	1.442,1	1.727,1	2.354,0	2.707,4	
Corrientes	366,6	324,8	421,2	466,6	576,6	576,6	576,6	576,6	576,6	612,5	720,6	1.006,7	1.237,6	1.559,4	1.771,8	
Entre Ríos	420,5	414,2	411,1	437,8	562,1	573,2	573,2	573,2	573,2	599,7	807,9	1.095,2	1.408,0	2.002,5	2.075,6	
Formosa	425,5	425,5	425,5	425,5	535,5	535,5	535,5	535,5	573,0	663,8	964,2	1.204,8	1.500,4	1.728,1		
Jujuy	451,7	451,7	451,7	451,7	561,7	561,7	561,7	561,7	561,7	650,0	869,3	1.151,5	1.480,3	1.824,9	2.110,4	
La Pampa	522,0	522,0	522,0	522,0	582,0	582,0	555,3	582,0	657,0	840,9	1.090,4	1.270,7	1.691,4	2.331,6	2.839,3	
La Rioja	848,2	848,2	736,8	726,7	786,7	786,7	611,5	638,2	638,2	684,9	806,5	948,2	1.210,1	1.605,7	2.070,7	
Mendoza	531,2	531,2	531,2	531,2	591,2	591,2	548,5	551,2	551,2	697,9	907,7	1.088,1	1.336,0	1.644,1	1.886,0	
Misiones	413,3	427,1	434,0	434,0	544,0	519,9	519,9	519,9	519,9	541,5	660,7	975,8	1.227,2	1.534,8	1.777,7	
Neuquén	778,6	714,8	692,1	692,1	752,1	752,1	725,4	775,0	866,6	909,2	1.115,3	1.375,5	1.638,1	2.250,9	2.723,1	
Río Negro	576,7	564,1	496,3	491,7	551,7	551,7	525,0	551,7	551,7	681,5	889,3	1.100,0	1.323,0	1.666,3	1.931,8	
Salta	438,9	438,9	438,9	438,9	548,9	544,9	544,9	544,9	578,6	668,5	823,6	1.005,5	1.244,2	1.638,9	2.000,2	
San Juan	565,6	487,0	480,7	565,6	625,6	625,6	598,9	625,6	625,6	671,0	887,3	1.192,8	1.540,7	1.911,4	2.232,5	
San Luis	515,4	515,5	515,6	515,6	575,6	658,9	708,5	750,1	750,1	750,1	971,2	1.168,5	1.579,6	1.985,8	2.387,2	
Santa Cruz	952,8	952,8	952,8	952,8	1.012,8	1.012,8	986,1	1.012,8	1.012,8	1.231,2	1.462,8	1.773,8	2.620,2	4.056,8	4.372,5	
Santa Fé	509,5	509,5	509,5	509,5	569,5	569,5	542,8	569,5	619,5	972,7	996,8	1.238,0	1.563,9	2.058,5	2.512,3	
Sgo. del Estero	642,5	642,5	642,5	642,5	702,5	702,5	668,0	663,3	663,3	806,3	918,1	1.186,2	1.424,5	1.683,5	1.913,1	
T.del Fuego	968,8	917,0	888,3	968,8	1.006,5	954,9	971,4	998,1	1.073,1	1.165,8	1.595,9	1.958,0	2.607,0	3.304,3	3.522,9	
Tucumán	445,3	445,3	445,3	445,3	505,3	505,3	478,6	505,3	555,3	614,7	801,0	1.005,1	1.320,1	1.776,7	2.138,3	
Sombreadas las Provincias con Compensación Salarial																

Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Educación. CGECSE.

¿Cómo influyó la política federal en los salarios?

Luego de la descripción realizada de los principales trazos de la política federal de educación, resta saber cómo resultó el impacto sobre los salarios docentes tanto en promedio como por jurisdicción.

Al igual que al analizar los salarios financiados con recursos de las provincias, nuevamente en todo el período los mayores salarios medios se abonan en Santa Cruz y Tierra del Fuego y los menores en siete provincias (Corrientes, Misiones, Entre Ríos, Chaco, Tucumán, La Rioja y Formosa).

Respecto al análisis anterior, no se producen modificaciones hasta 1999 cuando se inicia el aporte del Fondo Nacional de Incentivo Docente. A partir de allí puede verificarse que, sistemáticamente, el financiamiento nacional reduce la brecha de desigualdad.

Evolución de la Brecha entre Mayor y Menor Salario Docente Testigo

Financiamiento	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad - Promedio Anual en \$ corrientes														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Provincia Puro	2,64	2,93	2,32	2,28	2,25	2,32	2,32	2,32	2,47	2,65	2,70	2,50	2,81	3,46	3,05
Prov+Nación	2,64	2,82	2,32	2,28	2,00	2,00	1,83	2,00	2,06	2,27	2,42	2,07	2,17	2,70	2,53

Evolución del Desvío Estandar

Financiamiento	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad - Promedio Anual en \$ corrientes														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Provincia Puro	169,5	163,9	148,6	154,3	151,4	148,4	149,6	150,6	159,1	188,2	231,9	283,7	432,7	648,4	650,0
Prov+Nación	169,5	163,9	148,6	154,3	139,6	135,9	132,9	138,5	146,3	182,4	231,9	251,7	373,8	579,4	595,6

Provincia	Sueldo Bruto del Maestro de Grado con 10 años de antigüedad (incluye fondos federales) - Promedio Anual en \$ corrientes														
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Promedio (\$)	564,0	551,8	548,1	563,8	641,0	642,5	619,3	635,7	657,2	765,2	962,0	1.206,9	1.529,0	2.017,6	2.339,1
Índice 95=100	100,0	97,8	97,2	100,0	113,7	113,9	109,8	112,7	116,5	135,7	170,6	214,0	271,1	357,7	414,7
Mediana (\$)	515,9	515,6	504,2	512,6	579,3	586,6	571,3	574,9	622,6	698,1	889,1	1.157,5	1.426,1	1.862,0	2.144,0
Desvío Estand	169,5	163,9	148,6	154,3	139,6	135,9	132,9	138,5	146,3	182,4	231,9	251,7	373,8	579,4	595,6

Aún así, medido de punta a punta, el aporte nacional apenas logra en el período reducir en menos de 5% la brecha original de 1995. Sin embargo, sin el aporte, la brecha aumenta tal como describiéramos anteriormente a 3,05. Por consiguiente, la intervención del sector público nacional a través del Incentivo y la compensación salarial docente, amortigua la desigualdad interprovincial.

Financiación nacional por provincia y por concepto

Provincia	Salario Bruto MG		Salario Bruto a cargo Nación			% Nación sobre total	
	Inicio	10 años	FONID	Comp.Sal. art.9 LFE	Total	Inicio	10 años
Buenos Aires	1.913,9	2.203,5	165,0	0,0	165,0	8,6	7,5
Catamarca	1.843,9	2.167,4	165,0	0,0	165,0	8,9	7,6
Chaco	2.028,9	2.529,9	165,0	200,0	365,0	18,0	14,4
Chubut	2.139,9	2.767,3	165,0	0,0	165,0	7,7	6,0
Ciudad Bs As	1.898,4	2.268,8	165,0	0,0	165,0	8,7	7,3
Córdoba	2.311,5	2.776,5	165,0	0,0	165,0	7,1	5,9
Corrientes	1.759,7	1.841,0	165,0	200,0	365,0	20,7	19,8
Entre Ríos	1.782,6	2.119,8	165,0	100,0	265,0	14,9	12,5
Formosa	1.727,5	1.854,0	165,0	200,0	365,0	21,1	19,7
Jujuy	1.722,2	2.225,4	165,0	200,0	365,0	21,2	16,4
La Pampa	2.977,1	3.353,8	165,0	0,0	165,0	5,5	4,9
La Rioja	1.818,0	2.243,5	165,0	200,0	365,0	20,1	16,3
Mendoza	1.851,3	1.907,9	165,0	0,0	165,0	8,9	8,6
Misiones	1.787,9	1.852,9	165,0	200,0	365,0	20,4	19,7
Neuquén	2.297,9	2.789,4	165,0	0,0	165,0	7,2	5,9
Río Negro	1.838,9	1.993,8	165,0	0,0	165,0	9,0	8,3
Salta	1.761,7	2.080,0	165,0	200,0	365,0	20,7	17,5
San Juan	1.963,8	2.379,0	165,0	200,0	365,0	18,6	15,3
San Luis	2.090,5	2.448,0	165,0	0,0	165,0	7,9	6,7
Santa Cruz	3.960,0	4.400,0	165,0	0,0	165,0	4,2	3,8
Santa Fe	2.391,4	2.595,5	165,0	0,0	165,0	6,9	6,4
Sgo. del Estero	2.034,4	2.188,8	165,0	200,0	365,0	17,9	16,7
T.del Fuego	3.204,8	3.550,4	165,0	0,0	165,0	5,1	4,6
Tucumán	1.892,0	2.215,1	165,0	200,0	365,0	19,3	16,5
Promedio (\$)	2.124,9	2.448,0	165,0	87,5	252,5	11,9	10,3

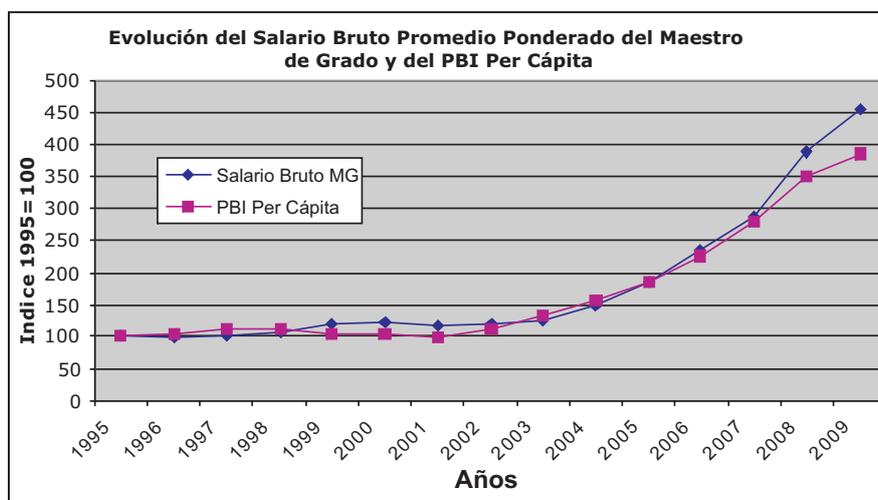
Fuente: CIEPYC, sobre la base de datos del Ministerio de Educación. CGECSE.

Respecto del crecimiento del salario promedio del conjunto de provincias, el mismo creció entre 1995 y 2009 un 315% y desde 2001 un 278%. Gran parte de este último crecimiento se produce en los últimos dos años donde el salario promedio creció un 53% respecto del año 2007.

Para mostrar la incidencia de la financiación nacional, comparamos el salario de diciembre de 2009. La financiación nacional cubría el 11,9% del sueldo bruto promedio de un maestro de grado que se inicia y el 10,3% cuando se toma en cuenta el sueldo bruto del mismo maestro pero con 10 años de antigüedad.

Para concluir con el impacto de la política federal y su incidencia en el salario, resulta necesario comparar la evolución del salario docente con el PBI per cápita. Como se sabe, el PBI es el reflejo de la masa de ingresos que percibe la población en su conjunto, ya sea proveniente del trabajo o del resto de los factores productivos. En tal sentido, la comparación del ingreso docente, representado por su salario respecto del PBI, refleja la posición relativa del docente respecto del resto de las actividades productivas de la economía.

Para ello, una comparación posible es la del salario promedio ponderado del docente representativo, con el PBI per cápita que sintetizaría en forma aproximada el ingreso promedio de un habitante del país.



De la comparación surge una tendencia muy correlacionada entre ambas series y es a partir del año 2007 donde la brecha incluso se empieza a agrandar a favor del salario docente. Esto nos llevaría a concluir que el salario docente ha tenido un comportamiento relativo superior al resto de los ingresos de las actividades productivas.

Conclusiones

La Transferencia de Servicios Nacionales a las provincias implicó una disminución del aporte del Estado Nacional al financiamiento del sistema educativo, que fue sustituido por fondos correspondientes a las jurisdicciones. Entre 1991 y 2003, la Nación incrementó de 44% a más de 60% su participación en la masa primaria coparticipable mientras que las provincias entre 1994 y 2000 aumentaron en un 38% sus presupuestos

educativos

y la Nación lo hizo en un 8,5% en igual período. Esto pone en evidencia que el peso del desfinanciamiento provocado por el gobierno federal recayó en las provincias.

Las jurisdicciones provinciales enfrentaron así una carga duplicada representada por los compromisos emanados de la Ley Federal, la Reforma Educativa y la expansión de los servicios requerida y el sostenimiento de los servicios educativos delegados por la Nación que, además, implicaron gastos adicionales por la equiparación salarial con los docentes propios y el sostenimiento de la estabilidad del personal transferido.

La reaparición en los últimos años del financiamiento del sector público nacional a los sistemas educativos provinciales ha logrado paliar y revertir levemente la dispersión salarial, al asegurar un piso salarial y reparar parcialmente la inequidad distributiva en el gasto jurisdiccional.

En la comparación de la evolución del salario bruto promedio ponderado del maestro de grado con 10 años de antigüedad y el PBI per cápita, se evidencia que el salario del sector docente ha ganado participación en la redistribución del ingreso nacional, principalmente a partir de 2007.

A partir de la financiación federal, el salario promedio docente creció un 278% desde 2001 y registró un incremento del 53% en los últimos dos años.