

PROGRAMA DE EDUCACIÓN***Cómo recuperar la educación pública en la provincia de Buenos Aires*****Por Axel Rivas*****Resumen ejecutivo***

La educación pública bonaerense es una de las principales fuentes de saqueo institucionalizado por el federalismo fiscal argentino, a través de la cual se logra el superávit fiscal nacional. La injusta y arbitraria distribución de la coparticipación explica que, pese a que la provincia de Buenos Aires realiza el mayor esfuerzo financiero del país por la educación, la situación que viven las escuelas públicas de la provincia más poblada de la Argentina es crítica. Los reclamos docentes deben reconocer esta realidad y comprometer sus esfuerzos, junto a las familias y el propio gobierno provincial, en lograr una reforma de la coparticipación para salvar a la educación pública bonaerense.

La situación educativa provincial impulsa la urgencia de esta discusión de fondo. Entre 2000 y 2007 la provincia de Buenos Aires ha perdido 99.300 alumnos de sus escuelas públicas, los cuales abandonan la educación secundaria o pasan al sector privado. A esto se suma el crítico diagnóstico de la calidad educativa, que muestra la caída de los rendimientos de los alumnos bonaerenses del segundo lugar en el país en 1997 al duodécimo en 2005.

El presente documento explora esta situación y plantea alternativas concretas en el camino de la discusión estructural de una reforma de la coparticipación. Un ejemplo es la reglamentación del Fondo Compensatorio Salarial Docente, creado por la Ley de Financiamiento Educativo, que debería incluir a la provincia de Buenos Aires. Esto permitiría una mejora sustantiva en los salarios docentes, sin llegar a las situaciones actuales de paro que afectan el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes con mayores necesidades insatisfechas de la provincia.

Dos causas de la crisis educativa bonaerense*

La situación educativa de la provincia de Buenos Aires es crítica. Los conflictos recientes, que derivaron en sucesivos paros docentes, expresan un punto de saturación que requiere respuestas estructurales, al menos en dos grandes direcciones: una vinculada con el federalismo fiscal y la otra con la cultura política.

La *primera dimensión* explica buena parte de los fundados motivos que tienen los docentes para demandar mejores condiciones laborales. La provincia de Buenos Aires tiene el Estado más pobre del país. En términos de recursos por habitante cuenta con apenas 1.500 pesos por año (datos 2006, últimos disponibles), mientras el promedio provincial es de casi 3.500 pesos, llegando a 10.500 pesos en Santa Cruz (6 veces más que Buenos Aires).

Este dato es altamente ignorado y en gran medida explica por qué la provincia de Buenos Aires es la que mayor esfuerzo financiero hace por la educación. De su presupuesto total destina 36% a la educación, mientras el promedio provincial es de 24,5% y Santa Cruz apenas destina 11,3%. Los datos son contundentes: la provincia de Buenos Aires debe realizar un extraordinario esfuerzo para sostener su sistema educativo porque cuenta con escasos recursos por habitante.

La principal explicación de esta injusticia estructural es la coparticipación federal de impuestos. Como bien señaló el ex presidente Néstor Kirchner hace pocos días atrás, es necesario devolverle a la provincia los puntos que perdió de coparticipación. Tal es así que hoy la provincia de Buenos Aires tiene casi 40%

de la población del país y recibe apenas 21% de la coparticipación.

Por eso los salarios docentes de la provincia de Buenos Aires están apenas en el promedio nacional, pese al enorme esfuerzo financiero que realiza la jurisdicción por la educación. Esto ayuda a comprender la demanda de los docentes, quienes además suman un enorme desgaste por las múltiples tareas de contención social que deben realizar, justamente ante un Estado desfinanciado que no puede garantizar derechos sociales básicos a su población.

La *segunda dimensión* se vincula con la cultura política y el liderazgo que deberían mostrar tanto el gobierno como los sindicatos docentes. La responsabilidad central del gobierno de la provincia de Buenos Aires es demandar por todos los canales posibles, incluso a través de la vía judicial, por los recursos federales correspondientes.

Por su parte, los dirigentes sindicales tienen la responsabilidad de generar un diálogo constructivo y no recurrir al paro, que afecta el derecho de los alumnos y alumnas, ante situaciones que no se pueden resolver por vía provincial. No sólo la provincia realiza el mayor esfuerzo financiero por la educación del país, sino que ha logrado garantizar un aumento progresivo del 39,5% en los salarios docentes durante 2008, duplicando la inflación real (que se estima entre 17% y 23%). Todo esto a costa de un profundo déficit fiscal, que luego de cinco años de crecimiento económico histórico supera los 3.600 millones de pesos para 2008 (la mayor parte es deuda con la Nación, que así mantiene cooptada políticamente a la provincia).

A su vez, existen condiciones institucionales inéditas para evitar los paros docentes: se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo, que prioriza la inversión en educación y se viene cumpliendo con creces; se sancionaron nuevas leyes de educación a nivel nacional y provincial ampliamente

* Para profundizar este documento véase próximamente el Informe de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo N°8, en www.cippe.org/mlfe

aplaudidas por los propios sindicatos; se estableció la primera paritaria docente nacional con pisos salariales garantizados año tras año, con el compromiso de sólo recurrir al paro como medida de último recurso. Todo ello parece haber sido en vano: los conflictos en la provincia de Buenos Aires ignoran las condiciones objetivas y se centran en detalles y aspectos de forma, llamando al paro sin asumir una responsabilidad política de largo plazo.

La caída de la escuela pública

Ambas dimensiones, injusticia federal y falta de liderazgo político-sindical, se han sumado a la tremenda crisis social que vivió el conurbano en los últimos 10 años para arrojar un estado de emergencia de la educación pública bonaerense. En el período 2000-2007, la escuela pública ha perdido alumnos todos los años, hasta alcanzar una disminución total de 99.300. Las aulas de la educación pública se vacían, tanto por abandono (la provincia de Buenos Aires tiene la tasa de abandono en Polimodal más alta del país) como por el pasaje al sector privado, que aumentó su matrícula en casi 116 mil alumnos en el período. Dicho sector pasó de representar 28,4% del sistema en 1999 a 32,5% en 2006.

Una señal más profunda aún de la crisis se observa en los resultados de las evaluaciones de la calidad. Según el Operativo Nacional de Evaluación (ONE) para el nivel primario, la provincia de Buenos Aires pasó de ser la segunda con mejores resultados del país en 1997 a ser la décimo segunda en 2005. Esto implicó el mayor retroceso de la calidad educativa que ninguna otra provincia haya vivido desde que se comenzaron a medir los resultados de aprendizaje de los alumnos, en 1993.

Escenarios próximos

Frente a esta crítica situación, el financiamiento educativo de la provincia

de Buenos Aires enfrenta cinco escenarios, que deben ser conocidos hoy, para evitar la profundización del abandono de la escuela pública y definir los senderos correctos:

(1) *Dualización y crisis*: el techo de financiamiento educativo no se puede seguir aumentando y los salarios docentes comienzan a depreciarse frente a la inflación, generando una parálisis total del sistema y una crisis de gobernabilidad. Se expande la huida al sector privado y se profundiza la dualización del sistema educativo. La escuela pública de los pobres se encuentra expuesta al paro permanente y la escuela privada se consolida como refugio de los sectores medios y altos. Como resultado se pierde toda la impronta de integración social que tenía históricamente la educación pública en la Argentina.

(2) *Escalada impositiva*: se aumenta la presión impositiva, tal como viene haciendo la provincia, buscando mayor recaudación propia. Esta salida es necesaria, pero tiene un techo, dado que si los impuestos son muy altos los contribuyentes y las inversiones se irán a otras jurisdicciones.

(3) *Aumento de la deuda pública*: es lo que ocurre actualmente, llegando a un punto límite que se convertirá en crisis de pagos si la economía no sigue creciendo a un ritmo extraordinario. El siguiente paso es la creación de una cuasi moneda, como los Patacones: un escenario cada vez más cercano.

(4) *Compensación nacional*: esta salida es clave, brindando apoyo nacional genuino (no a través de la emisión de deuda pública) para pagar los salarios docentes, a través del Fondo Compensatorio Nacional. Así se podría hacer frente a la demanda salarial bonaerense sin tener que aumentar la deuda provincial.

(5) *Reforma de la coparticipación*: para cumplir lo que establece la Constitución, la provincia debería recibir más recursos genuinos propios para

financiar autónomamente la educación pública. Si bien esta discusión se ha planteado como inviable porque ninguna provincia aceptaría resignar parte de los recursos que hoy recibe, la clave es garantizar que esos recursos provengan de la Nación. Esto sería posible debido a que el Tesoro Nacional captura hoy más recaudación que nunca antes y de esta manera, deja en déficit a las provincias para financiar su superávit.

Conclusiones y recomendaciones

El presente documento intenta señalar que el actual superávit nacional de las cuentas públicas tiene un correlato directo en la provincia de Buenos Aires. Nuestro federalismo fiscal tiene ganadores y perdedores. La educación pública bonaerense es una de las principales fuentes de las que se extraen los recursos de ese renombrado superávit. Pero, como siempre ocurre en la educación, esta noticia llega demasiado tarde, cuando generaciones enteras perdieron su lugar en la escuela pública y los que se quedaron fueron "contenidos" en vez de lograr aprendizajes valiosos para sus vidas.

De no reformar la coparticipación, esta injusticia federal no sólo va a seguir desmembrando la educación bonaerense, sino que va a afectar el futuro de nuestro país. No es posible dejar de señalar que en la provincia de Buenos Aires se educan 38% de los alumnos del país. Cuando las evaluaciones internacionales PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que de los 36 países que participaron en los años 2000 y 2006, la Argentina fue el que más descendió en la calidad educativa, la situación bonaerense aparece como explicación directa.

Las recomendaciones concretas para transformar esta situación son las siguientes:

(1) *Discutir socialmente la coparticipación*, dado que se trata de la más injusta arbitrariedad que determina las desiguales condiciones de cumplimiento del derecho a la educación en las provincias argentinas. El gobierno nacional tiene la obligación de hacerlo, no sólo porque es un mandato constitucional sino porque hace cinco años que gobierna y ha tenido ya todas las condiciones políticas y económicas favorables como para hacerlo.

(2) *Reglamentar el Fondo Compensatorio Salarial*, como señala el artículo 9 de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo. El gobierno nacional debe establecer una fórmula objetiva que determine la distribución de este Fondo. Esos criterios deberían basarse en la cantidad de habitantes en edad escolar, los recursos fiscales por habitante y el esfuerzo financiero por la educación que realiza cada provincia. Así, la provincia de Buenos Aires podría recibir importantes fondos para mejorar el salario docente sin incurrir en una deuda cada vez más impagable.

(3) *Crear una Comisión de Mediación Educativa*, que incluya no sólo a representantes del gobierno y los sindicatos, sino también a especialistas y referentes del derecho a la educación, que contribuyan a enmarcar las discusiones con información objetiva sobre el esfuerzo financiero y la evolución salarial comparada de los docentes bonaerenses frente a las demás jurisdicciones del país.

(4) *Activar en los sindicatos bonaerenses un verdadero compromiso con las raíces de la situación salarial docente*, propiciando marchas, reclamos judiciales y actividades educativas diversas en defensa de la reforma estructural de la coparticipación. Volcar las energías para trabajar unidos, gobierno, sindicatos, docentes y familias en defensa de la educación pública bonaerense, sin seguir castigando a los alumnos por una causa que no puede resolver el gobierno provincial y que afecta a todos estos actores hoy en disputa.

(5) *Destinar los mayores esfuerzos al planeamiento educativo para la mejora de los aprendizajes.* Ante la crítica situación del diagnóstico, no sólo es necesario garantizar mayor financiamiento educativo, sino también poder concentrar el tiempo y las energías en el diseño e implementación de políticas pedagógicas masivas, que activen el protagonismo del Estado en el apoyo de las escuelas. Los paros no sólo quitan oportunidades educativas a los alumnos sino también al propio

planeamiento educativo. El Estado debe tener un rol activo en la formación y capacitación docente, en la actualización curricular, en el envío de materiales pedagógicos de calidad y en el planeamiento organizacional de las transformaciones educativas en curso. Sólo así puede recuperarse el valor de la escuela pública, como espacio de integración social, fomento de la democracia, desarrollo económico futuro y transformación de la cultura.

Axel Rivas: director del Programa de Educación de CIPPEC. Candidato a Doctor, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencias Sociales y Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Florencia Mezzadra, Alejandro Vera y Pablo Bezem colaboraron en la elaboración de este documento.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Rivas, Axel: "Cómo recuperar la educación pública en la provincia de Buenos Aires", *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 57*, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2008.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Democráticas, Desarrollo Local, Política y Gestión de Gobierno e Incidencia de la Sociedad Civil.