

CAPÍTULO II

AJUSTE Y EDUCACIÓN

1. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD EN LA ARGENTINA

La dictadura militar instaurada en la Argentina en 1976 fue la encargada de introducir en la economía y en la sociedad una lógica de funcionamiento fundamentalmente distinta de la vigente durante la etapa conocida como Industrialización por sustitución de importaciones. La violencia física ejercida sobre los sectores populares con capacidad de resistencia y cuestionamiento al proyecto dictatorial posibilitó la implementación de un plan económico que relegó la producción industrial como centro de acumulación. Promovió también la valorización financiera como modo principal de apropiación del excedente notablemente incrementado por una caída sin precedentes de los ingresos reales de los trabajadores. El endeudamiento externo representó en este proceso un rol clave, proveyendo una masa de recursos valorizables internamente, que permitió a los principales grupos del capital concentrado constituirse en los privilegiados beneficiarios de la redistribución del ingreso en contra de los asalariados.

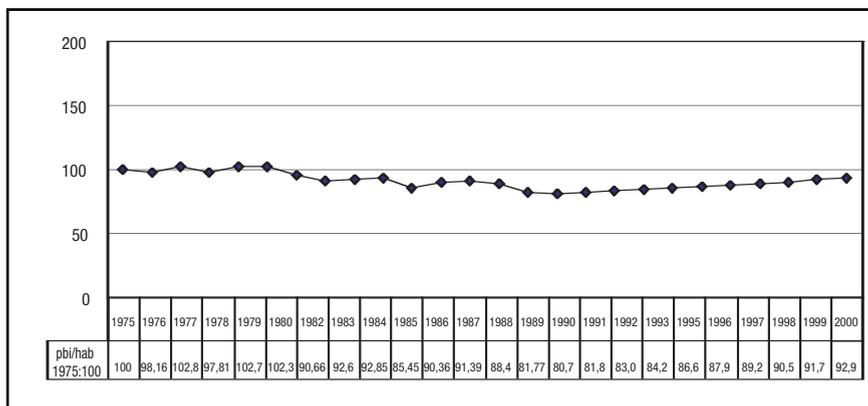
Después de la derrota política y militar de la dictadura, la recuperación de la institucionalidad democrática ha sido condicionada desde su inicio por el endeudamiento, pero fundamentalmente por la concentración de poder

en los principales grupos empresariales y los acreedores externos, sustentada en un régimen de acumulación caracterizado por la preeminencia de la valorización financiera sobre la producción de bienes y una inédita fuga de capitales que implicó la internacionalización del ámbito de las decisiones de inversión de los principales agentes económicos. Al mismo tiempo, significó que la dinámica económica dependiera menos de las condiciones internas del proceso de acumulación que de las condiciones de los mercados financieros internacionales.

Es preciso destacar que así como la dictadura creó condiciones políticas (mediante la eliminación física de una generación de dirigentes populares) y materiales (la apertura absoluta de los mercados financiero y cambiario), fue bajo gobiernos democráticos, particularmente el del justicialismo durante los '90, que se impusieron reformas estructurales que cambiaron definitivamente el modo de funcionamiento económico y social.

La imposición del nuevo régimen de acumulación encontró sus condiciones de posibilidad materiales en las transformaciones experimentadas por el capitalismo en su etapa de crisis manifiesta desde mediados de la década de 1970, con la transnacionalización y la financierización, respuesta –en buena medida– a los límites encontrados por el régimen de acumulación fordista y su regulación por el Estado benefactor-keynesiano. La “economía del endeudamiento” impuso su lógica sobre el conjunto de la economía mundial en forma diferenciada, con efectos particularmente graves sobre la mayoría de los países periféricos.

Desde el punto de vista más tradicional para evaluar el desempeño económico, esto es, utilizando como indicador el PBI per cápita, en la Argentina se presenta el fenómeno de un significativo retroceso hasta 1990; pese al crecimiento registrado en la década de 1990, en el año 2000 el PBI per cápita se ubicaba prácticamente en el mismo nivel que en 1975. La crisis de 2001-2002 seguramente ha provocado un nuevo deterioro en este indicador.

PBI PER CÁPITA (1975 = 100)

Fuente: Instituto de Estudios de la CTA e IDEP, sobre la base de datos del Ministerio de Economía²⁴.

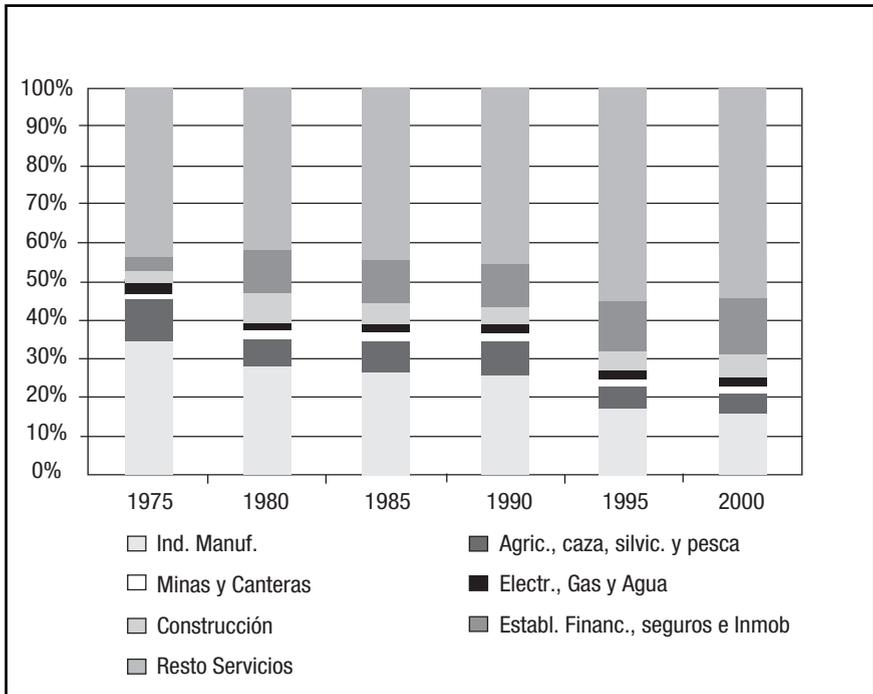
En segundo lugar, se han producido cambios en la estructura económica de una magnitud sin antecedentes. El sector manufacturero, que a mediados de los '70 representaba cerca del 35% del PBI, no llegaba al 20% en el año 2000. La reestructuración ha perjudicado notoriamente a los sectores productores de bienes frente a los servicios.

Es válido atribuir estos fenómenos a la apertura comercial y financiera, a la pérdida de centralidad del mercado interno como motor de la acumulación a partir de una inédita redistribución del ingreso en contra de los asalariados; a esto hay que agregar el efecto de la sobrevaluación de la moneda nacional, sobre todo en el período 1978-81 y durante la etapa de paridad fija (1991-2001) y convertibilidad. Pese a no constituir parte del recetario del Consenso de Washington, estas estrategias fueron apoyadas por los organismos multilaterales a efectos de la contención de los procesos hiperinflacionarios y, sobre todo, por su función de seguro de cambio gratuito para el movimiento de capitales especulativos y las remesas de utilidades de las empresas transnacionales.

La evolución posterior a la salida de la convertibilidad ha revertido parcialmente estas tendencias, favoreciendo los precios relativos de los sectores productores de bienes, especialmente los transables.

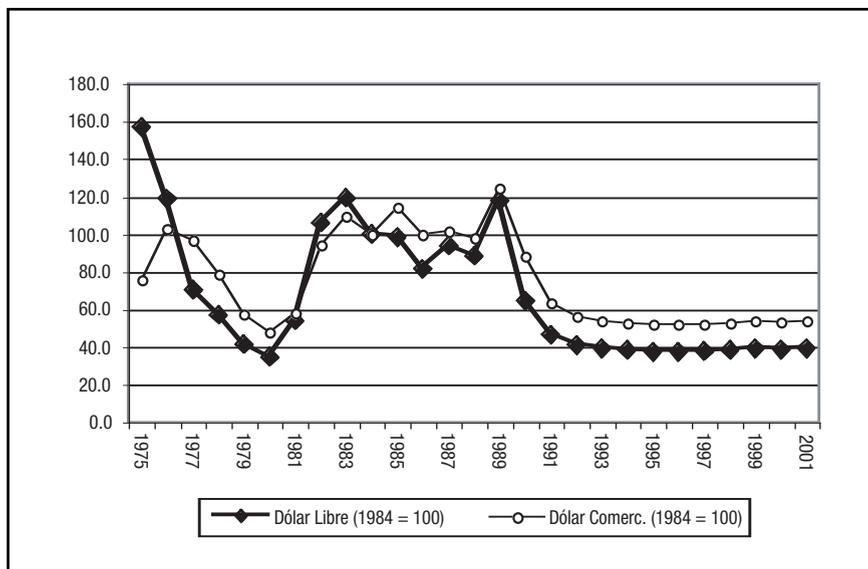
²⁴ Basualdo y Lozano 2001 *A 25 años del golpe. La economía argentina luego de la dictadura* (IEF/CTA).

COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL PRODUCTO



Fuentes: Memoria Anual BCRA, 1975; Dirección Nacional de Cuentas Nacionales: 1980-1985-1990: VAB por sector a precios de 1986. 1995-2000: PBI a precios de 1993.

TIPO DE CAMBIO REAL



Fuentes: Período 1975-1996: IEERAL; Fundac. Mediterránea²⁵; Período 1997-2001: Elab. propia sobre la base de la Secretaría de Programación Económica

La articulación de la economía argentina con las finanzas internacionales tiene un hito destacado con la reforma del sistema financiero implementada en 1977, consistente en una profunda liberalización sui generis de la actividad, ya que el Estado flexibilizó completamente las regulaciones pero mantuvo su papel de garante de los depósitos del sistema. La conjugación de la reforma financiera con la liberalización del movimiento de capitales, y el estímulo explícito para el endeudamiento externo (público y privado), constituyeron una de las bases principales para la instauración del régimen de acumulación denominado de valorización financiera. “No se trata únicamente de la enorme rentabilidad que obtienen los bancos o el sistema financiero en general, sino también de la renta financiera que perciben los capitales oligopólicos líderes en las restantes actividades económicas, entre las que se cuenta la producción industrial, agropecuaria y, más recientemente, los servicios públicos privatizados”²⁶.

25 Citado por Neffa, Julio C. en *Modos de Regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina*.

26 Citado en *Sistema político y modelo de acumulación* por Eduardo Basualdo (2001).

La apertura y desregulación subsidiada de la actividad financiera, coincidente con los excedentes internacionales de capital desde mediados de los '70, posibilitan un proceso de acelerado endeudamiento externo que muestra su primera crisis en 1981-82, la etapa final de la dictadura que en siete años quintuplicó con creces la deuda, tornándola en elemento condicionante del desenvolvimiento futuro de la economía y la sociedad.

Mientras la década de 1980 estuvo signada por la relativa escasez de capitales internacionales –especialmente para los países periféricos– y por tanto el crecimiento de la deuda obedeció a la capitalización de intereses y gastos, en los 90 se inició otro ciclo de endeudamiento posterior a los acuerdos del Plan Brady, asociado al proceso de privatizaciones y reformas estructurales.

Es preciso destacar que el fenómeno paralelo al proceso de endeudamiento es el de una enorme fuga de capitales, que las estimaciones oficiales ubican en el orden de los 127.000 millones de dólares a fines de 2001.

	Deuda Externa		Total	1975=100
	Pública	Privada		
1975	4.941	3.144	8.085	100
1976	6.648	3.091	9.739	120
1977	8.127	3.695	11.822	146
1978	9.453	4.210	13.663	169
1979	9.960	9.074	19.034	235
1980	14.459	12.703	27.162	336
1981	20.024	15.647	35.671	441
1982	28.616	15.018	43.634	540
1983	31.709	13.360	45.069	557
1984	35.527	10.644	46.171	571
1985	40.868	8.458	49.326	610
1986	44.726	6.696	51.422	636
1987	51.793	6.531	58.324	721
1988	53.298	5.038	58.336	722
1989	57.926	4.917	62.843	777
1990	56.708	5.062	61.770	764

Fuente: Instituto de la CTA e IDER, sobre la base de información del Ministerio de Economía²⁷.

²⁷ Basualdo y Lozano (2001).

ARGENTINA

Al 31 de diciembre de	Deuda externa s. público no fin. y BCRA	Deuda externa privado no financiero	Deuda externa s. financiero	Deuda externa total	1975=100
1991	52.739	3.524	5.074	61.337	759
1992	50.678	5.774	6.520	62.972	779
1993	53.606	9.938	8.882	72.425	896
1994	61.268	13.842	10.799	85.908	1.063
1995	67.192	18.203	13.752	99.146	1.226
1996	74.113	20.841	15.660	110.614	1.368
1997	74.912	29.551	20.589	125.051	1.547
1998	83.111	36.512	22.306	141.929	1.755
1999	84.750	36.911	23.628	145.289	1.797
2000	84.851	36.949	24.776	146.575	1.813
2001	88.290	35.261	16.723	140.273	1.735

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.

La acumulación financiera y la fuga de capitales son la manera en que los sectores del capital dominante interno y externo han apropiado un excedente derivado fundamentalmente de una pronunciada concentración de la producción y –sobre todo– de la redistribución regresiva el ingreso en contra de los asalariados y demás sectores populares. La regresividad en el reparto del ingreso estuvo en principio sostenida por la represión dictatorial sobre el movimiento obrero; pero en el período posdictadura, los procesos inflacionarios primero y los inéditos niveles de desocupación a partir de los '90, acentuaron a extremos desconocidos el deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y las condiciones de vida para la mayoría de la población.

EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL PROMEDIO, 1975-1999

BASE: 1975=100

Año	1975=100
1975	100,0
1980	66,3
1985	68,8
1990	49,3
1995	41,0
1999	38,5

Fuente: Instituto de la CTA e IDEP sobre la base de información de los Ministerios de Economía y Trabajo.

*ÍNDICES DE REMUNERACIONES REALES EN EL GRAN BUENOS AIRES
(BASE: 1980=100)*

	1974	1980	1986	1991	1994	1996	1997
Salario mínimo real	243,4	100,0	96,4	52,2	80,8	78,9	78,5
Ingresos medios reales de las ocupaciones asalariados del Gran Buenos Aires							
Totales	116,9	100,0	84,8	65,5	77,8	71,0	71,5
Asalariados en industria	117,0	100,0	88,1	64,7	73,7	68,6	72,3
Asalariados en servicios	117,2	100,0	85,1	69,1	80,3	74,4	74,4
Ocupados en construcción	114,4	100,0	73,9	59,9	72,5	58,6	57,4
Ocupados en servicio doméstico	107,4	100,0	99,7	83,1	84,8	71,9	69,7

Fuente: Altimir y Beccaria²⁸

La evolución de la distribución del ingreso muestra claramente los efectos de los procesos señalados: la escasez de información oficial respecto a la distribución funcional obliga a considerar con cautela los valores específicos, aunque las tendencias no ofrecen lugar a dudas. El trabajo citado de Altimir y Beccaria presenta dos estimaciones, una para las cifras publicadas del PBI a costo de factores y otra para una serie revisada. Los valores porcentuales respectivos indican que la participación de los asalariados en el PBI de 1997 se ubica entre el 28,4 y el 31,9%, diferencia que no afecta la tendencia, sobre todo si se compara con la incidencia de las remuneraciones a los trabajadores registrada en 1974 (47,5%)²⁹.

*PARTICIPACIÓN DE LOS ASALARIADOS EN DIFERENTES PIB
(% s/PBICF)*

	1980	1986	1991	1993	1994	1996	1997
c/ resp. a serie PBI revisada	34,8	29,2	35,0	38,4	36,2	31,5	31,9
c /resp. a serie PBI publicada	35,2	29,2	30,8	33,7	32,0	28,2	28,4

Fuente: Altimir y Beccaria, op. cit.

28 Altimir y Beccaria 1999 *Distribución del Ingreso en la Argentina*, Serie Reformas Económicas de CEPAL.

29 Gilly, Adolfo 1984 "Las Malvinas, una guerra del capital" en AA.VV. *La década trágica* (México: Tierra del Fuego).

Con relación a la distribución personal de los ingresos, sobre los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, se puede advertir el incremento de la desigualdad y su correlato en el cambio de la estructura social considerada a partir de los indicadores de nivel de ingreso, como se muestran a continuación.

*DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE PERCEPTORES
SEGÚN EL NIVEL DE INGRESOS (EN PORCENTAJES)*

Decil	1974	1983	1990	1996	2000
1	4,4	2,2	2,3	1,6	1,4
2	4,4	3,7	3,4	2,7	2,7
3	4,5	4,6	4,0	3,9	3,9
4	6,2	5,5	5,1	5,0	5,0
5	7,5	6,7	6,3	6,2	6,1
6	9,2	8,1	7,7	7,5	7,4
7	10,7	9,6	9,1	9,1	9,1
8	13,6	11,9	11,4	11,6	11,6
9	15,9	15,9	15,5	16,0	16,2
10	23,6	31,8	35,3	36,3	36,6
Brecha D10/D1	5,4	14,5	15,3	22,7	26,1

Fuente: IEF/CTA. Sobre la base de INDEC.

*ESTIMACIONES OFICIALES DE POBREZA ABSOLUTA**

	Indigencia		Pobreza	
	Hogares	Población	Hogares	Población
1974	2,40	1,70	4,21	4,41
1980	1,53	1,78	6,14	8,31
1986	2,61	3,64	11,33	15,45
1991	2,32	3,31	16,44	21,80
1996	5,50	7,35	20,08	27,79
2000	5,6	7,70	20,8	28,9
2001	9,4	13,6	28,0	38,3
2002	19,5	27,5	45,7	57,5

*Con línea de pobreza oficial e ingresos originales

Fuentes: 1974-1996: Oscar Altimir y Luis Beccaria³⁰, 2000-2002: INDEC (EPH).

30 Del trabajo *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina*.

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN (PORCENTAJES)

Año	Actividad	Empleo	Desocupación
1974	40,1	39,7	3,4
1980	38,5	37,5	2,5
1986	38,7	36,7	5,2
1991	39,5	36,8	6,9
1996	41,9	34,6	17,3
2000	42,7	36,5	14,7
2001	42,2	34,5	18,3
2002	42,9	35,3	17,8

Fuente: INDEC (EPH).

La notable regresión social y económica de la Argentina del último cuarto del siglo XX tuvo al Estado como protagonista decisivo, como aparato de coerción en la etapa dictatorial y como generador de consenso –y desarticulador de resistencias– en torno a los postulados del neoliberalismo más extremo. Más que eso, en los años ‘90, gobiernos apoyados por importantes mayorías de los sectores populares ejecutaron con celeridad poco vista las transformaciones estructurales que definieron el escenario descrito en los puntos anteriores.

Privatización, desregulación y apertura constituyeron ejes de un programa político explícito que en su realidad sustantiva, significó la transferencia hacia la elite económica del poder de regulación sobre ámbitos hasta entonces conducidos bajo intervención y/o gestión pública. El caso argentino resulta paradigmático en cuanto a la captura del sistema político por el capital concentrado³¹, proceso en que la corrupción y la ilegalidad son elementos constitutivos³².

En primer lugar, debe mencionarse la política respecto del mercado de la fuerza de trabajo, ámbito en el cual el objetivo de flexibilización marcó la década de 1990, buscando la consolidación jurídica de la situación de precariedad instalada en los hechos por los niveles de desocupación.

En términos de la actuación macroeconómica, puede advertirse que la estabilización articulada en torno al tipo de cambio subvaluado y fijo tuvo su base en la superación del conflicto abierto a fines de los ‘80 entre los grupos económicos subsidiados por el Estado y los acreedores externos; las privatizaciones y concesiones de empresas y servicios públicos en condiciones de rentabilidad garantizada y con la posibilidad de utilización de títulos de deuda-

31 Ver Basualdo (2001).

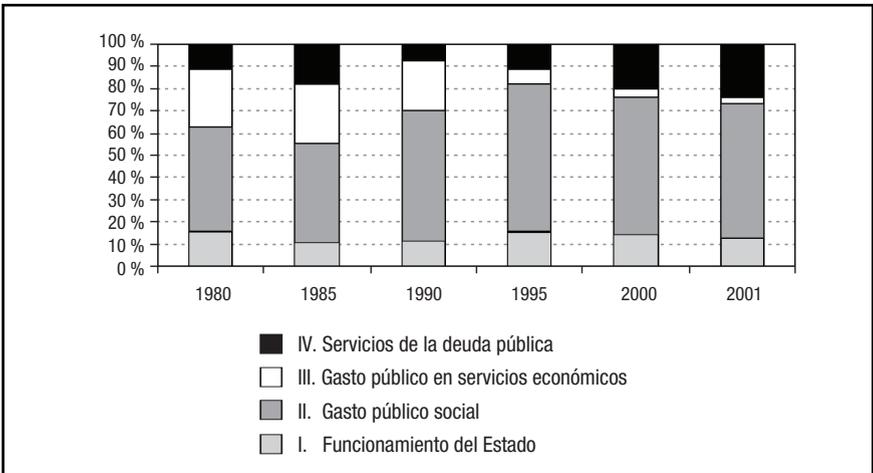
32 Ver Verbitsky (1991).

aportaron decisivamente a la solución a esa puja que había impulsado a la economía hacia la hiperinflación en 1989/90.

Por otra parte, las políticas de ajuste fiscal permanente constituyeron otro mecanismo de transferencia de excedentes hacia el capital concentrado: basado en un sistema tributario claramente regresivo³³, el gasto público se dirigió en forma creciente hacia el subsidio a la elite económica por la vía de los intereses de la deuda pública; pero, además, el desfinanciamiento de la seguridad social, que explica casi completamente los déficit fiscales de los '90, muestra también el efecto de la privatización del sistema previsional, la otra fuente de renta de privilegio recibido por el capital financiero.

Finalmente, se señala el papel del sector público como proveedor de divisas necesarias para la fuga de capitales y la remisión de ganancias al exterior, dado el balance externo negativo del sector privado³⁴.

ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO NACIONAL



Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados/Secretaría de Política Económica

2. ASPECTOS FISCALES DE LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA

El presente apartado procura brindar un primer acercamiento a la información relacionada con lo invertido en educación en la Argentina, que permite

33 Ver AA.VV. (1997).

34 Damill, Mario 2000 "El Balance de Pagos y la Deuda Externa Pública bajo la Convertibilidad" en *Boletín Informativo Techint*, Nº 303.

algunas apreciaciones globales pero que debe ser completada y compatibilizada para obtener conclusiones de mayor profundidad y relevancia.

Fundamentalmente se presentan datos del documento *Gasto Público Educativo 1991-2000*, elaborado por el Proyecto Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

Se han encontrado dificultades para la construcción de series históricas de indicadores; recién para el período 1996-2000 se dispone de un relevamiento sistemático llevado a cabo por el Ministerio de Educación. De todos modos, a partir de los datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, se confeccionaron los cuadros y gráficos siguientes, que proporcionan una visión de lo acontecido con distintos componentes del gasto público en las dos últimas décadas.

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

Finalidad / Función	1980	1985	1990	1995	2000*	2001*
En millones de pesos de 2001						
Gasto total	74.530	66.515	59.354	82.419	94.349	94.874
I. Funcionamiento del Estado	13.782	9.574	9.616	15.867	17.713	17.059
II. Gasto Públic. Social	37.231	33.187	36.291	53.698	59.480	58.654
III. G. P. en Servicios Económicos	17.598	15.586	10.375	7.172	5.205	4.838
IV. Serv. de la Deuda Pública	5.918	8.169	3.071	5.682	11.950	14.323
Educación	6.843	6.207	6.183	9.997	13.019	12.672
En Porcentaje del Gasto Consolidado Total						
Educación / Gasto total	9,2	9,3	10,4	12,1	13,8	13,4
Ed. básica / G. total	7,0	6,9	7,7	8,6	9,8	9,5
Ed. sup. y univ. / G. total	1,6	1,5	1,8	2,6	2,8	2,7
Ed. y cult. sin discrim. / Total	0,6	1,0	0,9	1,0	1,2	1,2
En Valores Índice. 1980 = 100						
Gasto total 1980 = 100	100,0	89,2	79,6	110,6	126,6	127,3
Educación 1980 = 101	100,0	90,7	90,4	146,1	190,3	185,2
Ed. básica 1980 = 102	100,0	87,7	88,4	135,7	178,5	173,5
Ed. sup y univ. 1980 = 100	100,0	86,3	92,7	181,5	223,2	219,8
Ed. y cult. sin discriminar 1980 = 100	100,0	133,9	105,3	173,0	237,7	227,8

(*) Estimación.

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Estos datos permiten observar la fuerte disminución, en términos reales, experimentada por el Gasto Público en la década de 1980 y su acelerada recuperación en los '90, con la particularidad de que la inversión en educación cae menos que el gasto global en la primera etapa y crece más rápidamente que éste en la segunda. También puede apreciarse que los servicios de la deuda pública crecen –considerando los extremos– aún más que lo invertido en educación; y no sólo eso, sino que llegaron a superarla en valores absolutos.

En cuanto a la significación de los distintos componentes del Gasto Consolidado sobre el Producto de la economía argentina en el mismo lapso, son ilustrativos los siguientes datos:

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

Finalidad / Función	1980	1985	1990	1995*	2000**	2001**
En porcentaje del PBI						
Gasto Total	29,0	30,0	30,4	32,5	33,8	35,7
I. Funcionamiento del Estado	5,4	4,3	4,9	6,3	6,4	6,6
II. Gasto Público Social	14,5	14,9	18,6	21,2	21,2	22,0
III. G. P. en Servicios Económicos	6,9	7,0	5,3	2,8	1,8	1,8
IV. Servicios de la Deuda Pública	2,3	3,7	1,6	2,2	4,3	5,3
Educación	2,7	2,8	3,2	3,9	4,7	4,9
Ed. básica	2,0	2,1	2,4	2,8	3,4	3,5
Ed. sup. y univ.	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0
Ed. y cult. sin discriminar	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4

*Provisorio. **Estimación

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Pese a haber alcanzado su máximo nivel respecto del PBI en los últimos años, la inversión educativa se encuentra lejos de los porcentajes recomendados por algunos organismos de referencia para la región (6/8%, según Labarca³⁵) y aún de las metas comprometidas en la Ley Federal de Educación.

35 Labarca, Guillermo 1995 “¿Cuánto se puede gastar en educación?” en *Revista de la CEPAL*, N° 56.

A fin de presentar una visión sintética de las características salientes del sistema educativo a fines de los años '80, es pertinente citar en extenso a uno de los principales equipos de estudio de políticas públicas³⁶:

“Pese a la pretensión universalista que primó en su construcción, el desarrollo del sistema educativo argentino se caracterizó por la proliferación de una gran diversidad de instituciones, variedad de responsabilidades jurisdiccionales y múltiples arreglos normativos. A fines de los años ochenta, el 79% de la matrícula primaria correspondía a las provincias, el 19% al sector privado y sólo el 2% a establecimientos nacionales. Por su parte, el 45% de la matrícula del nivel secundario estaba en jurisdicción nacional, el 26% respondía a las provincias y el 29% al sector privado. La educación universitaria estaba en un 90% en manos de la Nación y el resto en establecimientos privados, mientras que la educación superior no universitaria (en su gran mayoría institutos de formación de maestros) tenía una distribución más equilibrada: 32% la Nación, 37% las provincias y 31% el ámbito privado.

La educación gestionada privadamente era financiada en gran medida por subsidios estatales. El nivel de estos aportes osciló entre 0,3% del PBI en 1973 y 0,5% en 1985, año en que estos subsidios fueron casi equivalentes al total del financiamiento público al sistema universitario. Sobre finales de la década del ochenta, los aportes estatales beneficiaban al 90% de las instituciones escolares privadas, 80% de las cuales cubría de esa manera el costo total de las remuneraciones de su personal docente.

La cobertura educativa era amplia pero mostraba fuertes diferencias regionales y sociales, al igual que en los indicadores de rendimiento y exclusión (no incorporación, desgranamiento, repitencia, etcétera).

El crecimiento de la matrícula educativa, conjugado con las restricciones fiscales, determinó que esta expansión derivara en una fuerte caída de los costos medios del sistema. El principal mecanismo de ajuste del gasto en educación fue la disminución del salario real del personal docente... que representaba el 85% del total de las erogaciones”.

3. REFORMAS EDUCATIVAS EN LA DÉCADA DE 1990

El eje de las reformas estructurales en el sistema educativo lo constituye la Ley Federal de Educación³⁷, un intento de modificación profunda de la institucionalidad del mismo. No obstante, otra política de consecuencias relevantes consistió en la transferencia de responsabilidades educativas a los estados provinciales que, pese a haberse iniciado con anterioridad con el nivel primario,

36 Lo Vuolo et al. 2002 *La inseguridad socio-económica como política pública: Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina* (Buenos Aires: CIEPP).

37 Ley N° 24.195, 1993.

se completa con los demás niveles –excepto las universidades– con la aplicación de la Ley 24.049 de 1992.

En cuestiones relevantes respecto a los recursos necesarios para su implementación, la Ley Federal de Educación dispone la extensión de la obligatoriedad de los años de estudio y modifica la estructura de los ciclos y los diseños curriculares.

En materia de financiamiento, establece la prioridad de la inversión educativa para el Estado, y su atención con los recursos que determinen los presupuestos de los distintos niveles del mismo; fija metas de duplicación gradual de la inversión (a razón del 20% anual como mínimo) y elevarla al 6% del PBI. En caso de no resultar suficientes los recursos presupuestarios mencionados, la diferencia se financiaría con impuestos directos aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva.

El Estado nacional también adopta el compromiso de financiar total o parcialmente programas especiales encarados con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional (art. 64).

En función del compromiso mencionado en el párrafo anterior, en el mismo año se creó en el Ministerio Nacional el Plan Social Educativo, encargado de realizar políticas compensatorias entre provincias y dentro de cada una de ellas, transfiriendo bienes y recursos para infraestructura, con el objetivo central de erradicar las escuelas “rancho” en su inicio y posteriormente fortalecer los sectores socioeconómicos más desfavorecidos.

Al año siguiente (septiembre de 1994) “... el Estado nacional y las provincias firman un acuerdo, denominado Pacto Federal Educativo, en el cual se comprometen a incrementar el gasto educativo en 3.000 millones de pesos al cabo de 5 años, monto que nunca fue alcanzado”³⁸.

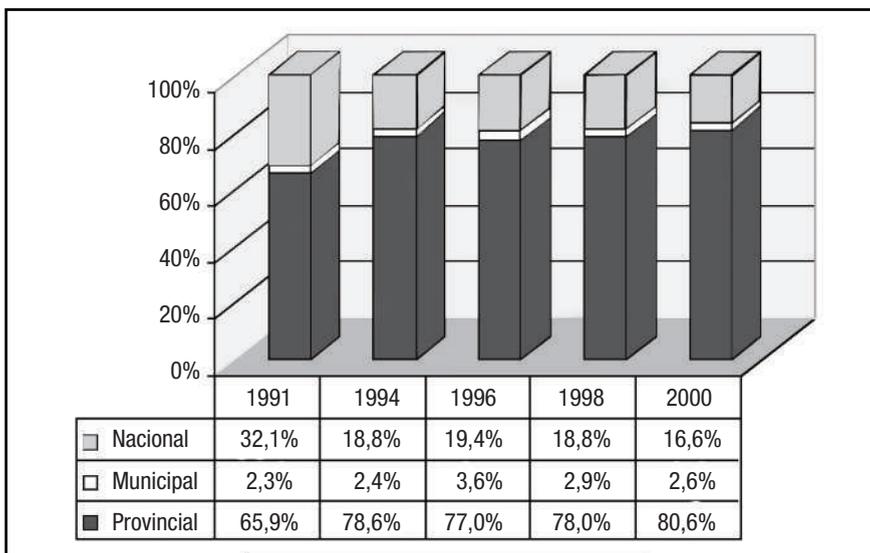
38 *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

INVERSIÓN EDUCATIVA

	1991	1994	1996	1998	2000
Porcentaje del PBI					
Total	2,99	3,73	3,87	4,10	4,64
Nacional	0,96	0,70	0,75	0,77	0,77
Provincial	1,97	2,93	2,98	3,20	3,74
Municipal	0,07	0,09	0,14	0,12	0,12
Evolución de la inversión educativa (Base: 1991 = 100)					
Total	100	142,66	145,84	170,46	185,28
Nacional	100	83,83	88,44	100,84	96,72
Provincial	100	170,79	170,70	202,72	227,25
Municipal	100	155,99	232,69	215,33	215,75

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecto Costos del Sistema Educativo

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN



Fuente: Lo Vuolo et al. (2002), sobre la base de datos del Ministerio de Educación

*EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EDUCATIVOS
(TASAS ANUALES DE VARIACIÓN)*

Indicador	1980-2000	1980-1991	1991-2000
Matrícula			
Total	2,64	3,02	2,19
Inicial	4,91	6,72	2,74
Primario	1,48	1,87	1,00
Medio	3,89	3,96	3,81
Superior	8,25	9,42	6,84
Población en edad escolar	1,29	1,40	1,15
Cobertura	1,34	1,59	1,04
Gasto total	3,13	0,26	6,75
Educación básica	2,89	0,34	6,09
Educación superior	4,09	-0,14	9,50

Los autores citados anteriormente (Lo Vuolo et al., 2002) efectúan consideraciones respecto a las características de la evolución de las variables estudiadas, afirmando, entre los aspectos más significativos:

- La incidencia del factor de cobertura en el gasto educativo, debido al ritmo de aumento de la matrícula.

- Las transferencias a las provincias de establecimientos y personal que revistaban en jurisdicción del gobierno nacional no fueron acompañadas de asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios. En particular, si se considera el deterioro acumulado durante la década del '80 en la infraestructura física y las remuneraciones del personal, junto con el crecimiento de la demanda. Estas transferencias aumentaron los problemas fiscales de las provincias y las evidentes disparidades entre las mismas.

- Entre 1991 y 2000, la matrícula educativa total se expandió a una tasa del 2,19% anual, y el crecimiento fue mayor a partir de la plena vigencia de la transformación impulsada por la ley: entre 1996 y 2000, la matrícula se incrementó a razón del 2,54% anual. Este incremento tuvo lugar principalmente en el nivel superior, cuya matrícula creció a una tasa del 6,8% anual, y en el nivel medio, cuya tasa de crecimiento es del 3,8% anual. No obstante, parece desacertado adjudicar a la reforma la totalidad de estas variaciones, ya que el fenómeno de incremento en la cobertura tiene su origen en la década anterior: en los '80, el aumento de matrícula fue superior al verificado a lo largo de los '90 para todos los niveles de enseñanza. En tercer lugar, una

mirada de conjunto de la expansión del gasto oculta la diversidad de situaciones que se dan entre las jurisdicciones. La provincia de Buenos Aires explica el 35% del gasto provincial total, y el incremento ocurrido en esta jurisdicción marca la tendencia del gasto total, ocultándose así la presencia de fuertes disparidades en el comportamiento de las provincias.

- Comprender adecuadamente los alcances del incremento del gasto público educativo en el período señalado requiere tomar en cuenta el deterioro ocurrido durante los años 80. Entre 1980 y 1991 la matrícula educativa creció a una tasa acumulativa del 3% anual, en tanto que el gasto lo hizo en sólo 0,26% anual. La brecha señalada se explica, fundamentalmente, por la caída de las remuneraciones del personal docente. La disminución de la inflación ocurrida durante 1991 da cuenta de una recuperación parcial del salario real, lo que también explica parte del incremento del gasto público en valores monetarios constantes.

- La entrada en vigencia de la Ley Federal conllevó presiones adicionales sobre la expansión del gasto educativo, en la medida en que se produjo una fuerte expansión de la matrícula, lo que podría atribuirse, en alguna medida, a la extensión de la obligatoriedad a diez años (el último año del nivel inicial y los tres años de la EGB3). Además, el aumento de la matrícula es más intenso en los niveles medio y superior, precisamente, ámbitos en los que el costo unitario del servicio educativo es más elevado.

- La profundización de la lucha de los trabajadores de la educación nucleados en CTERA, con una fuerte sensibilización de la sociedad a partir de la "Carpa Blanca", logró a fines de los '90 una recuperación parcial de los salarios mediante la creación del Fondo de Incentivo Docente en 1999. Este Fondo, que representa 660 millones de pesos, recibió en un primer momento financiamiento a partir de un impuesto sobre el parque automotor, y en una segunda etapa de las Rentas Generales del Estado nacional; su cumplimiento se vio afectado por la crisis fiscal de los años siguientes³⁹.

- La Ley de Transferencia de Servicios establecía que el Estado nacional garantizara que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones. Entre otras cuestiones operativas, determinaba que todo el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñara en los servicios transferidos, quedaba incorporado a la administración pro-

39 El Presupuesto Nacional del ejercicio 2002 no contempló las partidas del FONID; con posterioridad se avanzó hacia la regularización.

vincial. A este personal debía retribuírsele con una remuneración no inferior a la percibida al momento de la transferencia, respetándosele asimismo la estabilidad y antigüedad que tuviera. Claramente, el principal incentivo para la transferencia de los servicios educativos del gobierno nacional poseía una raíz fiscal pero, al mismo tiempo, tuvo impactos visibles en la expansión del gasto público de las provincias.

- Las metas de incremento del gasto establecidas en el Pacto Federal Educativo no fueron cumplidas. El gasto público en educación creció a una tasa bastante inferior al 20% anual determinado. Tampoco se alcanzó el objetivo de incrementar en 50% la participación del gasto educativo en el PBI. A su vez, de los 2.400 millones de pesos que la Nación se había comprometido a aportar en los rubros infraestructura, equipamiento y capacitación docente, entre 1995 y 1999 había concretado menos del 40%.

Un primer análisis del comportamiento de los componentes de la inversión provincial en educación (el denominado habitualmente “objeto del gasto”) en valores corrientes permite apreciar que, en términos globales, en el período 1991-2000 el aumento de las erogaciones en Personal ha sido claramente inferior al del total -176 contra 197,5%- , mientras los demás rubros, con excepción de erogaciones de Capital, evolucionaron por encima del conjunto. Es especialmente significativo el incremento de las transferencias a instituciones de enseñanza privada, con un 335,4%. Cabe aclarar que también en este aspecto son notables las diferencias entre distritos provinciales, con extremos en los casos de San Luis -en que el rubro Personal aumenta 105 puntos más que el total- y Misiones, en donde el aumento del mismo rubro es 47,8 puntos inferior. Las diferencias se verifican asimismo entre los mayores distritos, con la particularidad de que la provincia de Buenos Aires explica el 38,5% del aumento global.

La mencionada disparidad en la evolución de los distintos componentes de la inversión educativa provincial conduce a un cambio en la estructura de la misma, en la que el concepto Personal pierde 6 puntos de participación, mientras el subsidio a las instituciones privadas expande la propia en 4,2 pasando de 9,1 a 13,3%, en tanto la significación de los restantes rubros crece 1,8 puntos porcentuales, lo que puede observarse en el cuadro y gráficos siguientes.

INVERSIÓN EDUCATIVA DE LOS ESTADOS PROVINCIALES

	Total	Erogaciones corrientes					Erog. de Capital	
		Total	Personal	Bienes y servicios no personales	Transferencias			
					Total	Enseñanza privada		Otras

En porcentajes

Estructura 1991	100,00	97,34	84,61	2,67	10,07	9,07	0,99	2,66
Estructura 1995	100,00	96,84	80,72	2,87	13,25	12,43	0,82	3,15
Estructura 2000	100,00	98,06	78,60	3,27	16,18	13,28	2,90	1,94

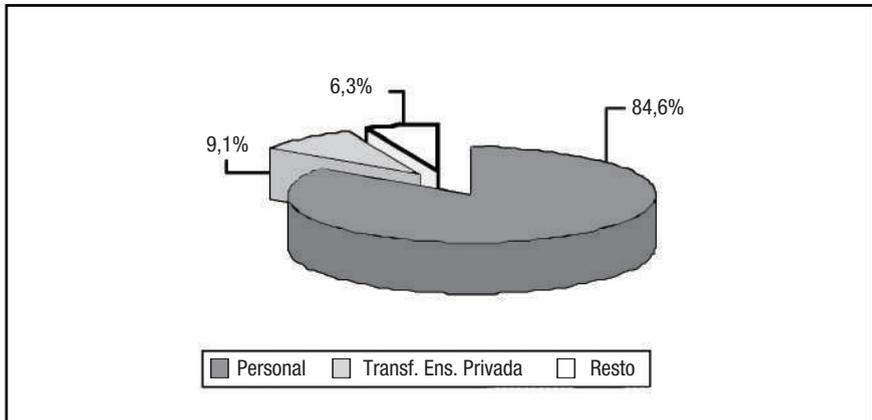
Evolución de las erogaciones en valores corrientes

Valores Índice Base: 1991 = 100

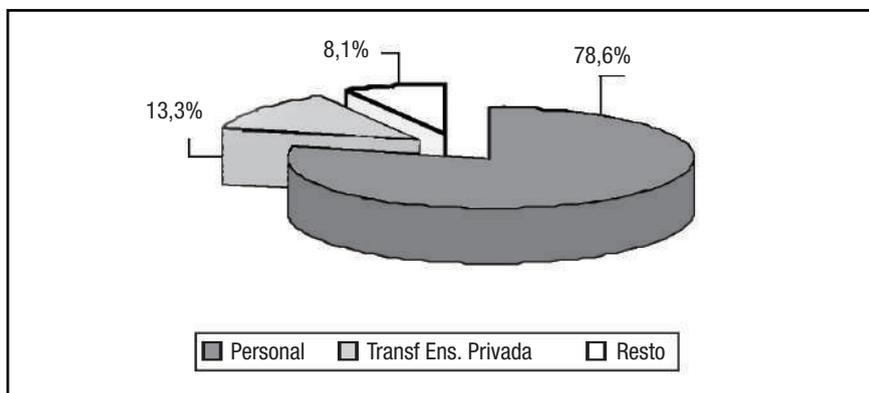
Índice 1991	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Índice 1995	224,94	223,79	214,62	242,42	295,93	308,23	184,99	266,84
Índice 2000	297,45	299,64	276,34	365,16	478,00	435,38	870,82	217,42

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecto Costos del Sistema Educativo.

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN - PROVINCIAS 1991



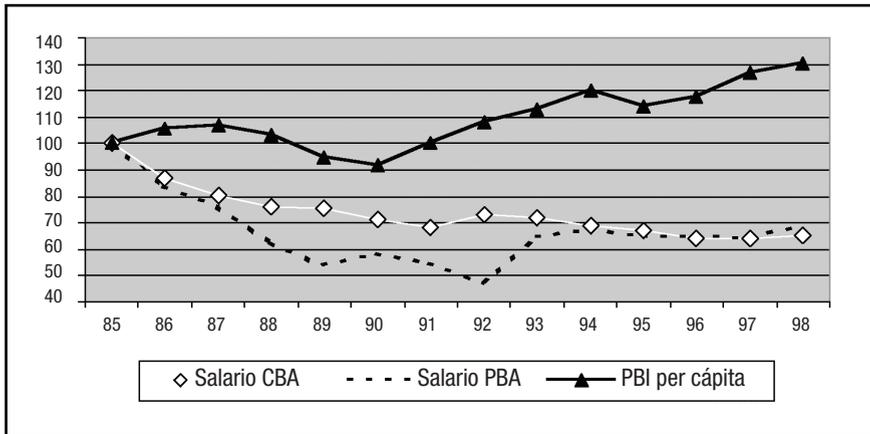
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN - PROVINCIAS 2000



La evolución de los salarios docentes representa un punto central en la definición de la inversión y los estudios elaborados en CTERA sobre las remuneraciones de los trabajadores dependientes de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires⁴⁰. Por un lado, confirman las conclusiones de LoVuolo et al (2002), en lo referente al deterioro registrado en los ingresos en la segunda mitad de los años '80. En el caso de los docentes de la ciudad de Buenos Aires, la caída se prolongó al menos hasta 1998 –fecha de corte del estudio–, mientras que los de la provincia registran una mejoría desde 1991, que recupera sólo parcialmente las pérdidas anteriores. En ambos casos, el poder adquisitivo del salario era en 1998 un 34% y un 31% inferior respectivamente al de 1985. El otro fenómeno verificado es la diferencia entre las reducciones en términos reales de los básicos y los haberes brutos, ante la generalización de la incorporación de adicionales no remunerativos, que por otra parte acentúan el perjuicio para los trabajadores con mayor antigüedad. A esto puede agregarse que, durante los '90, en varios distritos se impusieron rebajas a los salarios nominales (en algunos casos llegaron a representar rebajas del orden del 30%, por ejemplo, Río Negro), además de una multiplicidad de medidas de agresión inédita a los derechos laborales, que merecerían un tratamiento más exhaustivo.

40 Iñiguez, Alfredo 2000 "El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina" en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Viste* (Buenos Aires: CTERA).

*EVOLUCIÓN DEL SALARIO DOCENTE Y
DEL INGRESO POR HABITANTE
(BASE 1985=100) EN CBA Y PBA*



Fuente: Iñiguez, A. (op. cit.)

SALARIOS REALES EN EL SECTOR EDUCATIVO

	Salario C.B.A.		Salario P.B.A.	
	Básico	Bruto	Básico	Bruto
	\$	\$	\$	\$
1985	518,04	521,87	523,05	523,05
1991	223,08	357,23	180,85	284,89
1998	212,95	342,18	231,27	361,28
Valores Índice				
1991/1985	0,43	0,68	0,35	0,54
1998/1991	0,95	0,96	1,28	1,27
1998/1985	0,41	0,66	0,44	0,69

Nota: deflactado por el IPC, a partir de serie mensual en moneda corriente.

Fuente: Iñiguez, A. (op. cit.).

4. ALGUNAS REFERENCIAS AL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Dadas las características de la presente etapa de la investigación, sólo es posible presentar un listado de las operaciones de crédito mediante las cuales los gobiernos que impusieron el programa de transformación regresiva de la

sociedad argentina obtuvieron los recursos necesarios para su viabilización. Un examen rápido del resumen que expone el cuadro respectivo permite comprender la celeridad con que se desarrollaron en este país los procesos de reforma estructural. Por el apoyo intelectual y material al genocidio por planificación de la desigualdad en nuestro país, el Banco Mundial es acreedor por 7.919.105.000 dólares, según las cifras oficiales al 31 de marzo de 2003.

A la luz de esos datos, resulta atinado reflejar una última intuición de uno de nuestros autores de referencia:

“Por muchos años Argentina fue considerada un ‘modelo’ de reforma conforme a los postulados más extremos del Consenso de Washington en todas las versiones. Esto está avalado no sólo por múltiples programas económicos y sociales encuadrados en acuerdos de asistencia de los organismos multilaterales de asistencia financiera y técnica, sino también por la creciente presencia de una suerte de burocracia ‘paralela’ financiada desde estos programas”⁴¹.

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES)*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
Especial de Ajuste Estructural (4405AR)	Ajuste 2.525.250.000	10/11/98	Reforma sist. bancario - Ajustes provinciales - Prog. sociales
PERAL I - Reforma de empr. públicas (3291AR)	Ajuste 300.000.000	12/02/91	Apoyo privatizaciones ENTEL - FFCC - YPF - Gas del Estado Reducción personal - Cierre ramales - Desregulación
PEREL TA - Asist. Técnica Privatizaciones (3292AR)	Asist técn. al ajuste 23.000.000	12/02/91	Privat. 4 empresas públicas principales - Preparación otras privatizaciones
Reforma del Sector Público (3394AR)	Ajuste 325.000.000	30/07/91	Estabilización económica - Eliminación déficit estructural
PSRTAL Reforma S. Público A. Técn (3362AR)	Asist. técnica al ajuste 23.000.000	25/06/91	Reforma aduanas - BCRA - Adm. central. - Ajustes sector público nac. y provincial. Descentr. educ. secund., etc.

41 Lo Vuolo et al., op.cit.

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES) CONTINUACIÓN*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
PERAL II Privatización empr. públicas (3556AR)	Ajuste 300.000.000	01/03/93	Privat. y cierre empresas de Defensa (SOMISA, Petroq. Mosconi / B. Blanca)
PRL II Reforma Prov. II Río Negro (4218AR)	Ajuste 75.000.000	26/08/97	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL II Ref. Prov. II San Juan (4220AR)	Ajuste 50.000.000	26/08/98	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL III Ref. Prov. III Catamarca (en preparación)	Ajuste 70.000.000	En prep.	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
Ref. Prov. IV Buenos Aires (en preparación)	Ajuste 400.000.000	En prep.	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
Ref. Prov. V Córdoba (en preparación)	Ajuste 400.000.000	En prep.	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL II Ref. Prov. II Tucumán (4221AR)	Ajuste 100.000.000	26/08/98	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL II Ref. Prov. II Salta (4219AR)	Ajuste 75.000.000	26/08/97	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PROS Reforma Obras Sociales (4002/3AR)	Ajuste 350.000.000	25/04/96	Desregulación Obras sociales Reestructuración - Reducc. costos
REPO Apoyo a la facilidad de recompra (4406AR)	Ajuste 505.500.000	10/11/98	Protección liquidez bancaria
FSAL Ajuste Sector Financiero (3558AR)	Ajuste 400.000.000	16/02/93	Reforma Sector Financ. - Reducir rol del Estado Reestr. / cierre bancos públicos (BANADE, BNA, BHN, Caja de A. y Seg.) Reforma BCRA y pciales.

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES) CONTINUACIÓN*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
Desarrollo Mdo. Capitales (3709AR)	Ajuste 500.000.000	01/03/94	Apoyo financ. para el sistema bancario - Privatiz. sist. jubilatorio
Asist. Técnica al Mdo. de Capitales (3710AR)	Asist. Técn. al ajuste 8.500.000	01/03/94	Apoyo financ. para el sistema bancario privado - Privatiz. sist. jubilatorio
Privat. Bancos Provinciales (3878AR)	Ajuste 500.000.000	05/04/95	Asist. Financiera (F. Fiduciario) Privatiz. o cierre de 15 bancos provinciales
Reforma Bancaria (3926AR)	Ajuste 500.000.000	25/07/95	Reforma sist. financiero privado (fusión cierre, recapitalización entidades)
Reforma Educ. Universit. (3921AR)	Inversión para ajuste 165.000.000	06/07/95	Fortalec. instituc. Apoyo al Fondo Mejoram. de la Calidad Educ. FOMECE
PROMIN I Salud y Nutr. (3643AR)	Inversión para ajuste 100.000.000	03/08/93	Mejora atenc. carenciados. Descentr. gestión y financiam. de serv. sociales de provincias a municipios
PRODYMES I Desc. Educ. Secund./calid. Educ. (3794AR)	Inversión para el ajuste 170.000.000	15/09/94	Obras establecimientos educativos secund./fortalecim. institucional 7 provincias
PRODYMES II (íd.) (3971AR)	Inversión para el ajuste 115.500.000	21/12/95	Apoyo adecuación a la Ley Federal Educ. (Equipam./ obras/capacitación)
PRESSAL Desarr. Sector Salud. Prov. (3931AR)	Inversión para el ajuste 101.400.000	03/08/95	Reformas sistema de gestión hospitalaria prov. Mendoza, Buenos Aires y Capital. Descent./ autogestión/mercado
PROMIN II (íd. I) (4164AR)	Inversión para el ajuste 100.000.000	15/05/97	Segunda etapa del programa
PRODYMES III Prov. Bs. As. (4313AR)	Inversión para el ajuste 119.000.000	09/04/98	Elevar índice cumplimiento nivel secund., matrícula y retención

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES) CONTINUACIÓN*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
PRODYMES IV Prov. Bs. As. (en preparación)	Inversión para el ajuste 50.000.000	En prep.	Continuación PRODYMES III
Reforma Sist. Agua Potable Prov. (4484AR)	Inversión para el ajuste 30.000.000	01/06/99	Apoyar incorporación sector privado a la gestión del servicio. Adecuación marcos normativos
APL Reforma Sist. Agua P. Prov. II (en preparación)	Inversión para el ajuste 40.000.000	En prep.	Segunda fase programa de reforma del sector
Varios programas	Inversión 3.783.750.000		
Varios programas	Asist. técnica 206.498.000		
Donaciones	17.387.800		ONGs/Ambiente/Ciudadanía/Etc.

Fuente: Banco Mundial. Dirección Subregional Argentina-Chile y Uruguay (1999).