



La política educativa durante el kirchnerismo

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

*Rector*  
Alejandro Villar

*Vicerrector*  
Alfredo Alfonso

# *La política educativa durante el kirchnerismo, 2003-2015*

*Jaime Perczyk*

*Presentación*  
*Alejandro Villar*

*Prólogo*  
*Alberto Sileoni*



Bernal, 2021

Colección Cuadernos universitarios  
Dirigida por Jorge Flores

Perczyk, Jaime  
La política educativa durante el kirchnerismo, 2003-2015 /  
Jaime Perczyk; prefacio de Alejandro Villar; prólogo de  
Alberto Sileoni. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de  
Quilmes, 2021.  
152 p.; 21 x 15 cm. - (Cuadernos universitarios)

ISBN 978-987-558-711-3

1. Argentina. 2. Ciencias de la Educación. 3. Política  
Educativa. I. Villar, Alejandro, pref. II. Sileoni, Alberto,  
prólogo. III. Título.

CDD 370.982

© Jaime Perczyk, 2021  
© Universidad Nacional de Quilmes, 2021

Universidad Nacional de Quilmes  
Roque Sáenz Peña 352  
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

editorial.unq.edu.ar  
editorial@unq.edu.ar

ISBN 978-987-558-711-3

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
*Impreso en Argentina*

## ÍNDICE

<b>Presentación</b> , por Alejandro Villar .....	9
<b>Prólogo</b> , por Alberto Sileoni .....	11
<b>Agradecimientos</b> .....	17
<b>Introducción</b> .....	19
<b>I. El nuevo modelo federal de gobernanza educativa</b> .....	27
1. Antecedentes del sistema educativo argentino .....	27
2. Las reformas educativas de los años noventa .....	32
3. El estado de la educación argentina al inicio de los gobiernos kirchneristas .....	37
4. Las políticas educativas durante el período kirchnerista .....	39
El rol prioritario del financiamiento educativo .....	39
La construcción de capacidades estatales: la recuperación del planeamiento educativo .....	47
5. Hacia una gobernanza federal del sistema educativo: la revitalización del Consejo Federal de Educación .....	54
El CFE como protagonista de las principales políticas del ciclo kirchnerista .....	59
<b>II. La implementación de las leyes de financiamiento educativo: la evolución del gasto educativo nacional y por jurisdicciones en el período 2003-2015</b> .....	65
1. Gasto consolidado en Educación, Ciencia y Técnica en el período 2003-2015 .....	65
2. El financiamiento educativo nacional .....	72
3. El financiamiento educativo provincial: evolución e inequidades ...	78

<b>III. La inversión educativa nacional y sus impactos en los sistemas educativos provinciales</b> . . . . .	89
1. La inversión educativa nacional por provincia y su incidencia en el gasto de los sistemas educativos provinciales. . . . .	90
2. Indicadores de eficiencia educativa en los sistemas educativos provinciales . . . . .	96
Tasa de repitencia. . . . .	97
Tasa de abandono . . . . .	100
Tasa de sobreedad . . . . .	102
Tasa de promoción efectiva . . . . .	106
3. Incidencia del financiamiento educativo nacional en los indicadores de eficiencia educativa . . . . .	110
<b>IV. La institucionalización de las relaciones laborales con el sindicalismo docente</b> . . . . .	119
1. La Paritaria Nacional Docente y la conflictividad laboral . . . . .	121
2. La Formación Docente . . . . .	129
<b>Conclusión</b> . . . . .	135
<b>Bibliografía</b> . . . . .	143

## PRESENTACIÓN

Este libro –que la Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes lleva a sus lectores– propone, con una claridad explicativa notable, una mirada profunda y sistemática del repertorio de políticas públicas que en el campo educativo tuvieron lugar en el país durante 2003-2015, años en los que el Estado recuperó su rol vertebrador de las políticas sociales y particularmente de las políticas educativas.

Es para mí un gran honor escribir estas páginas liminares de lo que, considero, será un aporte valioso para la discusión de este período de la historia de la educación argentina desde el riguroso trabajo de uno de sus actores clave: Jaime Perczyk, a quien por otro lado me une un vínculo de sincero afecto y respeto profesional. También es una enorme satisfacción personal porque la producción que contiene el libro es el resultado de un proceso investigativo que dio forma a la tesis de maestría del profesor Perczyck, que tuve la responsabilidad de codirigir acompañando al doctor Javier Lodola, quien fue su director durante la investigación, y con la que el autor obtuvo el grado de Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes.

El trabajo tiene como punto de partida una perspectiva teórica que se expresa específicamente en la concepción del Estado desde la que se proyectan las políticas educativas: una institución vertebradora y un agente central de un modelo de bienestar para el siglo XXI. Desde esta toma inicial de posición, el autor reconstruye con un marco teórico y metodológico consistente un balance crítico del período, en el que mediante una intervención estatal sin precedentes en los últimos cincuenta años se colocó a la educación en la agenda de los poderes públicos, y se la dinamizó en un entramado donde la sociedad civil tuvo un rol preponderante, junto con los actores políticos clave inte-

resados en la cuestión educativa, particularmente los docentes y sus organizaciones gremiales.

A su vez, el libro incorpora una gran cantidad de información estadística que es adecuadamente tratada y permite cruzar distintas variables que arrojan luz sobre los aspectos abordados. En efecto, se analiza la confección de las políticas nacionales, con especial énfasis en el financiamiento del sector, y su vínculo e impacto en las políticas provinciales, aportando una mirada federal que resulta imprescindible para situar la problemática analizada.

Se trata, entonces, de un aporte al conocimiento académico pero, también, de una voz en el ágora de la política, porque enriquece con información y un análisis riguroso el debate sobre el rol del Estado en la educación que la tensión entre el modelo neoliberal y el que propone un Estado activo generan en la Argentina de nuestros días. En efecto, este tipo de trabajos no solo respeta los cánones académicos, sino que, también, se orientan a cumplir un rol central de las ciencias sociales en el ámbito público: darle visibilidad y sentido político al conocimiento para enriquecer el debate público y contribuir en el diseño de nuevas políticas, luego de la escalada de una crisis social y económica sin precedentes que tuvo lugar a partir del año 2015 y que fue agravada por la pandemia de la COVID-19 en el último año.

La colección Cuadernos universitarios de nuestra Editorial está destinada, principalmente, a la producción de textos académicos de estudio orientados a la educación superior universitaria y no universitaria escritos por nuestros docentes e investigadores y graduados de posgrado. Este texto será una consulta obligada para iluminar un proceso en el que la educación pública estuvo en el centro de las preocupaciones estatales, y también para confirmar la misión de una institución universitaria que a partir de la producción de conocimiento se involucra no solo en la expansión de los campos de saber elaborados, sino también en el compromiso por la construcción de una ciudadanía más inclusiva que profundice las nociones de calidad, inclusión social y democratización de la educación, como aporte a un proyecto de crecimiento y desarrollo económico con equidad y justicia social.

**Dr. Alejandro Villar**

Rector de la Universidad Nacional de Quilmes

## PRÓLOGO

Prologar esta investigación representa para mí un verdadero honor, por el afecto y respeto que me unen con el autor, y porque es un aporte significativo para analizar las políticas educativas implementadas entre los años 2003 y 2015 en nuestra patria.

Entre otros temas, sobresalen el incremento del financiamiento educativo y su relación con el desempeño escolar, la articulación entre Estado nacional y provincias a través del Consejo Federal de Educación, la institucionalización de las negociaciones colectivas a partir de la vigencia de la Paritaria Nacional Docente y la formación profesional de los y las educadoras realizada en conjunto con sus representaciones sindicales.

Asimismo, describe los denominados “ciclos centralizadores de la educación”, durante los cuales el Estado nacional sostuvo la gestión directa de la mayor parte del sistema educativo, y los que podríamos llamar “contraciclos del Estado desertor”, tiempos de políticas regresivas y neoliberales: las dictaduras –autodenominadas Revolución Argentina y Proceso de Reorganización Nacional–, la transferencia de servicios de la década de 1990 y el desguace ocurrido entre 2015 y 2019. El neoliberalismo de los siglos xx y xxi traicionó el ideario del liberalismo clásico, que asignaba a la nación un lugar principal en el progreso de la educación; el Congreso Pedagógico de 1882 (y su resultante, la Ley 1420/84), junto con la sanción de la Ley Láinez en 1905, organizaron un sistema con numerosas escuelas nacionales distribuidas en todo el territorio, modelo que se profundizó en los diez años del peronismo histórico (1945-1955).

El texto es recorrido por una idea de suma potencia simbólica y política: necesitamos un Estado nacional activo, presente, gestor de

políticas públicas y garante de los derechos de los más necesitados, para dejar atrás el Estado “mínimo”, que se desprende y elude sus responsabilidades primarias.

El federalismo es un sistema complejo, poco extendido en el mundo; existen alrededor de 200 países y no muchos más de 30 lo adoptan. Nuestra organización política es un federalismo débil, en el cual cinco jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires), sobre veinticuatro, concentran el 85% del Producto Bruto Geográfico, versión provincial del Producto Bruto Interno. La relación que se genera exige mucho equilibrio y claridad en sus reglas de funcionamiento.

La Ley de Educación Nacional prescribe, en su artículo 5°, que “el Estado nacional debe fijar la política educativa y controlar su cumplimiento, siendo corresponsable en garantizar el derecho junto a los ministerios provinciales”. Más allá de la norma, en términos políticos, la competencia del Estado nacional (en este caso de su Ministerio de Educación) es representar la unidad en el pluralismo. No se debe poner en primer plano el alineamiento político partidario, ya que la Nación es *de todos y para todos*.

Además le corresponde al Estado nacional inspirar un modelo de gestión que se pueda replicar en las provincias, así como planificar estratégicamente el corto, mediano y largo plazo.

El texto subraya la tarea de articulación con las provincias realizada a través de sucesivos acuerdos políticos y técnicos. Al iniciar su gestión, el kirchnerismo se encontró con un sistema educativo fragmentado y sin recursos, un archipiélago con formidables disparidades regionales. Para reconstruirlo, adoptó una estrategia que hizo converger un conjunto de normas (leyes de Financiamiento Educativo y Nacional de Educación, entre otras) con las acciones desplegadas por la Secretaría de Planeamiento Educativo y el Consejo Federal de Educación, instancias de concertación interjurisdiccional de políticas.

La investigación reconstruye el proceso de transformaciones institucionales y fiscales llevadas adelante con el propósito de “revertir la fragmentación del sistema educativo de gestión pública, recuperar el salario real de los docentes y la formación profesional de los trabajadores del sector, y de esta manera, recrear un proyecto de Nación Educativa”.

Para construir esa “Nación Educativa” es necesario que el Estado nacional coordine y organice el conjunto, evitando avasallar las autonomías provinciales. Se debe generar una comunidad de derechos, un espacio común que incluye símbolos y hereda sueños de generaciones anteriores.

La conocida imagen del *collar de perlas* resulta apropiada para describir esa relación singular; el *hilo* no es, estrictamente, más importante que *las perlas*, pero sin él no habría collar, sino un conjunto desarticulado de piezas sueltas. El Estado nacional unifica, supera visiones sectarias y piensa lo común; sin su activa presencia no sería posible la Nación Educativa y gobernaría la fragmentación. Es el *lazo* que instituye la unión.

Hace muchos años, Domingo F. Sarmiento decía: “todos queremos la unión, pero luego viene la realidad de las cosas que rompe con todo esto”. Precisamente, las inequidades regionales son la realidad que impide el federalismo y lo convierte en un ideal trunco.

La investigación demuestra con profusión de datos que las normas implementadas por los gobiernos kirchneristas inauguraron un nuevo tipo de articulación entre los niveles de gobierno, y que resultan viables las políticas fundadas en el diálogo y la colaboración técnico-política. Además, señala que alcanzamos valores inéditos en el gasto educativo (aumentó 191% entre 2003-2015), y que la inversión nacional es una efectiva solución para reducir las asimetrías provinciales. Los resultados indican que la política de fortalecer la jurisdicción central aminoró las desigualdades financieras interprovinciales y garantizó un sistema educativo más equitativo, más eficiente y con mejores resultados.

Es necesario aclarar que el sentido que en la actualidad otorgamos a la expresión “centralización educativa”, no requiere que el Estado nacional recupere la gestión directa de escuelas e institutos, sino que sea capaz de asumir la responsabilidad de orientar, articular y financiar la educación, elevando la igualdad material. Si el federalismo no se construye sobre bases económicas sólidas, deja a los estados subnacionales sin capacidades de gestión y a merced de lo que puedan obtener del gobierno central.

También se analiza en este libro la reconstrucción del vínculo entre Estado y sindicalismo docente, y la revalorización de la tarea de maestras

y maestros, a través del aumento del salario real y de la creación del Instituto Nacional de Formación Docente. El estudio se acompaña con numerosos gráficos –muchos de elaboración propia– sobre repitencia, tasas de abandono, sobreedad, promoción, carreras y estudiantes de formación docente, lo que aporta originalidad y claridad.

Encontrarán en las páginas que siguen un preciso análisis que complementa la rigurosidad de los datos con el protagonismo del autor como responsable de implementar las políticas educativas en esos años. Su lectura nos ratifica la convicción de que el futuro se construye con fuerte liderazgo nacional y reconociendo las deudas insatisfechas. El neoliberalismo no solo no resolvió los pendientes, sino que profundizó las carencias, desacreditó la escuela pública y nos legó un Estado inerme y endeudado.

Para finalizar, el trabajo demuestra que, entre los años 2003 y 2015, el sistema educativo se reconstruyó con mayor financiamiento, más cantidad de docentes y estudiantes, distribución de libros y tecnología, construcción de escuelas, creación de universidades públicas, canales educativos de calidad, mejores salarios, y expansión de derechos para niños, niñas, jóvenes y adultos.

Esa transformación política, social y económica fue realizada por el Estado nacional a través de un Ministerio de Educación “sin escuelas”, que eligió tenerlas a todas.

**Prof. Alberto Sileoni**

Ministro de Educación de la Nación 2009-2015

Mi amor infinito a Nancy, Martina, Ana y Juana

## AGRADECIMIENTOS

Mi enorme agradecimiento a Germán Lodola y Carlos Freytes por el trabajo, el compromiso y el conocimiento.

Al enorme trabajo de Oriana Peretti y Vicente Fernández.

## INTRODUCCIÓN

Desde la consolidación del Estado nacional, la gestión y administración de la educación pública en la Argentina siempre estuvo en el eje principal del debate político y académico. El gran ciclo centralizador de la educación, donde el poder de la nación adquirió un fuerte protagonismo en la gestión directa de la mayor parte del sistema de enseñanza, fue detenido entre los años 1970 y 1990. Bajo el influjo de las ideas neoliberales, los servicios de enseñanza primarios, secundarios y de adultos fueron transferidos a las provincias, quienes a partir de entonces debieron cubrir el pago de los salarios docentes y pasaron a controlar la formulación de los programas de estudio y la formación de los trabajadores del sector. La política de descentralización tuvo como resultado el colapso del sistema educativo nacional, ya que los gobiernos provinciales carecían de los recursos financieros para afrontar sus nuevas responsabilidades de gasto y el Estado nacional no disponía de herramientas ni mecanismos institucionales para intervenir en la política educativa.

A partir del año 2003, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, se produjo un cambio copernicano en la gestión de la educación pública en la Argentina. El nuevo modelo de gobernanza educativa devolvió la centralidad perdida al Estado nacional, sin por ello retornar al nivel de centralización previo a la transferencia de servicios. La administración kirchnerista retomó el control de la política educativa para afrontar los principales problemas que amenazaban al funcionamiento del sistema: provincias sin capacidad financiera, conflictos con el sindicalismo docente por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, y fuertes asimetrías interprovinciales en la calidad y la cobertura de la enseñanza pública. El “retorno” del Estado nacio-

nal a la política educativa tuvo como ejes medulares palear con fondos nacionales la escasez financiera de las provincias, institucionalizar espacios de planeamiento conjunto entre el gobierno nacional y las diferentes administraciones provinciales, y generar un nuevo vínculo con los trabajadores docentes. El cambio de concepción de la política educativa no quitó relevancia a las provincias pues la recentralización no fue acompañada de un avasallamiento de las autonomías provinciales. La estrategia de los sucesivos gobiernos kirchneristas supuso la redefinición del rol de Estado nacional a través del Ministerio de Educación y la construcción de acuerdos políticos y técnicos con los gobiernos provinciales para transformar el fragmentado sistema educativo argentino.

Utilizando un enfoque teórico centrado en las instituciones, las ideas y los intereses de los actores del sector, el objetivo principal de este trabajo es describir las iniciativas de política educativa implementadas entre 2003 y 2015 por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en un contexto regional de “giro a la izquierda” que reconfiguró los estados de bienestar en la región (Levitzky y Roberts, 2011; Carneiro *et al.*, 2014). El foco analítico se concentra en las políticas de financiamiento educativo implementadas por el Ministerio de Educación y su efecto sobre el desempeño escolar, la articulación del Estado nacional con las provincias a través del Consejo Federal de Educación, y la institucionalización de la negociación colectiva docente. El argumento central de este trabajo es que en el contexto de un sistema educativo descentralizado y una organización federal robusta, donde el locus de la política se ubica en las provincias, el Estado nacional proveyó de financiamiento económico y recursos materiales a las jurisdicciones provinciales para que estas pudieran gestionar efectivamente la educación en todos sus niveles y modalidades, al tiempo que apeló a la construcción de un arsenal de mecanismos institucionales de coordinación que permitieron generar rutinas estables de negociación y concertación con las provincias y el sindicalismo docente.

Al estudiar analíticamente estas cuestiones también se pretende brindar respuesta a una serie de interrogantes vinculados: qué desafíos enfrentó el diseño y lanzamiento del amplio paquete de políticas educativas durante el kirchnerismo, cómo fueron resueltas las limitacio-

nes estructurales y coyunturales que enfrentaron estas iniciativas novedosas de política, cuáles son los obstáculos aún presentes y, finalmente, cuáles son los temas pendientes en materia de políticas educativas orientadas a cumplir los principios de equidad e inclusión del sistema educativo argentino.

El análisis exhaustivo de los avances, obstáculos y asuntos pendientes en materia de política educativa durante el kirchnerismo exige utilizar un enfoque teórico centrado en los tres principales factores que estructuran la dinámica de las políticas públicas: *a)* el diseño institucional o marco normativo que regula la actuación de los actores y define el escenario donde las políticas públicas pueden desarrollarse; *b)* las ideas o las propuestas de transformación disponibles y, *c)* el accionar de los actores relevantes del sector (Betancur, 2015; Aguilar Villanueva, 1992). El campo de la política educativa es entonces una esfera determinada por los diagnósticos especializados y las propuestas disponibles, así como por las visiones y concepciones de los protagonistas dentro de un marco institucional determinado.

En términos metodológicos, esta investigación utiliza y combina diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas de análisis. Por un lado, se realiza una “reconstrucción densa de procesos” (o *process tracing*) de las reformas educativas principales adoptadas en el período kirchnerista. Para ello, se relevaron fuentes documentales oficiales e informes de gestión y se administraron entrevistas semiestructuradas a distintos actores del sistema educativo. Mi propio desempeño en la gestión del Ministerio de Educación a lo largo de esos años facilitó la identificación y el acceso a tales fuentes. Por otro lado, este trabajo utiliza técnicas de estadística descriptiva y correlaciones bivariadas a partir de la construcción de una base sistemática (e inédita) de datos anualizados sobre financiamiento educativo del Estado nacional a las 24 provincias argentinas, y desempeño escolar en cada una de las jurisdicciones.

La investigación está organizada en cuatro capítulos, además de esta introducción y una conclusión que resume los principales hallazgos. El capítulo I presenta un breve repaso histórico que desemboca en el proceso de descentralización de la enseñanza en Argentina. El propósito de esta reseña es caracterizar el estado del sistema educativo –administrativamente desarticulado, económicamente desfinanciado

y con fuertes disparidades regionales— cuando el kirchnerismo llegó al poder. Luego, se describe el proceso de adopción del paquete normativo conformado principalmente por la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley Nacional de Educación. Seguidamente, se detalla el nuevo rol que en este contexto institucional asumieron la Secretaría de Planeamiento Educativo y particularmente el Consejo Federal de Educación como instrumentos de concertación de la política educativa entre los niveles nacional y provincial de gobierno. En este sentido, se sistematiza información oficial inédita sobre las resoluciones aprobadas por el consejo que ilustran su protagonismo en la negociación y concurrencia de decisiones en materia educativa.

El capítulo II examina información sobre el gasto público destinado a educación durante el período 2003-2015 sobre la base de tres ejes principales. Primero, se presenta la evolución del gasto consolidado en educación para los niveles nacional y provincial de gobierno. Los datos presentados dan cuenta de un aumento significativo de los recursos económicos que el Estado nacional y los estados provinciales, en cumplimiento de los acuerdos políticos plasmados en las leyes analizadas en el capítulo anterior, destinaron al gasto público en educación. Segundo, se muestran cifras sobre la evolución del financiamiento educativo aportado exclusivamente por el Estado nacional. Por último, se describen patrones de asignación del financiamiento educativo a las provincias y se muestra la amplia variación subnacional existente.

Los resultados indican que hubo un aumento significativo de los recursos que el Estado nacional y las provincias destinaron al gasto en educación, ciencia y tecnología. Luego de cuatro años de sancionada la LFE, el gasto en educación aumentó 64% y en ciencia y técnica creció 55% en términos reales. Respecto al cumplimiento de las metas fijadas en la LFE y LEN, los datos indican que se cumplieron esas metas cada año a lo largo del período. A través de un análisis estadístico bivariado de dos indicadores utilizados por la literatura para medir y comparar el gasto educativo (la inversión en educación por alumno y el esfuerzo educativo), el capítulo muestra que no existe una relación clara entre ambas variables. Esto significa que provincias con mayor esfuerzo educativo no alcanzan niveles similares de inversión por alumno y, también que jurisdicciones con igual inversión educa-

tiva por alumno realizan diferentes esfuerzos educativos. Estos resultados son ilustrativos de las injusticias intrínsecas de la estructura del financiamiento educativo, dado que la mayor proporción del financiamiento surge de los recursos de las provincias. Esto implica que las desigualdades en capacidades administrativas y fiscales de cada una de las jurisdicciones se traduzcan en desigualdades en la provisión de los servicios educativos y, al mismo tiempo, en desigualdades en el derecho de acceso a la educación. Las conclusiones son contundentes cuando se muestra la correlación entre recursos tributarios provinciales per cápita y el gasto educativo provincial por alumno del sector estatal. El hallazgo indica que las provincias con mayor recaudación tributaria son también las que alcanzan mayores niveles de inversión. El análisis de la evolución del gasto educativo provincial deja entrever que, si bien las reformas del marco normativo educativo alentaron a los estados provinciales a destinar mayores recursos, aún no se lograron superar las desigualdades subnacionales. No obstante, en el período 2003-2015 la inversión educativa nacional aumentó 191% en términos constantes. El cambio de rol del Estado nacional y el aumento del presupuesto de la cartera de educación fue la principal herramienta para incidir en el gasto educativo provincial y, así, paliar las desigualdades de financiamiento. Uno de los hallazgos de este trabajo es la confirmación de que el aumento de transferencias no automáticas del Estado nacional a las provincias incide positivamente sobre el nivel de gasto educativo por alumno de las jurisdicciones provinciales. Si bien estos recursos no son suficientes para explicar la variación en el gasto educativo por alumno dado que varias jurisdicciones gastan por encima de las transferencias nacionales que reciben, son complementarios ya que aumentan la capacidad de las provincias de gestionar sus sistemas.

El capítulo III examina empíricamente la relación entre financiamiento educativo y desempeño escolar. Los indicadores utilizados como estimativos de la situación de los sistemas educativos (la *ratio* de alumnos por docente en el sector estatal y la *ratio* entre alumnos y establecimientos educativos) reportaron mejoras. La variación positiva en los dos indicadores se explica por el aumento de cantidad de docentes y el aumento en cantidad de establecimientos educativos respecto al total de alumnos. Esto se traduce en mejoras de las con-

diciones en las que los alumnos transitan sus ciclos de aprendizaje y, además, coincide con la mejora de los indicadores de eficiencia del sistema educativo expresados en las tasas de repitencia, abandono, sobreedad y promoción efectiva. Los resultados indican que en casi la totalidad de las jurisdicciones se registraron mejoras en las cuatro tasas para el nivel EGB1 y EGB2 (primario). Si bien el desempeño educativo se vuelve más dispar entre jurisdicciones en el EGB3 y Polimodal (secundario), no deja de ser significativa la evolución positiva en los indicadores de desempeño en la mayoría de las provincias. Las mejoras en las tasas de eficiencia coinciden con un rol más protagónico del Ministerio de Educación en la distribución de recursos. Los resultados muestran que efectivamente existe una correlación positiva entre la variabilidad de las tasas de eficiencia del sistema educativo y las transferencias no automáticas del Ministerio de Educación. Para cada una de las tasas de eficiencia se cumple el sentido de correlación esperado entre las variables. En el nivel primario la correlación entre las transferencias del Ministerio de Educación de la Nación per cápita y la evolución positiva de las cuatro tasas analizadas es estadísticamente significativa y cumple con el signo esperado. Esto denota que a mayores transferencias per cápita del Ministerio de Educación a las provincias los tres años previos, las tasas de sobreedad, repitencia y abandono descendieron, mientras que la promoción efectiva aumentó en el año analizado para el nivel primario. Asimismo, la correlación es estadísticamente significativa y adopta el signo esperado entre los recursos nacionales transferidos a las provincias y la mejora de las tasas de abandono y promoción efectiva en el nivel secundario.

Por último, el capítulo IV aborda la cuestión de las innovaciones normativas implementadas por el kirchnerismo respecto al sindicalismo docente que se reconfiguraron a través de la institucionalización de las negociaciones colectivas con la Paritaria Nacional Docente y la revalorización de la formación profesional mediante la creación del Instituto Nacional de Formación Docente. Los hallazgos muestran que los salarios reales docentes aumentaron constantemente, en especial en las provincias pobres y financiadas por los mecanismos que ponen en práctica la Ley de Financiamiento Educativo y la paritaria nacional. La conflictividad laboral bajó a nivel nacional, pero persistió a nivel provincial. Esto no significa que los sindicatos docentes

provinciales se movilizaran en contra de la política educativa del gobierno nacional, sino más bien en reclamo de la recomposición salarial. Esto se puede explicar por el carácter confederado de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y los escasos recursos que posee para alinear las acciones de sus bases. Asimismo, se avanzó en la reorganización del sistema formador, mediante la elaboración de nuevas políticas curriculares para la formación docente inicial y continua, e impulsando la investigación en los institutos formadores. La oferta de carrera docente aumentó el 17,6% y la cantidad de alumnos en la formación docente a nivel superior no universitario se incrementó el 53,8%.