

Reforma y cambios en el Estado y la Administración Pública:

Administración Educativa en las Provincias del Nordeste Argentino

Analía Araujo, Patricia Domench y Erika Roffler

INTRODUCCION

En las relaciones Estado y sociedad el aparato burocrático juega un rol protagónico al constituirse en nexo entre ambos actores. El Estado fue modificando su perfil y sus modalidades de intervención según el momento histórico- social, las demandas sociales existentes, la injerencia y presión de actores de la sociedad civil y política. Esto conllevó cambios en las relaciones Estado- sociedad según el rol y el perfil definido.

Por lo tanto las organizaciones del Estado, las funciones de éstas y las articulaciones entre ellas también se fueron modificando. Estas transformaciones se enrolan en las denominadas Reformas del Estado, que no se han dado de una vez y en forma completa sino que han ido generándose desde lo macro a lo micro, afectando en primer lugar las relaciones entre el Estado y la sociedad para desarrollar en un segundo momento cambios en las organizaciones específicas de cada área referidos a su gestión, administración.

En este trabajo tratamos el tema de la reforma educativa en nuestro país a la luz de las reformas de Estado que se han desarrollado en la década del 90, así como las transformaciones operadas tanto en el nivel central como en las provincias y la nueva relación entre ambos. El análisis se focaliza en la administración de la educación tanto en el macro como en el micronivel del sistema educativo argentino. En este sentido, **este trabajo se centra en las reformas que se vienen realizando en las administraciones educativas provinciales específicamente de la región del Noreste a partir de la mencionada reforma educativa.**

Cabe indicar que el presente documento constituye la primera aproximación a una investigación de más largo alcance que involucra no sólo el análisis de los cambios producidos en el macronivel organizacional del sistema educativo sino que pretende indagar acerca de las transformaciones operadas en las mismas escuelas. En esta etapa,

se ha tomado como principal eje del análisis la administración de la educación en las provincias, en tanto éstas han pasado a ocupar un lugar central en la implementación de la reforma educativa. Para ello, se ha analizado el PREGASE considerado uno de los programas nacionales estratégicos; ya que nos permite visualizar, no sólo, cuál es la nueva lógica de relación entre el Ministerio de Educación de la Nación y las provincias en lo que refiere a la implementación de los cambios organizativos y administrativos, sino también, permite avanzar en un primer diagnóstico acerca de cuál es el estado de situación de las administraciones educativas provinciales en la actualidad.

No es ajeno a nuestro conocimiento que el hecho de focalizar el análisis en un sólo programa constituye quizá una debilidad de este trabajo. No obstante, el mismo forma parte de un estudio que, como hemos mencionado, engloba no sólo a la administración del macronivel sino también a las administraciones de las organizaciones del micronivel del sistema educativo de la región NEA, entendiendo que sólo un análisis de ambos niveles podrá permitirnos comprender en su total dimensión los cambios operados en la gestión educativa.

La decisión de circunscribir territorialmente el análisis a las provincias del NEA se fundamenta en las características particulares de la región en cuanto a sus aspectos sociales y económicos, sus debilidades institucionales y políticas a la vez que constituye un desafío por ser la región que presenta los indicadores más críticos del país.

Asimismo, se percibe un déficit de trabajos que enfatizan el abordaje de casos concretos en el marco de las disciplinas vinculadas a la gestión educativa en Argentina, que indaguen en las diferencias culturales, sociales y políticas de las múltiples realidades provinciales.

En síntesis, en una primera parte se desarrolla las líneas conceptuales a partir de las cuales se enmarcan los cambios en el sistema educativo así como la significación que los mismos tienen para la administración de la educación en particular.

En una segunda parte, se intenta dar cuenta de la situación del NEA para luego analizar las reformas que se han implementado en las administraciones públicas en el área de la Educación tomando concretamente el macro nivel organizacional. Finalmente, se esbozan una serie de consideraciones finales que no suponen un cierre de la

problemática sino que, por el contrario, pretenden abrir nuevos interrogantes que sirvan de impulsores a investigaciones futuras.

1. REFORMAS DE ESTADO Y REFORMA EDUCATIVA

Oszlak enfatiza que la idea de la Reforma del Estado implica una ruptura con la tendencia histórica y persistente de ampliar el aparato estatal, legitimada por una modificación substancial de la filosofía en que se fundamenta el papel del Estado. Ello supone primero, la transformación institucional del Estado (incluyendo reformas de los textos constitucionales); segundo, cambios en su estructura administrativa; y en tercer lugar, transformaciones de las fronteras entre Estado y sociedad civil. Este conjunto de cambios conduce inevitablemente a la redefinición de las reglas de juego que moldean y condicionan la relación entre lo estatal y lo privado. [\[1\]](#)

Tales reformas estatales se fueron desarrollando en distintos momentos. Según señalan algunos autores [\[2\]](#), la primera etapa implicó una transformación de fondo con el fin de replantear el rol estatal y su agenda. Tales cambios estaban legitimados por una situación social y económica que empeoraba cada vez más y que luego derivó en la hiperinflación de 1989. Esta crisis demostró y legitimó la necesidad de implementar una reforma global del Estado argentino que atendiera simultáneamente a la solución de los problemas evidenciados por el lado de los ingresos públicos y por el lado del gasto público. [\[3\]](#)

Sin embargo, debe señalarse que la I Reforma del Estado fue una efectiva transformación de las reglas de juego, en tanto que la II Reforma tuvo en común con la anterior, el disparador de la crisis fiscal diferenciándose de ella en el proceso de implementación efectiva y, por consiguiente, en los resultados que se obtuvieron. [\[4\]](#)

El proceso de la Segunda Reforma comenzó en 1995 con el objetivo de realizar ajustes macroeconómicos para reducir el gasto. Para lograrlo se presentó esta reforma, como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de Estado vigente. En tal sentido, las adecuaciones del aparato estatal - en el discurso del gobierno - habrían de implicar ajustes, en términos de estructuras, dotaciones y presupuesto, pero subordinados a este objetivo final y no conllevaban una referencia a un proceso de transformación real. Se buscaba consolidar al Estado central como una organización de

segundo piso, desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada [5].

La educación, como parte del Estado, fue afectada por estas distintas reformas en tanto dichos procesos de cambio en las políticas y el sistema educativo se corresponden con estas reformas y han sido parte de los cambios mencionados.

Según Noel McGinn en la mayor parte de Latinoamérica la reforma educativa es endémica. Este autor afirma que en los últimos 50 años, todos los países iniciaron al menos una reforma y varios dos o más. Estas reformas seguirían a las de la década anterior, las que a su vez seguirían a otras anteriores. [6]

Tales reformas se diferencian en sus características ya sea por razones de disponibilidad de recursos, por necesidad de formación de recursos humanos, por interés en lograr movilidad social. A los fines de comprender y diferenciar las reformas educativas se considera una categorización que hacen algunos autores como Carnoy y Moura Castro de tales reformas educativas en Latinoamérica. [7]

Si bien fue pensada para Latinoamérica en general, tal caracterización y categorización resulta pertinente para las reformas que se dieron también en Argentina.

Así, se identifican “**reformas por razones de financiamiento**” dado que intentaron recortar gastos de operación de los presupuestos nacionales y redujeron el total de recursos públicos y privados a la educación.

Otras fueron denominadas “**reformas por razones de competitividad**” ya que se orientaron a preparar a la población para disponer de un capital humano de mayor calidad, nuevas competencias y mayor competitividad de la economía.

Algunas reformas intentaron lograr desde la política educativa movilidad social y nivelación social, estas pueden llamarse **reformas por razones de equidad**.

Las reformas educativas pueden pertenecer a más de una categoría y una característica común es que todas quisieron elevar la calidad bajando los costos. Esto se explica en parte debido a que el contexto en que operaron dichas reformas de los

sistemas educativos ha estado signado en la mayoría de los países de la región por restricciones y escasa disponibilidad de recursos públicos; por lo cual a fines de los 80 la mayoría de los países de Latinoamérica llevaron a cabo procesos de ajuste para reducir el gasto publico, particularmente de las áreas centrales del gobierno reduciendo el gasto educativo en momentos que aumentaba la matrícula por la democratización. [8]

2. REFORMA EDUCATIVA EN ARGENTINA. PRINCIPALES CARACTERISTICAS

Durante el período que se extendió desde 1989 hasta diciembre de 1999 se inició una reestructuración del Estado Nacional que modificó no sólo su estructura sino su lógica de funcionamiento y la relación entre éste y la sociedad. La misma significó la puesta en marcha de un proceso de reorganización del aparato estatal, la privatización de empresas, la desregulación de mercados y la transferencia de funciones tanto a los gobiernos provinciales de servicios de alto contenido social [9] como a la sociedad civil a través de la implementación de la política social con la participación de las ONGs.

En el sector educativo se implementaron cuasi simultáneamente la descentralización de las escuelas a las Provincias (Ley N° 24.049) [10] a partir del año 1992 y la reforma educativa (Ley N° 24.195) en lo pedagógico- curricular a partir de 1993. Si bien constituyen procesos diferenciados, se han influido mutuamente y es necesaria una mirada que los involucre a ambos.

Conceptualmente, es posible enmarcar ambas políticas en lo que se ha denominado reformas de “*primera y segunda generación*” en la política social de la mayoría de los países de América Latina durante la última década.[11] Las reformas de primera generación se han dirigido fundamentalmente a modificar la gestión y el financiamiento del sistema en tanto las de segunda generación han abordado los problemas vinculados a la calidad de la prestación y en este sentido, las escuelas han sido su objeto de cambio. Las primeras son reformas “hacia fuera” centradas generalmente en la descentralización de funciones y competencias a las Provincias. En tanto, las segundas por ser “hacia adentro” se dirigen hacia los modelos de gestión y evaluación del sistema, los contenidos curriculares y los procesos pedagógicos que se desarrollan en las escuelas. [12]

Con anterioridad a la reforma educativa propiamente dicha se produjo la transferencia, devolución o provincialización de las escuelas nacionales de nivel secundario, técnico y de los institutos de formación docente, localizados en las provincias, y gestionados desde hacía un siglo, por el Gobierno Nacional.

Teóricamente, en la redefinición de las prestaciones básicas del Estado Nacional y de los Estados Provinciales se procuraba la proximidad del prestador respecto de los usuarios de los servicios públicos, en el entendimiento de que la proximidad geográfica entre quien decide y quien presta los servicios facilita la gestión y el control de los mismos. No obstante, en la práctica las transferencias de los servicios a los Gobiernos Provinciales estuvieron más vinculadas con un problema de tipo fiscal asociado al “achicamiento” del Estado que a la eficientización del mismo.

El discurso que legitimaba dicha transferencia se vinculaba a la “devolución” a las jurisdicciones de una potestad que les correspondía y que el Estado “centralizador” había incorporado como propia.

En el caso de la descentralización educativa tal como señala García Delgado *“no pareció haber sido resuelta inicialmente con un criterio integral que haya preparado las condiciones de la transferencia educativa de acuerdo a los recursos necesarios, la capacidad de gestión y el fortalecimiento institucional sino que contuvo en su origen una connotación dominante de tipo fiscalista determinada por las políticas económicas de ajuste, lo que implicó en este caso una modalidad residual de gestión.”* [\[13\]](#)

De este modo el traspaso a las provincias se enmarcó en reducciones y restricciones que afectaron tanto el nivel central como el de las escuelas. En el primer caso, se trató de:

- Ø redimensionamiento (achicamiento) de las plantas profesionales,
- Ø supresión de áreas técnicas de planeamiento y programación,
- Ø tercerización de servicios de alta calificación técnica (equipos de capacitación y diseño de materiales de instrucción, diseño y elaboración de Proyectos Educativos Institucionales, capacitación y equipamiento para el acceso a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación),

- Ø eliminación de instancias intermedias de supervisión, entre otras. [\[14\]](#)

En el caso de las escuelas, muchas decisiones afectaron la dotación de recursos humanos y equipos, la eliminación y/o fusión de secciones, la reforma de cuerpos normativos que redujeron los regímenes de licencias y permisos.

La descentralización de la educación en la década de los 90 fue el paso previo a la reforma educativa llevada a cabo a partir del año 1993 que focalizaba sus objetivos en la mejora de la calidad de la educación si bien el Estado Nacional ya no tenía a su cargo las escuelas a las que se pretendía reformar. En este caso, se trataría de una reforma de segunda generación en tanto significó no sólo una redefinición del sistema educativo sino también una nueva redistribución de funciones y competencias entre la Nación y los Gobiernos Provinciales.

La implementación de la Ley Federal de Educación 24.195, que se propuso reconstruir un sistema federal educativo con énfasis en la calidad y la equidad, a través de:

- Ø la ampliación de la educación obligatoria de siete a diez años;
- Ø el incremento (duplicación) de los recursos financieros para el sector;
- Ø una nueva estructura académica basada en tres ciclos de educación obligatoria y un nivel multimodal; y
- Ø la definición de nuevas funciones para el nivel central nacional. [\[15\]](#)

A partir de ésta se produjo una profunda modificación de toda la estructura del sistema educativo nacional, distinguiéndose las siguientes etapas en la educación:

- Ø Educación Inicial: de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año.
- Ø Educación General Básica: constituida por tres ciclos de tres años cada uno, a partir de los 6 años de edad. Es de carácter obligatorio.
- Ø Educación Polimodal: ciclo de tres años de duración.
- Ø Educación Superior: comprende la educación universitaria como la no universitaria.

Ø Educación Cuaternaria: corresponde a los niveles de postgrado, maestría y doctorado.

Por otra parte, la Reforma significó a nivel curricular, que se definiesen nuevos contenidos organizados en tres niveles:

Ø Contenidos Básicos Comunes (CBC): válidos para todo el país y obligatorios para todas las provincias, aprobados por el Consejo Federal.

Ø Diseños Curriculares: adecuación de los CBC a las realidades provinciales.

Ø Proyectos Educativos Institucionales: propios de cada unidad educativa.

En efecto, ambas reformas tuvieron un fuerte efecto en el cambio de rol del Estado ya sea en el nivel central como en el provincial y en las relaciones entre ambos como así también entre el Estado y otros actores de la sociedad civil y política. Desde el punto de vista del propio sistema educativo, implicó un cambio no sólo en las dimensiones pedagógicas y curriculares sino también organizativas y administrativas del sistema.^[16] En tal sentido Pérez y Alonso Brá señalan que: *“La dirección de la transformación que se pretende operar involucra también un cambio organizacional respecto de las responsabilidades y la modalidad de adopción de decisiones. En el caso de la reforma educativa, éstos recaen sobre el nivel de la institución escolar. En relación a ello, se enuncia acerca de la necesidad de abandonar su antigua cultura de rutinas e inercia por la autonomía, el empeño y la responsabilidad – sentidos cada vez más ligados al concepto de gerenciamiento – aspirando a librarla de su rigidez y carga burocrática.”* ^[17]

3. RELACION ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LAS PROVINCIAS

Se trata de una reforma diseñada desde el Estado central que debía ser implementada en las Provincias quienes tenían competencia sobre las organizaciones educativas objeto de la misma a partir de la descentralización. Esto ha significado una serie de particularidades en cuanto a la forma, los tiempos y el sentido que adoptó la implementación y por supuesto a los resultados que se han ido obteniendo.

Para entender estas particularidades en la implementación, es necesario ver las heterogeneidades de cada una de ellas que ha significado en muchos casos el cambio de

sentido y un ritmo diferente en la puesta en práctica. Esta situación de disparidad parece no haber sido tomada en cuenta por el Estado Central en su diseño sino que más bien se percibe una idea lineal respecto del cambio que debía producirse en el sistema educativo.

A la vez, se visualiza un doble juego en cuanto a la centralización en el diseño desde las instancias centrales de Gobierno y la desconcentración en la ejecución de la política que necesariamente debía realizarse en el marco de las jurisdicciones provinciales y en función de una serie de variables propias de cada región. En este sentido juegan un papel significativo no sólo las diferencias en cuanto a la situación financiera y la capacidad de gestión de los aparatos estatales provinciales sino también el entramado de los actores políticos y sociales para la construcción del consenso necesario para la implementación. Los Ministerios provinciales, los sindicatos docentes, la misma sociedad civil tuvieron una injerencia que estaba dada por la coyuntura propia de cada Provincia si bien la reforma educativa tuvo como rasgo desatado el ser impuesta desde "arriba hacia abajo".

Ahora bien, uno de los problemas más críticos en la nueva relación entre Nación y Provincias tiene que ver con las competencias asignadas a las mismas en la puesta en marcha de las reformas mencionadas. El Estado Nacional adopta papel "residual" en cuanto a la implementación convirtiéndose en un organismo de apoyo y control para los actores provinciales. Sin embargo, para estas nuevas funciones en relación a la administración de la educación, los gobiernos subnacionales se han encontrado con una serie de inconvenientes vinculados con la falta de capacidad técnica, con una reducción creciente de los recursos disponibles que permitieran el cumplimiento de los lineamientos pautados y, en muchos casos, con la ausencia del consenso necesario para implementar los cambios.

4. ADMINISTRACION EDUCATIVA: UNA APROXIMACION CONCEPTUAL

La administración educativa es una disciplina que busca estudiar la organización del trabajo en el ámbito del sistema educativo en términos de Cassasus [\[18\]](#). Ésta es una disciplina pragmática pues su contenido está determinado por las prácticas de gestión que se observan en las organizaciones del sistema. Utilizaremos indistintamente los términos de administración o gestión educativa [\[19\]](#).

En América Latina, y específicamente en nuestro país, el desarrollo del sistema educativo en el presente siglo se caracterizó por buscar la cobertura universal en la educación básica, situación que llevó a la construcción de sistemas educativos nacionales con una marcada preeminencia del sector estatal, dentro de la esfera de la Administración Pública. En los últimos años, se observa la emergencia de un importante sector privado que se agrega a la oferta educativa confesional privada. Por lo cual las organizaciones que lo integran son tanto de carácter estatal como privadas, siendo la mayoría de gestión pública.

Estas conforman un macrosistema organizativo, cuyos elementos son también organizaciones. [\[20\]](#) Entendiendo a las organizaciones como a “un tipo determinado de formaciones sociales que están claramente diferenciadas de su entorno social (un círculo definido de miembros), poseen una estructura interna diferenciada y están orientadas a la persecución de metas específicas o al cumplimiento de tareas predefinidas”, [\[21\]](#) que para el logro de sus objetivos emplean distinto tipo de formas jurídicas y estrategias. Las distintas organizaciones que componen el macrosistema van a compartir objetivos y por otra parte van a tener objetivos que pueden ser diferentes, que pueden complementarse o no, y hasta contraponerse.

Cuando hablamos de administración educativa hacemos referencia tanto a las organizaciones del macro como del micronivel. La administración en el micronivel implica las decisiones que se toman en relación con el manejo de recursos materiales, humanos, financieros y de información específicamente en cada unidad educativa, en las escuelas. La administración en el macronivel se refiere a decisiones de carácter más general, de gobierno del sistema educativo, las decisiones que se toman en estas organizaciones limitan las posibles decisiones en las unidades educativas. Por ejemplo decisiones que tienen que ver con requerimientos de recursos humanos, selección, promoción, egreso, etc.

En el macrosistema educativo argentino podemos diferenciar dos niveles: el nacional y el provincial. Como se señaló anteriormente el sistema educativo ha vivido una serie de cambios que configuran un nuevo rol de las distintas organizaciones del sistema educativo en búsqueda de mayor calidad y pertinencia. La descentralización en la prestación del servicio, y la implementación de un nuevo modelo de gestión. Esto ha

conllevado la necesidad de una reforma de los macrosistemas, administración nacional y provincial, como también del micronivel, de las unidades educativas.

Con el traspaso de los servicios educativos, las administraciones provinciales asumen nuevas tareas y se ven comprometidas con el cambio. Por otra parte, era muy cuestionada la eficacia y eficiencia de las administraciones provinciales; y esto impactaba en la calidad educativa. Se concibe, entonces, como necesaria una reforma de la gestión provincial que involucra tanto un cambio en la estructura organizativa de los ministerios provinciales como así también de los procesos administrativos que se dan en su seno.

Con los nuevos objetivos organizaciones se hace necesario una reforma de la estructura organizativa de las administraciones provinciales, con una definición de los puestos de trabajo que demandaba el servicio educativo. Para esto era necesario un diagnóstico, para la cual era de vital importancia contar con un sistema de información pertinente que permite observar las fallas de las estructuras organizativas para su reestructuración. Muchas provincias no tenían una lista de puestos de trabajo que demandaba el servicio educativo de un establecimiento, independientemente de quienes ocupaban esos puestos.

Por otra parte, los procesos que se daban en el seno de estas organizaciones eran burocratizados, complejos y lentos. La modalidad de trabajo [\[22\]](#) usualmente utilizada era la modalidad operativa en donde la asignación de recursos se efectuaba en función del mantenimiento de una determinada capacidad instalada de producción de resultados sistemáticos y rutinarios, independientemente de las actividades necesarias para el logro de los resultados. Esta modalidad de trabajo está asociada a estructuras organizativas burocráticas.

Con la reforma se busca un nuevo modelo de gestión, que conlleva el paso de un modelo de gestión burocrática a otro que centra su atención en el logro de objetivos a la vez que considera que para el desarrollo de los fines de la organización es necesario e imprescindible el papel que cumplan sus recursos humanos. En este adquieren mayor relevancia, no sólo los aspectos ligados a las organizaciones en general, sino también aquellas cuestiones técnicas operativas que dan cuenta de la dinámica de las organizaciones en la vida cotidiana y de su relación con el entorno.

Michel Crozier ha señalado las características salientes del nuevo modelo de gestión pública [23] :

- Ø Capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, de cooperar en función de los fines institucionales;
- Ø Capacidad de comunicarse abiertamente con libertad y franqueza a través de todas las barreras de la especialización;
- Ø Nueva cultura gerencial, menos niveles jerárquicos, nuevas lógicas de gestión, que posibiliten la existencia del trabajo en equipo con la potenciación de las capacidades sinérgicas de las instituciones;
- Ø Simplicidad en las estructuras y los procedimientos incorporando la tecnología en la administración y gestión de los recursos; evaluación por resultados sobre la base de una mayor autonomía de las distintas unidades de la organización.

Para ello, era necesario incorporar nuevas tecnologías de gestión como la reingeniería, las técnicas de gestión de recursos humanos, la programación/presupuestación/administración financiera, el diseño y reingeniería de procesos, operaciones y procedimientos, técnicas de reestructuración, diseño y gestión de sistemas y tecnologías de información, entre otras, a los fines de involucrar a todas las personas para el logro de los fines institucionales; construir un sistema de información que facilitase la capacidad de comunicación; generar una nueva lógica de gestión mediante el trabajo de equipo y simplificar estructuras y procedimientos.

La gestión educativa según Benno Sander no sólo debe guiarse por criterios de eficacia y eficiencia, sino también de efectividad y relevancia. Es decir que no sólo tiene que tener en cuenta el logro de los objetivos que plantean las organizaciones del sistema educativo, con la mejor asignación de recursos posibles, sino que también debe responder a las demandas que plantea el entorno, teniendo en cuenta contenidos sustantivos y valores construidos colectivamente [24] . En el plano de lo teórico al menos tres de estos criterios se perseguían con la transformación del sistema: mayor eficacia, eficiencia y efectividad.

Para apoyar a esta profunda transformación del sistema desde el macrosistema a nivel nacional, instaurando este nuevo modelo e incorporando estas nuevas tecnologías, se crean programas de apoyo a la reforma, financiados por organismos internacionales. Uno de esos programas es el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) que se analizará en detalle en los apartados siguientes para los casos de las provincias del Noreste.

Antes, se realiza un breve diagnóstico de la situación de la región en términos generales en cuanto a su situación socio- económica, política y educativa.

5. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL NORDESTE ARGENTINO

La región del NEA (compuesta por las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) es una de las zonas más pobres del país, con su Producto Bruto Geográfico contribuye tan solo con el 6% al total del Producto Bruto Nacional. Ello se puede explicar por la estructura económica de la región, poco diversificada y basada en la producción de materias primas de bajo valor agregado (cada una de las provincias que componen la región es prácticamente monoprodutora, de algodón, de tabaco, de azúcar, de yerba mate y té).

La ausencia de una base industrial desarrollada en la región, y las debilidades de su sector agrario han vuelto a la economía altamente dependiente del Sector Público Provincial. Ante la falta de una base económica generadora de empleo que pueda absorber a la población trabajadora de la región, el Estado Provincial ha debido atender a las necesidades de empleo, ya sea a través del empleo público o de la entrega de un subsidio, situaciones ambas que repercuten en los niveles de gasto público de la región.

Asimismo, las debilidades del sector productivo regional generan un problema adicional para el fisco, que son los bajos niveles de recaudación tributaria. En este sentido, la región presenta los niveles más bajos de recaudación propia (recursos propios tributarios y no tributarios) del país.

Ambas situaciones generan una presión en el mismo sentido sobre los tesoros provinciales de la región, demandando por un lado una fuerte presión sobre los niveles de gasto sin posibilidades genuinas de generar recursos, lo que se ha traducido a lo largo de los años en niveles cada vez más altos de déficits fiscales. Históricamente dicha situación

había sido atenuada en parte por los recursos de origen nacional, tanto los coparticipados como los generados por otras fuentes o directamente los aportes que realizaba el Estado nacional.

En los últimos cinco años esta situación se ha visto agravada por la escasez de los fondos nacionales que, debido a sus propias dificultades, se vieron reducidos considerablemente obligando a la región a recurrir al crédito interno y externo.

Dado que las debilidades económicas de la región son de tipo estructural, la necesidad de financiamiento no ha cesado sino que por el contrario ha empeorado con el tiempo. La toma de créditos ha sido recurrente a lo largo de estos últimos cinco años, y se ha visto incrementada por la propia necesidad de pagar los servicios de la deuda que los mismos créditos generan. Con ello se señala que, a las presiones sobre el gasto público arriba señaladas se le ha sumado en este último período la presión de los servicios de la deuda, que a su vez conlleva a la toma de nuevos créditos, creando un círculo de endeudamiento difícil de romper.

Si a ello se le agrega la caída de los precios internacionales de los productos primarios, tenemos un claro cuadro del porque la Región del NEA es la más endeudada del país, con los más altos índices de pobreza y de mortalidad infantil y los más bajos niveles de alfabetización y de esperanza de vida. [\[25\]](#)

Sumado a ello, desde el punto de vista político- institucional se observa como característico de la región un marcado clientelismo político como lógica imperante en los sectores políticos y gobernantes a la vez que el aparato estatal continua siendo un espacio más asociado a intereses privados y sectoriales que a intereses del conjunto de la sociedad.

No obstante, el Estado provincial constituye el actor más relevante en el entramado de actores políticos y sociales existiendo una fuerte debilidad de la sociedad civil para articularse sin la participación de éste.

Tradicionalmente, se constituyó como el principal agente de desarrollo (al igual que en el modelo nacional a partir de la segunda mitad del siglo XX) si bien su debilidad institucional y financiera ha constituido un impedimento para desarrollar políticas públicas estratégicas. [\[26\]](#)

En la actualidad, los Estados Provinciales se encuentran sumergidos en una fuerte crisis política - institucional, fenómenos no desvinculados de la realidad nacional. Como ejemplo de ello puede citarse, los casos de la Provincia de Corrientes que se encuentra intervenida por el Estado Nacional en virtud de las competencias que le otorga la Constitución Nacional y donde se han producido numerosos conflictos sociales en los últimos años; o bien Formosa, donde las dietas y favores recibidos por los representantes del Poder Legislativo se enmarcan en un contexto social de extrema pobreza y precariedad.

En términos generales, puede decirse que como consecuencia de décadas de apropiación corporativa, los Estados provinciales se encuentran incapacitados para desempeñar sus funciones básicas. Se hace necesaria una reforma de los mismos como condición necesaria para desarrollar políticas estratégicas que permitan superar el estancamiento y que aseguren una mayor equidad en la región. [\[27\]](#)

Por último, como consecuencia de esta preeminencia de lo público- estatal por sobre el sector privado puede observarse que el desarrollo de la sociedad civil no ha tenido la misma significación que en otras regiones donde es posible encontrar un entramado de asociaciones del tercer sector más significativo. [\[28\]](#) Si bien existen numerosas organizaciones sociales en su mayoría de base territorial (y generalmente vinculadas a la Iglesia Católica) han prevalecido las formas de organización social vinculadas a los viejos actores sociales y los actores sindicales vinculados al sector público (que de hecho es el mayor generador de empleo) siguen manteniendo una importancia significativa en el entramado sociopolítico de la región. Esto último constituye un elemento de singular relevancia para las políticas que se están analizando.

5.1. El Sistema Educativo del NEA

En las últimas décadas el sistema educativo argentino en general ha sido altamente cuestionado en cuanto a su calidad y pertinencia y asimismo ha tenido fuertes problemas de financiamiento.

Si bien no existían estudios exhaustivos sobre el tema de la situación educativa en el NEA, esta región mostraba según el Censo de 1991 índices de escolaridad neta

primaria y secundaria inferiores a la media nacional, e índices de analfabetismo muy superiores a la media nacional.

El Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos realizado en 1994 mostró que la distribución de los recursos en el sistema educativo difiere significativamente por jurisdicción, sector, nivel de enseñanza y tipo de educación. Las provincias del NEA poseen la menor cantidad de establecimientos y alumnos del sistema. Asimismo estas provincias tienen los mayores porcentajes de unidades educativas gestionadas por el Estado. El Censo reveló, por otra parte, que alrededor del 10 % de los docentes del sistema educativo se encontraba en uso de licencia o comisión de servicios. En la región NEA los porcentajes son similares, registrándose el menor porcentaje en Corrientes (8%) y el más alto en Formosa (12%).

Cuadro 1: Cantidad de docentes en el sistema de educación

Jurisdicción	Docentes	En actividad	En licencia	Ambas Situaciones
Total del país	655.750	560.443	63.944	31.363
Chaco	15.777	13.599	1.467	711
Corrientes	18.339	16.402	1.377	560
Formosa	9.805	8.152	1.147	506
Misiones	14.744	1.2.901	1.262	581

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94. Ministerio de Educación.

En la región NEA específicamente se han registrado los peores indicadores de calidad educativa del país, y esto se ha confirmado por un estudio realizado en 1998, en el cual se conformó un mapa socioeducativo nacional. Según éste las provincias del NEA conjuntamente con Santiago del Estero son quienes se encuentran en la peor situación relativa del país. [\[29\]](#)

En cuanto a la implementación en la Región, a siete años de iniciada la reforma, ha sido masiva en el nivel de la EGB, y mucho menor a nivel del Polimodal. Para reflejar esta situación hemos construido el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Grado de implementación de la reforma educativa al año 2000 [\[30\]](#)

Provincias	Cantidad de Unidades		Estado de Implementación de la reforma	
	Educativas (*)		EGB	POLIMODAL
	EGB	POLIMODAL		
Chaco	1.022	155	58 Escuelas 7° Grado: 3 % 7° y 8°: 67 % 7°, 8° y 9°: 30 %	37 Escuelas
Corrientes	921	153	Masivo: todas las Escuelas	53 Escuelas
Formosa	499	81	Masivo: todas las Escuelas	12 Escuelas
Misiones	866	165	Masivo: todas las Escuelas	8 instituciones estatales y todas las privadas (58)

(*) Datos del año 1997

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados- Ministerio de Economía – y de la Dirección General Red Federal de Información Educativa - Ministerio de Educación.

El gasto educativo en el NEA

Una parte importante del análisis del sistema educativo se vincula a su financiamiento así como a la eficiencia del gasto en términos de la calidad de los servicios que se prestan. En este apartado, se pretende realizar un breve análisis que nos permita entender desde el punto de vista presupuestario cual ha sido la evolución del gasto en Educación de las Provincias en el contexto de la reforma educativa.

En este sentido, no es menor la cuestión referida a la proporción del gasto que se destina a la función educación en un contexto de restricción de recursos, ya que expresa de modo cuantitativo la relevancia del sector dentro del conjunto de políticas de un gobierno determinado. [\[31\]](#)

Entre la década del 80 y 90 se operaron una serie de cambios que tal como hemos visto han modificado desde el punto de vista del Gasto Público Social la composición e

incidencia de cada uno de los sectores. [1] La mayor parte del mismo corresponde a seguros (38.6%) y el resto corresponde a salud (22.7%), educación, cultura, ciencia y técnica (21.9%) y el porcentaje restante se refiere a promoción, asistencia social, trabajo, vivienda y otros. La educación básica (inicial, EGB y Polimodal) y educación superior universitaria y no universitaria eran las que insumían el 64.8% y 18.6% respectivamente. De hecho, se evidencia la mayor importancia desde el punto de vista del gasto público de la educación básica con relación a la educación superior. Ahora bien, la descentralización de las escuelas significó una reducción del gasto en el nivel nacional mientras que en las Provincias este creció desde el 62% al 93.9% constituyendo el principal destino de las erogaciones provinciales en dicha función. Es decir, que la principal fuente de financiamiento de la finalidad educación cultura ciencia y técnica corresponde a las Provincias y el resto se distribuye entre el Tesoro Nacional y Municipal en menor medida.

No obstante, el Estado Nacional a través de los organismos internacionales (BID y BIRF) se encarga del financiamiento de programas de reformas e inversiones en la educación primaria y el mejoramiento de la educación secundaria y de la enseñanza superior que tienen como principal objeto el fortalecimiento de las administraciones provinciales en el área de la educación así como también la mejora de las condiciones de la educación. En general, el Ministerio de Educación de la Nación ha sido el encargado de poner en práctica estos programas en las Provincias con mayor o menor éxito según el caso. [\[32\]](#)

Un análisis particular de la evolución del gasto en educación para las provincias del NEA estaría evidenciando que el mismo ha estado en promedio, en niveles inferiores al gasto medio del país, si bien el mismo se ha ido incrementando a lo largo de la serie 1991-2000. Tal como muestra el cuadro siguiente la proporción del gasto en Educación y Cultura de las Provincias y del NEA ha sido creciente durante todo el periodo como consecuencia de la descentralización que transfirió a dichas jurisdicciones la educación secundaria y no universitaria.

Cuadro 3: Evolución del Gasto en Educación en las Provincias del NEA

Gasto en Educación y Cultura - en %-	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Corrientes	22,5	31,5	28,7	25,0	25,7	28,0	26,4	27,9	28,8	30,6
Chaco	25,8	30,8	29,6	28,6	28,2	26,7	25,0	22,4	26,5	26,7
Formosa	21,8	20,9	16,8	19,6	20,1	22,0	19,5	22,7	25,4	23,8
Misiones	23,1	25,0	25,2	26,8	25,5	23,1	23,2	23,1	24,7	26,5
NEA	23,3	27,1	25,1	25,0	24,9	25,0	23,5	24,0	26,4	26,9
Promedio País	24,3	27,0	27,2	27,2	27,7	27,3	28,5	27,9	29,5	31,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía.

Por último, en cuanto a la afectación específica del gasto es relevante observar que gran parte del gasto está asignado al pago de sueldos. En el año 1998 por ejemplo el gasto en personal representaba 89 % del gasto en educación en el Chaco, un 83% en Formosa y un 74 % en Misiones. Estas cifras en promedio resultan superiores a la media nacional. Este aspecto resulta de gran importancia en tanto constituye uno de los temas más críticos para la administración educativa. Esto se encuentra ligado a las ineficiencias o inexistencias de sistemas de información y gestión de recursos humanos en la mayoría de las Provincias.

6. REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA EN LAS PROVINCIAS

6.1. EL PREGASE

En este acápite nos referiremos específicamente a una de las acciones de reforma de la administración que se ha propiciado en los sistemas educativos provinciales argentinos, es decir en el macrosistema educativo provincial, tras la reforma educativa adoptada mediante la Ley Federal de Educación.

El PREGASE se crea en enero de 1996 por Resolución Ministerial para apoyar el fortalecimiento institucional de las administraciones educativas provinciales, a partir de una reforma administrativa, propuestas y recomendaciones para mejorar el modelo de gestión y promover el cambio en la cultura organizacional.

Durante el primer año fue financiado sólo por financiamiento del Tesoro Nacional. A partir de 1997 se financia mediante recursos provenientes de un Préstamo BIRF, con contrapartida local del Tesoro Nacional.

Al iniciar las actividades el PREGASE elaboró un diagnóstico de situación a partir de un análisis FODA para evaluar la gestión administrativa y las posibilidades de mejora en cada provincia. Se observó que existía poca disponibilidad financiera, alto porcentaje de recursos financieros destinado al pago de recursos humanos y un excesivo centralismo en el manejo de los recursos. Las Provincias no contaban con sistemas integrados de recursos humanos [\[33\]](#) y de administración financiera que sean eficientes.

La Nación financiaría la totalidad de las acciones emprendidas, y asimismo pondría a disposición de las provincias el soporte de capacitación y el diseño de acciones comunicacionales para la implementación de las reformas. Las Provincias deberían comprometerse a implementar, mantener y actualizar los sistemas desarrollados con la asistencia del Ministerio de Educación de la Nación.

El Programa fue planteado a todas las jurisdicciones. Estas podían adherir voluntariamente a la experiencia, con la limitación del presupuesto asignado.

En 1997 inicia sus acciones en las provincias de Catamarca, Chaco, Jujuy, Salta, San Juan, Tucumán, Entre Ríos, Formosa, San Luis, Chubut. Entre 1998 y 1999 se incorporaron Córdoba, Santa Fe y Río Negro. Las últimas en adherir al Programa han sido Ciudad de Buenos Aires, Corrientes, Santa Cruz, La Rioja, La Pampa, Mendoza y Tierra del Fuego.

El PREGASE nuclea las actividades de Reforma Administrativa y Fortalecimiento Institucional del Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria (PRODYMES I) y del Programa de Reformas e Inversiones del Sector Educativo (PRISE). A partir de 2000 queda formalizado que el Programa lleva estas acciones de acuerdo al Pacto Federal Educativo.

6.2. LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA:

Al iniciarse el programa el objetivo general del mismo era lograr la optimización del funcionamiento administrativo para que de modo más eficaz y eficiente, contribuya a mejorar la calidad del servicio educativo y hacer viable la implementación de la Ley Federal de Educación. Es decir el objetivo era lograr el fortalecimiento institucional. Para ello, el programa desarrolló cinco subprogramas:

- Ø Administración de recursos humanos
- Ø Reingeniería de la gestión de documentos
- Ø Salud laboral
- Ø Presupuesto por programas
- Ø Sistemas de información ejecutiva

Y dos líneas de acción de apoyo:

- ü Desarrollo de recursos humanos
- ü Desarrollo de la comunicación

No todos los subprogramas tenían que ser aplicados en todas las provincias, sino que éstas podían seleccionar cuales eran los subprogramas que implementarían.

En relación con cada línea de acción se establecieron objetivos específicos:

REINGENIERIA DE LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS:

- ü Lograr una mejora decisiva del rendimiento en la gestión integral de piezas administrativas a través de la reingeniería de procesos y su posterior informatización.
- ü Agilizar y estandarizar los procesos relacionados con el registro y seguimiento de los trámites administrativos de cada Ministerio de Educación Provincial
- ü Desburocratizar los circuitos administrativos.
- ü Integrar todos los sistemas administrativos en el proceso de automatización de documentos.
- ü Brindar soporte informático a los procesos de tomas de decisiones.

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS:

ü Modernizar el estilo de gerenciamiento e incrementar la calidad de las prestaciones del área de recursos humanos en los ministerios de educación provinciales.

ü Aumentar la confiabilidad de la información en base a la cual se toman decisiones relacionadas con el personal.

ü Optimizar la asignación de los recursos disponibles en cada jurisdicción.

SALUD LABORAL:

ü Mejorar los estándares de salud e incrementar la productividad y el rendimiento laboral de los agentes.

ü Aumentar la velocidad, mejorar la calidad y reducir los costos del seguimiento sanitario.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:

ü Brindar asistencia técnica para que cada provincia implemente presupuesto por programas.

ü Incrementar la calidad de la gestión en el área de educación, incorporando una cultura basada en las previsiones, en la optimización de la asignación y en el control del uso de los recursos disponibles.

ü Integrar el área de educación en las jurisdicciones provinciales a las normas nacionales y provinciales respecto de la administración financiera.

INFORMACIÓN EJECUTIVA:

ü Facilitar e incrementar la calidad y la oportunidad en la toma de decisiones de las autoridades, brindándoles los instrumentos necesarios para medir y controlar la evolución de las áreas e indicadores claves de la administración. En este marco, facilita el aumento de la productividad directiva y generar una actitud proactiva.

Acciones de desarrollo de recursos humanos:

ü Preparar a las personas para cumplir nuevos roles en los procesos rediseñados o para realizar las nuevas tareas que se le asignen.

Acciones de comunicación:

ü Difundir las razones y el contenido de la reforma para que los agentes se involucren en los procesos de cambio de alto impacto.

ü Facilitar el flujo de información en los momentos oportunos de las etapas de implementación y consolidación de las reformas.

ü Estar al servicio de las autoridades provinciales para evitar la generación de conflictos.

Se intentaba lograr una reforma integral del sistema a fin de cambiar el modelo de gestión, prever la inversión educativa para una mejor asignación de los recursos y aumentar la gobernabilidad del sistema. Esto implicaba el compromiso de todos los actores involucrados. De esta manera se estarían logrando los criterios de eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión educativa en términos de Benno Sander [\[34\]](#).

En año 1997 hubo un cambio en la conducción del PREGASE, y con ello una redefinición en la priorización de objetivos y en la estrategia de llegada a las provincias. Esto llevo a que el Subprograma de Presupuesto por Programa no se halla desarrollado.

Cabe destacar que las provincias demandaron la necesidad de fortalecer el sistema informático. Y se estableció como prioridad todas aquellas acciones que estuviesen vinculadas a implementar el sistema integrado de recursos humanos.

Durante el año 2000 se establecen como ejes prioritarios de acción la focalización en la reingeniería, el sistema de administración de recursos humanos y la capacitación. Se priorizan los siguientes componentes del Programa:

Ø Rediseño de procedimientos administrativos, sistema de gestión de documentos

- Ø Sistema Integral de administración de recursos humanos: Planta Orgánica Funcional (POF), Legajo Único electrónico (LU), Liquidación de haberes, Salud Laboral [\[35\]](#)
- Ø Sistematización de Legajo Único por Alumno
- Ø Rediseño de estructuras
- Ø Capacitación

Durante el año 2001 se continúan con estas líneas estratégicas.

6.3. LOGROS Y DIFICULTADES GENERALES DEL PROGRAMA:

En líneas generales se pueden señalar como los principales logros y dificultades los siguientes:

Logros:

- ü Se sensibilizó a gran parte de los administradores de los sistemas provinciales acerca de la necesidad del cambio y de la utilidad de nuevas tecnologías y herramientas de gestión.
- ü Se incorporaron nuevas tecnologías de gestión.
- ü Se efectuó una reingeniería de procesos con diferente grado de implementación en las distintas provincias.
- ü Se capacito a los agentes involucrados en los procesos.
- ü Se implantaron redes informáticas y laboratorios en cada provincia, que posibilitan la construcción de un sistema de información.
- ü Se confeccionaron legajos informatizados de los docentes de la provincia.
- ü La redefinición de los procedimientos administrativos permitió mejorar la gestión en tanto se reducen tareas y dependencias promedio por trámite, cantidad de agentes que intervienen y tiempos de resolución.

Dificultades:

- ü La administración pública provincial posee esquemas funcionales jerárquicos y procesos burocráticos muy arraigados.
- ü Existe aún desmotivación en parte del personal.
- ü Falta capacitación del personal.
- ü Existe rotación de los niveles políticos.
- ü La redefinición de estrategias.

Desde el Programa se reconocen que existen acciones pendientes que tienen que ver fundamentalmente con:

- Ø Integración del sistema integral de administración de recursos humanos con la gestión contable y presupuestaria.
- Ø Ampliación del sistema de información gerencial.
- Ø Extensión de las acciones de salud laboral.
- Ø Desarrollo del subprograma de presupuesto por programas

Tras las evaluaciones de seguimiento que vienen realizando los consultores del Programa se considera que es posible avanzar sobre estas acciones pendientes pues están dadas las condiciones políticas, financieras y técnicas. El Programa ha sido visto como positivo por las administraciones provinciales, ha establecido equipos técnicos y sistemas informáticos para continuar el proceso, y si bien se cuenta con financiamiento externo sólo hasta fin de este año a partir del año próximo se preveía contar con recursos del Tesoro Nacional.

Si bien el Programa no definió de antemano un instrumento para su evaluación de resultados e impacto, se está elaborando un dispositivo de evaluación de la implementación del Programa en relación con los objetivos buscados. En tal sentido, no podemos sacar conclusiones sobre el éxito o el fracaso del Programa. Pero podemos

afirmar que ha tenido una cobertura extensa, con grados de aceptación crecientes y logros muy importantes para el mejoramiento de la gestión en las administraciones educativas provinciales.

6.4. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN EL NEA:

De la región noreste del país adhirieron las provincias de Chaco, Corrientes y Formosa a este Programa.

ã **MISIONES:**

La provincia de Misiones manifestó su voluntad de adhesión más firme hacia junio de 2001. Se estima que posiblemente el convenio hará efectivo en el segundo semestre de este año.

ã **CORRIENTES:**

La provincia de Corrientes si bien no firmó convenio, es decir no tiene una adhesión formal, trabaja con la metodología del PREGASE. Esta provincia tiene un sistema informático provincial que contempla las particularidades de administración de recursos humanos sugeridas por el Programa.

Acciones logradas:

ü Gestión de documentos: se relevaron los procesos, rediseñaron y elaboraron los manuales de procedimientos. Se priorizaron los procesos de altas, bajas y licencias, actualización de datos de los legajos y apertura y cierre de cursos, es decir, aquellos vinculados con la administración de recursos humanos.

ü Sistema de Administración de Recursos Humanos: se realizó la carga de datos utilizando el sistema existente en la Provincia, previa adecuación a la metodología del Programa.

ã **CHACO:**

La provincia de Chaco hasta diciembre de 2000 implementó todas las acciones del PREGASE, pero no continuó la implementación en el año 2001.

Acciones logradas:

ü Gestión de documentos: La reingeniería de procesos dentro del sistema de gestión de documentos fue orientada hacia los procesos críticos, especialmente los referidos a licencias. Se completó las tareas de implantación de 42 procesos.

ü Sistema de Administración de Recursos Humanos: No se completó la carga de datos de los sistemas de POF y LU, sólo se llegó a cargar aproximadamente el 30% de los datos. Existieron problemas de falta del equipamiento necesario y por la superposición de acciones con un órgano que se crea en el ámbito de la provincia para el desarrollo de un Registro de Planta Orgánica Nominal que sirva de soporte a la liquidación de haberes del personal de toda la provincia. Los consultores del PREGASE y de este órgano han trabajado conjuntamente para lograr evitar la superposición de esfuerzos y realizaciones, pero no se ha obtenido una resolución del problema.

En cuanto al Sistema de Liquidación de Haberes, se ha descentralizado la carga en las direcciones regionales.

Salud Laboral: Se unificaron criterios para adaptar las bases de datos a la realidad provincial y su interfaz con el sistema de recursos humanos.

ã **FORMOSA:**

La provincia de Formosa ha implementado la totalidad de las acciones impulsadas por el Programa hasta la actualidad.

Acciones logradas:

ü Gestión de documentos: Se encuentra finalizada la reingeniería de procesos dentro del sistema de gestión de documentos y los manuales de procedimiento respectivos. Lo único que resta es una optimización en función de la puesta en funcionamiento del sistema.

ü Sistema de Administración de Recursos Humanos: Se está realizando la carga de los datos de los sistemas de POF casi en un 90%, LU en un porcentaje mucho más bajo, alrededor de un 20%. Falta iniciar el de Liquidación de Haberes. Si bien hubo retrasos en

la asignación del personal para la carga de datos y en el equipamiento este problema se resolvió. Se estima que las tareas se finalizarán para diciembre de 2001.

Como síntesis se ha construido el siguiente cuadro:

Cuadro 4: Líneas de acción se implementaron en estas provincias:

	Administración de Recursos Humanos	Reingeniería de la gestión de documentos	Salud Laboral (*)	Presupuesto por Programas (**)	Sistemas de información ejecutiva
Chaco	Si	Si	No	No	Si
Corrientes	Metodología	Metodología	No	No	Metodología
Formosa	Si	Si	No	No	Si

(*) Sólo se instaló el modelo en Chaco y Formosa

(**) No se concretó esta línea de acción

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación del PREGASE

En ninguna de las provincias del NEA se ha logrado un estado avanzado de implementación de la reingeniería completa y del sistema de administración de recursos humanos. Sólo en Chaco y Formosa se ha completado la reingeniería de los procesos, pero en Formosa sin la optimización de la puesta en funcionamiento y en Chaco sin la informatización necesaria para su implementación: La implementación del sistema de administración de recursos humanos esta en etapa inicial en ambas provincias. En Corrientes esta avanzada la reingeniería y la carga de datos de los sistemas de LU y POF, pero para hablar de un sistema integrado de recursos humanos falta vincular con el sistema liquidador de haberes [\[36\]](#).

Una vez finalizada la implementación del sistema integral de administración de recursos humanos se van a poder registrar las incompatibilidades e irregularidades que posee cada sistema provincial. Pero la decisión de reordenar la gestión del personal y ejercer una administración eficiente de sus recursos va a ser en última instancia una decisión política. Este sistema permite obtener información de calidad para la efectiva toma de decisiones, la cuestión es el criterio que se siga para utilizar esta información. Si

las provincias siguen teniendo sistemas políticos clientelares es posible que estas medidas no se lleguen a implementar.

La transformación del modelo de gestión y la cultura burocrática de las organizaciones, haciéndolas más dinámicas y eficientes, va a depender también de un cambio en la cultura política de las administraciones provinciales.

6.5. Percepción de la Comunidad Educativa sobre la Reforma en el NEA

En el acápite anterior hemos analizado uno de los programas que se implantaron en el macrosistema a nivel nacional para propiciar el cambio administrativo en el macrosistema a nivel provincial. Esto nos permite observar objetivos e instrumentos utilizados para el cambio. Pero es de vital importancia analizar cual es la percepción que tiene la comunidad educativa acerca de las reformas impulsadas en el sistema educativo. Muchos trabajos han dado cuenta de las reformas implementadas, sin embargo, no han sido demasiados los que han investigado la percepción de los actores que componen el sistema y que deben llevar a cabo la ejecución de la propuesta.

A siete años de iniciada las reformas los actores no perciben cambios significativos. A partir de nuestra experiencia como docentes de la Licenciatura en Gestión Educativa la Universidad Nacional de Formosa, hemos tenido contacto con un importante número de docentes de las provincias de la región NEA, y hemos observado descontento con el proceso, identificándose fallas en su implementación y una sensación de fracaso de los actores de la comunidad educativa en esta región.

Sin embargo estas apreciaciones subjetivas deben ser cotejadas a partir de una observación sistematizada. De esta manera hemos iniciado una indagación empírica sobre la percepción sobre el modelo de gestión existente en el macro como en el micro nivel; para compararlo con lo teóricamente propiciado; los problemas de implementación o fallas que se observaron y el grado de satisfacción de los actores.

Esta investigación constará de dos etapas: en principio se tomará como universo a los alumnos de las Licenciaturas en Gestión Educativa y en Nivel Inicial de la Universidad Nacional de Formosa, aproximadamente 1.000 alumnos, que ocupan cargos docentes, auxiliares docentes, administrativos, directivos de organizaciones educativas en los distintos niveles de la enseñanza, supervisores y funcionarios del sistema educativo

regional. Sólo unos pocos alumnos no ocupan ningún cargo en el sistema educativo. Si bien esta muestra no es representativa esta compuesta por posibles agentes de cambio, que parecen tener una motivación especial, al estudiar una nueva carrera de grado universitario cuyos objetivos y contenidos están acordes al nuevo modelo de gestión impulsado. En segunda instancia, se tomará una muestra representativa de casos de todo el sistema educativo regional, para cotejar los resultados obtenidos en el primer relevamiento.

Algunas de las variables que hemos tomado son las siguientes: provincia en que se desempeña el miembro de la comunidad educativa, puesto de trabajo que ocupa, tipo de institución y nivel educativo en el que se desempeña, percepción sobre la variación del nivel de calidad educativa tras la Reforma y percepción sobre los motivos de esta variación, percepción sobre la existencia de cambios en el modelo de gestión, tipo de estructura organizativa de la organización en la que se desempeña, percepción sobre el proceso de comunicación y de toma de decisiones de las organizaciones en que trabaja, percepción sobre la participación en la gestión de las organizaciones (grado, tipos, niveles, actores que se involucran), percepción sobre la adaptación al entorno de las organizaciones, incorporación de nuevas tecnologías por parte de las organizaciones, existencia de control de resultados en las organizaciones, percepción acerca de la existencia de mejoras y su vinculación con la calidad de la gestión educativa.

Finalmente, cabe mencionar que actualmente se está aplicando el instrumento de recolección de datos a una prueba piloto de casos.

7. A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES

Las consideraciones que aquí se esbozan constituyen más un ejercicio de reflexión respecto de las problemáticas planteadas que un cierre de la cuestión misma. Se trata de un documento de trabajo en el que de ningún modo se pretende presentar un análisis exhaustivo y acabado de la cuestión que, por otra parte, se encuentra en pleno desarrollo.

De hecho, el objetivo del trabajo consiste en analizar una de los ejes centrales que compone la reforma educativa: aquellos aspectos vinculados a la reforma administrativa en el sector educativo focalizando en las provincias del nordeste. Para ello, se ha tomado

como eje de análisis uno de los programas nacionales considerados estratégicos (el PREGASE) que tiene como finalidad sensibilizar a las administraciones provinciales de la necesidad de mejorar los sistemas de información y gestión y de incorporar una serie de tecnologías de gestión en el sistema educativo. El análisis de la implementación del mismo nos ha permitido visualizar, en parte, cuáles han sido los logros obtenidos en esta materia. No obstante, para alcanzar una mirada integral de la situación actual se incorpora a la visión que de estos cambios tienen los actores que forman parte de los sistemas educativos provinciales.

Si bien se trata de una reforma que se produjo de arriba hacia abajo, y a los condicionantes de tipo fiscal de dicha política, la misma ha significado una reorganización de las instancias de gobierno y de las funciones y competencias que les corresponden a unos y otros. De tal modo, ha significado también una posibilidad para “*barajar y dar de nuevo*” en cuanto a la participación de los actores provinciales en la política educativa.

En este sentido, puede observarse cierto grado de avance vinculado fundamentalmente a iniciativas que propugnan reacomodar distintos componentes del sistema con la finalidad de lograr mayor eficacia, eficiencia y efectividad del sistema.

La reforma educativa ha pretendido un cambio sustantivo en la lógica de gestión de la educación no sólo en el macronivel organizativo sino también al nivel de las escuelas. El desafío más significativo que se percibe está relacionado con la posibilidad de incorporar esta dimensión organizacional tanto en las escuelas como en las administraciones públicas provinciales y las dificultades que se perciben producto de una larga tradición que enfatizó las dimensiones pedagógico- curriculares por sobre otras variables que afectan a la calidad de la educación.

El Estado nacional parece haber propiciado un modelo de relación con las provincias que apuntara a la centralización del diseño en la Nación y la desconcentración de la ejecución en los niveles subnacionales. No obstante ello, uno de los escenarios posibles evidencia una oportunidad para las administraciones provinciales pueden apropiarse de una serie de herramientas y capacidades que les permitan avanzar en la implementación de un sistema educativo que involucre como principios rectores la calidad y la pertinencia de los contenidos y los aprendizajes.

En parte, el hecho de circunscribir nuestro objeto de estudio a las provincias del NEA se vincula con la necesidad de comenzar a pensar la política educativa y sus estrategias en el marco de las diferencias y heterogeneidades propias de cada región del país. Somos conscientes de las dificultades de dicha región para poner en práctica no sólo las reformas en educación sino cualquier tipo de política pública estratégica y en parte una de las consideraciones centrales a que apunta este documento hace referencia a la necesidad de fortalecimiento institucional visto no solamente desde la dimensión organizacional sino también desde una dimensión política.

La debilidad estructural del Estado se pone de manifiesto en la falta de decisiones políticas consistentes respecto de avanzar en los cambios organizativos tanto en el macro como en el micro nivel.

Tal como sugiere Benno Sander, los problemas y desafíos que los países de América Latina enfrentan hoy en la práctica educativa y en su administración se comprenden en la medida en que se los examina en el contexto económico, político y cultural de la sociedad como un todo y en el ámbito del sector público en particular. [37] Y es entonces, en este marco en el que incorporamos el análisis de la dimensión organizacional que concierne a la reforma educativa, entendiendo que la misma se desarrolla en el entramado de una serie de actores y lógicas de funcionamiento del Estado que en general han operado como elementos distorcivos.

Por último, no es posible pensar las reformas en la administración de la educación sin considerar que la misma se define en función de la naturaleza particular de la educación como una práctica política y cultural y en palabras de Benno Sander comprometida con la promoción de los valores éticos que orientan el ejercicio pleno de la ciudadanía en la sociedad democrática. [38]

ANEXO I

Cuadro 1: Algunos indicadores de la situación socioeconómica del NEA

C O N C E P T O	TOTAL PAIS	CORRIENTES	MISIONES	CHACO	FORMOSA
Tasa de desocupación (Octubre 1999)	13,8	13,8	5,6	12,4	8,2
Población (1991 y estimación 2000)	32.615.528	795.594	788.915	839.677	398.413
Mortalidad infantil	19,6	23,8	20,0	31,5	29,4
Mortalidad (Tasa Bruta por 1000 nacidos vivos)	7,8	6,5	5,3	6,6	5,5
Esperanza de vida al nacer (1990-92)	71,9	70,1	69,5	69,0	69,4
Tasa neta de Escolarización primaria	95,2	94,8	93,7	89,3	95,1
Tasa neta de Escolarización Secundaria	59,2	44,4	39,2	41,4	48,8
Medición de Calidad Educativa (1998)	66,9	63,7	63,7	64,8	62,9
Analfabetismo (Porcentaje) -1991-	4,0	10,3	9,1	123,0	9,3
Hogares con NBI (Porcentaje) -1991-	19,9	31,4	33,6	33,2	34,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados-
Ministerio de Economía.

Cuadro 2: Estado de Implementación del PREGASE

Estado de avance	Provincias	
Reingeniería completa e implementación del sistema de administración de recursos humanos	Implementación avanzada	Catamarca Salta
	Implementación parcial	San Juan San Luis Tucumán
Reingeniería completa, sin informatización y con implementación del sistema de administración de recursos humanos en la etapa inicial	Chubut Chaco Entre Ríos Formosa Jujuy	
Asistencia para el fortalecimiento de sistemas propios de administración de recursos humanos	Córdoba Santa Fe Río Negro Corrientes	

Fuente: Documentación del PREGASE

FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE EL PREGASE:

(documentos y entrevistas)

- ü Administración educativa basa en Plantas Orgánicas Funcionales. Pregase, 2000.
- ü Informe de Gestión. Pregase, Año 2000.
- ü Folleto Pregase. Pregase, Junio 2001.
- ü Informe del Pregase a la Comisión Bicameral de Presupuesto. Pregase, Junio 2001.
- ü Memoria presentada al BIRF. Año 2001

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

- Ø **BID-PNUD.** Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina. BID_PNUD. Buenos Aires, mayo 2000.
- Ø **BLUTMAN, Gustavo.** Aproximaciones a la Reforma del Estado en Argentina. Eudeba. Buenos Aires, 1998.
- Ø **BLUTMAN, Gustavo (comp.)** Investigaciones sobre Reforma del Estado. FCE-CIAP. Buenos Aires, 1999.
- Ø **CARNOY, Martín y MOURA CASTRO, Claudio.** "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?". En: Revista Propuestas Educativas. N° 18. FLACSO/ Novedades Educativas. Buenos Aires, 1998.
- Ø **CASSASUS, Juan.** Problemas de gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). Versión preliminar. Presentado en el Congreso del REDUC. Santiago de Chile, Octubre 2000.
- Ø **CROZIER, Michael.** El cambio de un modelo burocrático a la cultura gerencial. En: CLAD. Anales. Caracas, 1997.
- Ø **FRIGERIO, Graciela, POGGI, Margarita, TIRAMONTI, Guillermina, y AGUERRONDO, Inés.** Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Troquel. Segunda Edición. Buenos Aires, 1992.
- Ø **GARCIA DELGADO, Daniel.** Estado Nación en un proceso de globalización. Editorial Ariel. Buenos Aires, 1999.
- Ø **HINTZE, J.** Notas sobre las modalidades de trabajo en las organizaciones. Mimeo. Material de Trabajo presentado en la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1998.
- Ø **MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto.** La reforma del Estado en la Argentina. La lógica política de su problemática organizacional. FORGES. Documento 25/93. Buenos Aires, 1993.
- Ø **MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto.** La Transformación del Modelo de Organización y Gestión Educativa. En: VII Curso Subregional para la Formación del Administradores de la Educación - Países del Cono Sur-. Ministerio de Cultura y Educación (Argentina), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, abril de 1996.
- Ø **MARTINIQUE, Sergio, GONZALEZ, Pablo y OPERTTI, Renato.** ¿Hacia donde va el gasto social en educación? Logros y desafíos. Volumen II. Serie Política Social Nro. 42. CEPAL. Santiago de Chile, 2000.
- Ø **MAYNTZ, Renate.** Sociología de la Administración Pública. Ed. Alianza. Madrid, 1985.
- Ø **MCGINN, Noel.** Las reformas como instrumentos. El fracaso del éxito. Presentación en el IV Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación. Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires, julio de 1999.
- Ø **MINISTERIO DE EDUCACIÓN.** Mapa Socioeducativo del total país. Serie de Estudios Especiales. Documento N° 3. Buenos Aires, 1999.

- Ø **MONTOYA, Silvia, BARROS SILVA, Pedro Luis y CABRAL COSTA, Vera Lúcia.** ¿Hacia dónde va el gasto en educación? Logros y Desafíos. Volumen IV. Serie Política Social Nro. 42. CEPAL. Santiago de Chile, 2001.
- Ø **MORDUCHOWICZ, Alejandro.** Apariencia y realidad del esfuerzo provincial en la inversión educativa. Programa de Estudios de Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, diciembre de 1995.
- Ø **OSZLAK, Oscar.** "As demandas de formação de administradores públicos frente au novo perfil do Estado". En Revista do Serviço Público. Año 46, Vol. 119, N° 1. Enero - abril, 1995.
- Ø **PEREZ, Horacio y ALONSO BRA, Mariana.** "La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa?" En: **AUTORES VARIOS.** El tránsito de la cultura burocracia al modelo de la gerencia pública. UNESCO CLAD, Caracas, 1998.
- Ø **PNUD- PROGRAMA ARGENTINO DE DESARROLLO HUMANO.** Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1999. Tomo 1. Buenos Aires, 1999.
- Ø **PRESSMAN, Jorge y LUCIONI, Luis.** La evolución de las finanzas públicas provinciales entre 1991-1996. CEDES. Serie Estudios N° 23. Buenos Aires. Octubre de 1997.
- Ø **ROBBINS, Stephen.** Comportamiento Organizacional. Prentice Hall. 8va. Edición. México, 1999.
- Ø **SANDER, Benno.** Gestión educativa en América Latina. Editorial Troquel. Buenos Aires. 1996.
- Ø **SCHWEINHEIM, Guillermo.** "Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas ¿Es idéntico a modernización?". En: Revista de Investigaciones del INAP. N° 0. Buenos Aires, Segundo semestre de 1998.
- Ø **SENÉN GONZÁLEZ, Silvia.** "Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa". En: Revista Alternativa. Universidad Nacional de San Luis. San Luis, julio 2000.
- Ø **SENÉN GONZÁLEZ, Silvia y ARANGO.** "La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?" En: **OSZLAK, Oscar (comp)** Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. Vol.1. CBC-CEA. Buenos Aires, 1997.

¹ **OSZLAK, Oscar.** "As demandas de formação de administradores públicos frente au novo perfil do Estado" Revista do Serviço Público. Año 46, Vol. 119, N° 1. Enero - abril, 1995.

[2] **BOZZO, María Cristina, LÓPEZ, Beatriz Hebe, ZAPATA, Andrea** "Crónica de un fracaso anunciado. La Segunda Reforma del Estado" En: **BLUTMAN, Gustavo (comp.)** Investigaciones sobre Reforma del Estado. FCE – CIAP 1999.

[3] **BLUTMAN, Gustavo.** Aproximaciones a la Reforma del Estado en Argentina. Eudeba. Buenos Aires, 1998.

[4] Ibid.

[5] **BOZZO, María Cristina, LÓPEZ, Beatriz Hebe, ZAPATA, Andrea** "Crónica de un fracaso anunciado. La Segunda Reforma del Estado". Op. cit.

[6] **MCGINN, Noel.** Las reformas como instrumentos. El fracaso del éxito. Presentación en el IV Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación. Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires, julio de 1999.

[7] **CARNOY, Martin y MOURA CASTRO, Claudio.** "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" En Revista Propuestas Educativas. N° 18. FLACSO/ Novedades Educativas. Buenos Aires, 1998.

[8] **SENÉN GONZÁLEZ, Silvia.** "Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa". En: Revista Alternativa. Universidad Nacional de San Luis. San Luis, julio 2000.

[9] **SENÉN GONZÁLEZ, Silvia y ARANGO.** “La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?”_ En: **OSZLAK, Oscar (comp)** Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. Vol.1. CBC-CEA. Buenos Aires, 1997.

href="#_ftnref10" name="_ftn10" title=""> [10] El cambio en la relación financiera Nación- Provincias se originó a partir del Plan de Convertibilidad del año 1991 (que significó entre otras cosas la estabilidad de las variables macroeconómicas y el aumento de los ingresos nacionales) y tuvo como una consecuencia la ya mencionada transferencia de servicios desde el Gobierno Nacional a las Provincias. Esto significó un incremento del gasto de las administraciones provinciales que tenían bajo su responsabilidad el financiamiento del sistema educativo; si bien la Nación redistribuiría a las Provincias el costo de los servicios transferidos. La transferencia de los servicios de educación se instrumentó por la vía de la retención de la masa coparticipable de impuestos nacionales, de la suma correspondiente al costo de dicha transferencia y la posterior distribución a las provincias según un costo estimado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

name=" ft11" title=""> [11] **OZLAK, Oscar.** Citado en **MARTINIQUE, Sergio, GONZALEZ, Pablo y OPERTTI, Renato.** ¿Hacia donde va el gasto social en educación? Logros y desafíos. Volumen II. Serie Política Social Nro. 42. CEPAL. Santiago de Chile, 2000. Pág. 10

[12] Ibid.

[13] **GARCIA DELGADO, Daniel.** Estado Nación en un proceso de globalización. Editorial Ariel. Buenos Aires 1999

[14] Ver: **SENÉN GONZÁLEZ, Silvia.** Ajuste y reforma educativa: dos lógicas en pugna. III Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación. UNICAMP. Campiñas, julio de 1997.

[15] Ibid.

[16] Para mayor desarrollo del tema ver: **FRIGERIO, Graciela, POGGI, Margarita, TIRAMONTI, Guillermina, y AGUERRONDO, Inés.** Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Troquel. Segunda Edición. Buenos Aires, 1992.

href="#_ftnref17" name="_ftn17" title=""> [17] **PEREZ, Horacio y ALONSO BRÁ, Mariana.** “La actual reforma argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa?” En: **AUTORES VARIOS.** El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública. CLAD- UNESCO- Caracas, 1998. Pág. 2.

[18] **CASSASUS, Juan.** Problemas de gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). Versión preliminar. Presentado en el Congreso del REDUC. Santiago de Chile, Octubre 2000.

[19] El término **gestión** es aplicado por algunos autores como sinónimo de ejecución. Se lo observa como un conjunto de procesos relacionados con la toma de decisiones y la ejecución de acciones. Otros lo emplean en un sentido más amplio, como sinónimo de administración; en el sentido de dar pasos conducentes a la consecución de una cosa. Esta última acepción es la más generalizada hoy en día en la bibliografía. De esta manera, se habla de gestionar recursos materiales, gestionar recursos humanos, gestionar información, gestionar el tiempo y el espacio.

[20] **MAYNTZ, Renate.** Sociología de la Administración Pública. Ed. Alianza. Madrid, 1985. Pág. 93.

[21] Idem.

[22] Para mayor desarrollo de este tema ver: **HINTZE, J.** Notas sobre las modalidades de trabajo en las organizaciones. Mimeo. Material de Trabajo presentado en la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1998.

[23] **CROZIER, Michael.** El cambio de un modelo burocrático a la cultura gerencial. En: CLAD. Anales. Caracas, 1997.

[24] **SANDER, Benno.** Gestión educativa en América Latina. Editorial Troquel. Buenos Aires. 1996.

[25] Para mayores detalle ver: Cuadro N° 1 del Anexo I.

[26] **GARCIA DELGADO, Daniel.** Estado Nación...Op.cit. Capítulo 1

[27] **MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto.** La reforma del Estado en la Argentina. La lógica política de su problemática organizacional. FORGES. Documento 25/93. Buenos Aires, 1993.

[28] Para un análisis del desarrollo de la sociedad civil a nivel de las regiones y provincias ver: **BID-PNUD. Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina.** BID_PNUD. Buenos Aires, mayo 2000.

[29] Para esto se conformo un índice a partir de una serie de dimensiones y variables que comprendían: a) contexto socioeconómico educativo (porcentaje con necesidades básicas insatisfechas y de población rural, y producto bruto geográfico per cápita), b) desarrollo educativo (porcentaje de población de 20 a 64 años que no asistió a la escuela, que accedió sólo hasta el primario incompleto o que logró el secundario completo y más, porcentaje de población de 13 a 19 años analfabeta, que nunca asistió y que abandonó sin completar el primario o luego de haberlo hecho y las tasas de escolarización neta de los niveles primario y medio), c) oferta educativa (porcentaje de matrícula de nivel primario en secciones múltiples, proporción de establecimientos del sector estatal, índice de calidad de la infraestructura edilicia escolar e indicadores de formación, antigüedad y estabilidad del personal docente), y d) trayectoria educativa (porcentaje de alumnos repitentes y con sobreedad para los niveles primario y medio, porcentaje de disminución de la matrícula en los niveles primario y medio, probabilidad de aprobar los niveles primario y medio y porcentajes de respuestas correctas en Lengua y Matemática en el Operativo Nacional de Evaluación). **Ver: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Mapa Socioeducativo del total país.** Serie de Estudios Especiales. Documento N° 3. Buenos Aires, 1999.

[31] Sobre costos del sistema educativo ver: **MORDUCHOWICZ, Alejandro.** "Apariencia y realidad del esfuerzo provincial en la inversión educativa". Programa de Estudios de Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Buenos Aires, diciembre de 1995.

href="#_ftnref32" name="_ftn32" title="">> [32] Este tema vinculado a las políticas que la Nación ha impulsado en las Provincias en la gestión de la educación será abordado con más detalle en el apartado siguiente.

[33] Silvia Montoya señala que en las provincias argentinas los sistemas de recursos humanos se caracterizan por un excesivo reglamentarismo, un sistema de licencias laxo y carente de transparencia, un sistema de ingreso a la carrera, de evaluación de desempeño y de promoción burocráticos y un deterioro histórico de sistema de recompensas, específicamente de los salarios. Ver: **MONTOYA, Silvia.** "La educación como organización en Argentina". En: **MONTOYA, Silvia, BARROS SILVA, Pedro Luis y CABRAL COSTA, Vera Lúcia.** ¿Hacia dónde va el gasto en educación? Logros y Desafíos. Volumen IV. Serie Política Social Nro. 42. CEPAL. Santiago de Chile, 2001.

[34] **SANDER, Benno. Op. Cit.**

[35] Legajo único: legajo en el que se registra la vida laboral de todos agentes.

POF: Estructura de cargos de las unidades educativas vinculada a las plantas orgánicas nominales.

Liquidación de haberes: Recibo unificado que permite administrar las liquidaciones de todos los agentes registrados. Este se encuentra vinculado a los dos anteriores en el Sistema Integrado de Recursos Humanos.

Salud laboral: Registro en forma sintética de la historia clínica del agente que permite emitir certificaciones.

[36] Ver fuentes de información del PREGASE.

[37] **SANDER, Benno, Op. cit.** Pp.80-95.

[38] Ibid.