

SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Sociedad, Gobierno y Administración Pública

**“Reconstruyendo la estatalidad:
Transición, instituciones y gobernabilidad”**

REFORMA Y CAMBIOS EN EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA EN LAS
PROVINCIAS DEL NEA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES**

**Autoras: Analía Araujo, Patricia
Domench y Erika Roffler**

- Buenos Aires, Octubre de 2003 -

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en la serie de actividades efectuadas en una investigación sobre Organizaciones Educativas en el Noreste Argentino que estamos realizando en el Centro de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. En el artículo que presentamos en el I Congreso Argentino de Administración Pública¹ enmarcamos a las organizaciones educativas en el contexto de la Reforma del Estado y la Transformación Educativa.

En este artículo, siguiendo con la línea de investigación mencionada, se pondrá énfasis en el modo de implementación de la política educativa en la década de los 90 que se vió atravesada por dos procesos conjuntos pero con lógicas disímiles, la descentralización de recursos y competencias a las Provincias y la reforma educativa. En este sentido, interesa como marco teórico poner el acento en el espacio de intersección (estado nacional- provincias- escuelas) y en la lógica de relación de los actores del campo educativo en ese espacio.

Para ello, se pueden establecer dos planos de análisis:

1. El primer plano está relacionado con la **institucionalidad**, entendida como la trama de relaciones entre Estado, sociedad y educación que definen en términos conceptuales el “campo de la educación”. Es en este plano donde se definen las regulaciones y las políticas educativas. Se trata del nivel de análisis relacionado con el “macrosistema organizacional” entendiendo por este al conjunto de organizaciones que conforman el aparato estatal nacional y de las provincias. Las **dinámicas de producción de la política educativa**, y en particular la dimensión normativo-jurídica si bien no agotan este plano de análisis, posibilitan en esta instancia exploratoria acercarnos a lo que podríamos llamar las macro - regulaciones sistémicas y a las representaciones sociales que dan sentido a la acción de los actores de este campo.²

2. Un segundo plano de análisis, que denominamos **dimensión organizacional** se vincula con las organizaciones educativas mismas y la relación que se establece entre las escuelas y los aparatos administrativos provinciales, es decir el gobierno del sistema educativo. Uno de nuestros interrogantes se refiere a cómo se cristalizan estas reformas, estas políticas en el espacio de las organizaciones educativas. Importa aquí hacer referencia a cuestiones como el poder, la cultura, la participación de los actores. El conflicto así como los modelos de gestión escolar que se han ido consolidando.

De este modo, en este documento revisaremos algunos elementos teóricos en relación a la implementación de las políticas públicas considerando dos aspectos en el análisis del caso argentino: el modelo de gestión que se pretende consolidar durante dicha implementación y los actores involucrados en ese proceso. En el primer caso, intentaremos dar cuenta de algunos de los criterios que han prevalecido en cuanto al modelo de gestión, refiriéndonos tanto al macro como al micronivel organizativo (escuelas). En tanto, en el segundo nos referiremos a algunos de los actores que consideramos estratégicos, intentando delinear algunos elementos que caracterizan su lógica de relación y acción: Consejo Federal de Educación; Gobierno nacional y Gobiernos Provinciales, sindicatos y la percepción de los docentes.

Por último, estas consideraciones corresponden a una etapa intermedia de la investigación en la que aún quedan una serie de hipótesis por corroborar a la vez que se plantean nuevos interrogantes muchos de los cuales esbozaremos a lo largo del documento.

¹ **ARAUJO, Analía; DOMENCH, Patricia; y ROFFLER, Erika (2001):** “Reforma y cambios en el Estado y la Administración Pública: Administración Educativa en las Provincias del NEA”. Trabajo presentado en el I Congreso Argentino de Administración Pública. Rosario.

² **SUASNÁBAR, Claudio:** “La Administración de la Educación en la Argentina: La conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación”. Universidad Nacional de La Plata/Argentina. Mimeo. Pág. 1.

2. EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL MOMENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN³

Se considera a una política pública como todo aquello que una autoridad formal legalmente constituida en el marco de sus competencias decide hacer o no hacer (acción positiva o simbólica, o inacción), que puede implicar un curso de acción, y es colectivamente vinculante. Constituye un acto consciente de gobierno, implica decisiones de algún tipo en respuesta a demandas, necesidades o problemas, que tienen efectos en el sistema político y social.⁴

El enfoque estructural, plantea que una política pública es el modo que tiene el Estado de intervenir en la sociedad, implica la decisión de hacer o no hacer respecto a un problema social determinado. O'Donnell y Oszlak⁵ han concebido el estudio de las políticas estatales, considerándolas como "cuestiones", contenidas o enmarcadas en un proceso social complejo. Una cuestión de política pública es para estos autores "un asunto socialmente problematizado". Al estudiar una política pública se debe analizar el proceso social en el que se origina y desarrolla. Es así, que hay que abordar la historia de una cuestión, y analizar los actores involucrados, sus intereses, sus recursos y sus estrategias, que se utilizan para hacer ingresar la demanda problematizada en la agenda de los poderes públicos.

No siempre el Estado posee una posición unívoca. Dentro de este pueden existir diversos actores, que pueden estar relacionados entre sí y con actores externos, los cuales definen la cuestión en función a sus metas, intereses y fines. El Estado debe negociar con los diferentes actores internos y externos para definir la cuestión.

La toma de posición de un sector puede conducir a reajustes entre distintos sectores, y puede llevar a cambios en las funciones, competencias y recursos asignados.

Por otra parte, la política pública puede ser analizada como un proceso que tiene al gobierno como principal actor a tener en cuenta. Este enfoque procesal define una serie de etapas o momentos de la política pública: el momento de la entrada en agenda de los problemas, la definición o formulación de la política, la toma de decisión respecto del curso de acción a seguir, la implementación y la evaluación.⁶ Si bien en la práctica estas etapas no se encuentran claramente delimitadas y en muchos casos se dan de manera entrelazada, una mirada del proceso donde esté presente la unidad de la política pública, no exime del análisis específico y detenido de las particularidades y problemáticas de cada momento de la política. Por el contrario, la realidad de las acciones en el desarrollo del proceso de una política se concentra generalmente en partes del mismo y no en la contemplación global de la política.

A los fines de nuestro trabajo, interesa poner especial atención al momento de la implementación. Tradicionalmente la implementación ha sido analizada como una etapa de ejecución separada de la política, como un espacio neutro en el que no había lugar para la toma de decisiones en relaciones a los distintos intereses de los actores. Esta mirada "neutral" de la implementación de políticas, asociada a decisiones e instrumentos técnicos fue severamente cuestionada durante la década del 70⁷.

³ Parte de este apartado está tomado de **ARAUJO, Analía (1998)**: "Política de Educación Superior en la Nación Argentina (1993-1998)". Tesina de maestría. Alcalá de Henares. Mimeo.

⁴ Aguilar Villanueva considera que las definiciones de política incluyen diferentes componentes: uno institucional, uno decisorio, un conductivo y otro causal, en función de esto se ha elaborado la definición propuesta. **AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Estudio introductorio y edición) (1993)**: La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública. Segunda Antología. Miguel Angel Porrúa. México. D. F. Pp. 23 y 24.

⁵ **O'DONNELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar (1978)**: "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación". CEDES. Buenos Aires.

⁶ **SUBIRATS, Joan (1986)**: Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP. Madrid.

⁷ Para mayor desarrollo ver: **AGUILAR VILLANUEVA, (Estudio introductorio y edición) (1996)**: La Implementación de las políticas. Colección Antologías de Políticas Pública. Segunda antología. 2da. Edición. Miguel Angel Porrúa. México. D. F.

Al referirnos a la implementación es necesario considerar que ésta no es un proceso uniforme. Reiny Rabinovitz⁸ distinguen tres etapas principales en la implementación de una política: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. El *cómo* de las políticas queda sujeto a la intervención de los actores sociales y políticos para llevar a la práctica los lineamientos que se formalizaron en alguna norma, ley, reglamento, etc. Aquí ya podemos visualizar cierto *desajuste* entre los lineamientos elaborados y lo efectivamente ejecutado. Ahora bien, ¿esto es una anomalía o un defecto de las políticas al manifestarse en su *cómo*? Por el contrario, es necesario afirmar que estas cualidades son propias e intrínsecas a las políticas dado que su esencia se encuentra en el proceso social mediante el cual se va generando, con todo el dinamismo y los cambios que este implica.

En el *cómo* ser de las políticas y en su implementación es necesario diferenciar a los actores sociales y políticos que presionan para obtener beneficios o la satisfacción de sus intereses pero también a las organizaciones que constituyen el gobierno o pertenecen a la sociedad civil pero son responsables de la formulación y ejecución y que si bien acusan recibo de las presiones también actúan y deciden por sus modos tradicionales según lo vienen haciendo o por costumbre. Son dos aspectos distintos.

En cuanto a la presión de los diversos actores sociales involucrados se puede apreciar una parte del manejo del poder a través de la búsqueda de la defensa y el logro de los intereses de cada actor. En este sentido entran a jugar los recursos de los que disponen cada uno desarrollándose negociaciones que van delimitando la implementación de la política.

También es relevante considerar cómo se utilizan y combinan los diferentes recursos que contribuyen al proceso de la implementación de las políticas. Podemos decir que esta articulación de componentes da lugar al modelo de gestión que puede adoptar diversas características.

Por lo tanto, podemos destacar dos elementos relevantes en el análisis de implementación: los actores representados en organizaciones y el modelo de gestión.

En cuanto a las organizaciones es necesario conocer y profundizar cómo son, qué estrategias desarrollan aquellas entidades que gestionan e implementan las políticas y/o programas sociales.

Tal relevancia y necesidad de acercarse a las organizaciones participantes en la implementación de una política y/o programa está justificada en algunos estudios acerca de la gestión de políticas sociales cuando destacan que algunas dificultades y falencias existentes en las respuestas e implementación de éstas que le son atribuidas en gran medida a las organizaciones que se ocupan de la ejecución.⁹

Por otra parte, cuando se piensa en la implementación de políticas es muy difícil separar este proceso de las organizaciones que participan de la ejecución y de su modelo de gestión. Es decir, para entender una política es necesario conocer sus medios, cómo y de qué manera se pone en práctica. Según Bernardo Kliksberg¹⁰, "llevar adelante políticas requiere hacerlo a través de organizaciones existentes, o a crear. En las organizaciones hay un complejo mundo donde conviven tecnologías, normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas por el poder, etc., que determinan comportamientos organizacionales que con toda frecuencia se apartan del "manual". Gran parte de los avances en gerencia avanzada parten de la constatación de estas realidades, y procuran actuar a partir de ellas". Para profundizar sobre esta cuestión Kliksberg agrega que "marginar la "viabilidad institucional" y, más allá de ello, la complicada dinámica de los procesos de gestión, puede desbaratar las políticas mejor intencionadas"¹¹.

⁸ REIN, M y RABINOVITZ, F: "La implementación una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción". En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Estudio introductorio y edición) (1996): La Implementación de las políticas. Op. Cit. Pág. 158.

⁹ ORSI, R. y RIQUE, J. J (1996):): Pobreza, Gerencia Social y Política ESPACIO. Buenos Aires. Pág. 38.

¹⁰ KLIKSBURG, Bernardo (2000): "América Latina una región en riesgo: pobreza, inequidad e institucionalidad social." Conferencia dictada en el Taller de Indicadores Sociales. MDSyMA/SIEMPRO.

¹¹ Idem.

Desde el análisis de la implementación de políticas desarrollado por Majone y Wildavsky¹² las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos. Así también existe el interrogante acerca de si las políticas configuran a la implementación; en general se puede reconocer, según Wildavsky¹³, algunas formas de esta influencia ya que las políticas delimitan el campo en donde tiene lugar el proceso, la identidad y el papel de los participantes principales, la variedad de los instrumentos para la acción y suministra recursos. Además, la teoría proporciona datos, información e hipótesis en las cuales se apoyan el debate y la acción, como así también una conceptualización del problema de las políticas.

El análisis de la implementación de la Reforma lo realizaremos considerando las estrategias y el comportamiento de los actores sociales y políticos involucrados¹⁴ como así también otros factores que consideran Sabatier y Mazmanian,¹⁵ y que aparecen como integradores de estudios realizados por diferentes autores, tales como la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación que involucra objetivos claros y coherentes, incorporación de la teoría causal adecuada, recursos financieros, integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación, reglas de decisión de las instituciones encargadas, reclutamiento de directivos y personal, posibilidades formales de directivos y personal.

3. MODELO DE GESTIÓN IMPULSADO CON LA REFORMA DEL ESTADO EN EDUCACIÓN

En el trabajo anterior mencionado¹⁷, indicamos que durante la década de los 90, se inició una reestructuración del Estado Nacional que transformó su estructura y su lógica de funcionamiento y la relación entre éste y la sociedad. Se trata de la adopción de un nuevo paradigma en gestión pública, que significa el paso de un modelo burocrático a un modelo gerencial, que se ha dado en toda Latinoamérica, aunque no de un modo radical ni con un ritmo similar en todos los países ni al interior de ellos, que afectó significativamente a la administración pública.

En el sector educativo la transformación implicó la descentralización de la provisión del servicio y la transformación integral del sistema, en relación a lo pedagógico, a lo curricular, como a lo organizativo y administrativo, en el marco de la Reforma Educativa.

No nos extenderemos en el tema de la Reforma del Estado y la Reforma Educativa como política, sólo recordaremos que consideramos que la descentralización del servicio puede enmarcarse en las reformas de primera generación,¹⁸ ya que supuso una redistribución de competencias entre el Estado Nacional y las Jurisdicciones Provinciales; mientras que las medidas de la Reforma Educativa, se enmarcó en las reformas de segunda generación, proponiendo reconstruir un sistema federal educativa con énfasis en la calidad y la equidad. En el presente acápite intentaremos analizar el modelo de gestión de las organizaciones propiciado desde las instancias centrales de Gobierno con la Reforma Educativa para lograr una mejora de la calidad del sistema.

Tal como señalamos anteriormente, estos procesos pueden ser visualizados desde dos niveles: aquel referido a la institucionalidad de la política educativa y aquel vinculado a la dimensión

¹² MAJONE y WILDAVSKY (1978): "Implementation as Evolution". En: Policy Studies Review Annual 2. Beverly Hills: Sage Publications.

¹³ Idem.

¹⁴ Bardarch citado en: SABATIER, Paul y MAZMANIAN, Daniel: "La implementación de la política pública: un marco de análisis". En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1996): La implementación de las políticas. Op. Cit. Pág. 327.

¹⁵ SABATIER, Paul y MAZMANIAN, Daniel: Op. Cit.

¹⁷ ARAUJO, Analía; DOMENCH, Patricia; y ROFFLER, Erika (2001): Op. Cit. Pp. 4-6.

¹⁸ OZLAK, Oscar. Citado en MARTINIQUE, Sergio, GONZALEZ, Pablo y OPERTTI, Renato (2000): "¿Hacia donde va el gasto social en educación? Logros y desafíos". Volumen II. Serie Política Social Nro. 42. CEPAL. Santiago de Chile. Pág. 10

organizacional propiamente. Las consideraciones que aquí esbozaremos se refieren a dos aspectos claves que cruzan a los dos niveles de análisis: los actores involucrados y el modelo de gestión que propiciaba dicha transformación.

Recordemos que usamos el término gestión en el sentido amplio del término como sinónimo de administración.¹⁹ Desde las instancias centrales se intentó que las organizaciones educativas²⁰ que componen el macrosistema organizativo educativo,²¹ persigan ciertos objetivos, adopten una determinada estructura y una dinámica organizacional que responda al nuevo modelo de gestión.

Se trata de un cambio paulatino en la lógica de funcionamiento de las organizaciones públicas en el que convergen una serie de variables tanto internas (la cultura, la historia institucional, la estructura formal, los recursos humanos) como externas, es decir, las reformas estructurales del Estado que han modificado la relación con los actores sociales. Recordemos que al estudiar la administración educativa nos referimos a dos niveles: al macro y micro nivel. En el micro nivel, la gestión tiene que ver con las decisiones en relación con el manejo de recursos materiales, humanos, financieros y de información específicamente en cada unidad educativa, en las escuelas. Mientras que, en el macronivel, se refiere a decisiones de carácter más general, de gobierno del sistema educativo, decisiones que limitan las posibles decisiones en las unidades educativas.

Como indicásemos la gestión educativa, tanto en el micro como en el macro nivel estaba muy cuestionada en relación a su eficacia, eficiencia, pertinencia y relevancia. Benno Sander²² plantea la necesidad de tomar en cuenta cuatro aspectos o dimensiones en la gestión educativa:

- Pedagógico: Se refiere específicamente al cumplimiento de los objetivos que busca alcanzar la organización educativa. Implica lograr eficiencia en el proceso de enseñanza aprendizaje.
- Económico: Tiene en cuenta la disposición de los recursos para el logro del proceso de enseñanza aprendizaje. Involucra el logro de eficiencia en la asignación de recursos.
- Político: Se refiere al dar respuestas a las demandas planteadas por los usuarios del servicio educativo. Implica lograr efectividad en las respuestas a la sociedad.
- Cultural: Esta relacionado con los valores, creencias, costumbres, actitudes que se transmiten en la gestión educativa. Involucra el logro de la relevancia en cuanto a que los valores, creencias, costumbres, etc. Transmitidos, en términos de la sociedad en que se inserta la organización educativa.

Este autor plantea que a lo largo de la historia latinoamericana se ha privilegiado alguna de estas dimensiones dejando de lado las otras, y que se debería gestionar desde una perspectiva multidimensional, tomando en cuenta los criterios que rigen a cada dimensión: eficacia, eficiencia, efectividad y relevancia. De esta problemática no ha quedado ajena la administración educativa en Argentina, y se puede pensar que con la Reforma Educativa se creía que se podría responder a esta cuestión.

Una gestión educativa que tome en cuenta estos criterios partirá de una concepción organizacional que tenga en cuenta los aspectos formales de la organización educativa para una estructuración organizacional en pos de la misión que la organización se plantee, pero considerando que el principal recurso organizativo es el recurso humano. En tal sentido, buscará motivar a sus miembros, intentando que los mismos se comprometan con los objetivos oficiales a partir de su involucramiento en la definición misma de los objetivos de la organización. Por otra

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 Siguiendo a Renate Mayntz, entendemos 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."
Ver: MAYNTZ, Renate (1985): Sociología de la Administración Pública. Editorial Alianza. Madrid. Pág. 93.

²¹ **Idem.**

²² SANDER, Benno (1996): La gestión educativa en América Latina. Editorial Troquel, Buenos Aires.

parte, estará abierta al contexto organizativo, observando atentamente las demandas que se plantean en la sociedad, sin dejar de considerar las posibles influencias que pueden tener los distintos actores que lo integran, observando la multiplicidad de sus objetivos, valores, la posibilidad de conflicto y la necesidad de estrategias para lograr un consenso con estos actores.

Para esto deberá apelar a tecnologías de gestión que posibiliten realizar una gestión participativa, que permita una toma de decisiones negociada y consensuada entre todos los actores que integran la organización y su entorno inmediato. En tal sentido, se apelará a un proceso de planificación estratégica en la cual se pueda observar las amenazas y oportunidades que presenta el contexto, y que la organización educativa deberá tener en cuenta para aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades.

Por otra parte, a los fines de una gestión participativa es fundamental que la organización desarrolle sistemas de información que permitan el acceso a informaciones sustanciales para la toma de decisiones.

Asimismo, los miembros de la organización educativa deberán estar familiarizados con técnicas de resolución de conflictos. Es de vital importancia considerar a toda organización como una arena política, donde constantemente van a existir tensiones por la búsqueda de objetivos diferentes, pero también por la búsqueda de los objetivos competitivamente. De tal manera, aunque se logre involucrar a todos miembros tras una misión organizacional pueden existir disputas de poder por sus características personales, su posición socio- económica, su perspectiva ideológica, sus valores, creencias y presunciones básicas.

Es aquí que debemos tomar en cuenta que una gestión educativa, que persiga los principios que plantea Benno Sander, deberá permitir el desarrollo de la persona, propiciando su emancipación a través de su trabajo y con este de una creación y recreación de una sociedad más libre, igualitaria y responsable.

En el análisis de los modelos de gestión existirían al menos tres dimensiones o variables a tener en cuenta y de las diferentes lógicas de articulación entre dichas dimensiones así como los objetivos que se busquen en cada caso, resultarán distintos modelos o paradigmas de gestión. Estas dimensiones son las siguientes:

1. La capacidad técnica, que alude a las herramientas técnicas con las que se cuenta para la gestión, tales como la planificación estratégica, las técnicas de toma de decisiones, la gestión de los recursos humanos, la motivación y el liderazgo, entre otras. Desde el punto de vista de la gestión educativa, los criterios de desempeño vinculados a la capacidad técnica son la eficacia y la eficiencia en tanto constituyen “dimensiones instrumentales” en palabras de Benno Sander para el logro de los fines de la educación.
2. Los actores intervinientes, ya que los distintos modelos de gestión se definen en función de qué actores participan en la planificación, en la toma de decisiones y en la implementación de los proyectos educativos de las instituciones y del sistema educativo. Es importante poder definir actores externos e internos así como su lógica de participación y los recursos de poder con los que cuentan.
3. Los estilos de gestión o, en otras palabras, los tipos de conducción que se presentan, presta especial atención a la función de conducción, cómo se articula con los actores internos y externos así como la participación en el diseño de los objetivos institucionales y su implementación.

El análisis de la gestión en función de estas dimensiones puede realizarse tanto para el ámbito micro (escuela) como para el ámbito macro (sistema educativo). De tal forma, pueden

diferenciarse tres modelos de gestión²³ en función de la articulación dichas dimensiones de análisis:

En el modelo centralizado o tradicional el principio rector sobresaliente de la gestión es la eficacia (el logro de los objetivos propuestos) y se caracteriza por estar centralizada la planificación, la toma de decisiones y la implementación en el directivo de la institución o de la unidad organizativa. La relación con los actores es poco relevante ya que prevalece la idea de efectividad en las decisiones y no se busca la participación de los actores involucrados, siendo éste el principal déficit. Es importante señalar que a la hora de evaluar el funcionamiento de este tipo de modelos se debe tener en cuenta hacia donde apunta es decir, cuál es su principio rector y analizar los logros del mismo en función de éste, en otras palabras de su eficacia para llevar a cabo los objetivos propuestos.

El modelo tradicional se sustenta en el modelo burocrático desde el punto de vista de la teoría de la administración. En consecuencia, el rol del docente está casi estrictamente asociado a la dimensión pedagógica y no a aquellas tareas o roles vinculados a la organización y gestión escolar. Este modelo fortalece la dimensión pedagógica por encima de las otras, poniendo el énfasis en la escuela como transmisora de conocimientos.

El modelo de gestión asociada hace referencia a un modelo en el que los actores internos y externos de la organización ejecutan los proyectos, la planificación de las acciones se realiza de forma consensuada e integral por el nivel central. Es decir, que dicho modelo trabaja a partir de la participación en la planificación de los actores de la institución así como de aquellos actores sociales que se encuentran fuera y tienen relación con ésta, a la vez que éstos ejecutan conjuntamente los proyectos. Desde el punto de vista micro, la gestión asociada permitiría una vinculación más estrecha no sólo entre los docentes y no docentes de una escuela sino la participación de los actores externos tales como la comunidad de padres, ONGs, entidades comunitarias, etc. Desde el punto de vista macro del sistema educativo, un modelo de estas características permitiría la planificación conjunta de las políticas educativas con los actores sociales y políticos estratégicos y la posibilidad de que éstos participaran en la implementación de los proyectos.

Por último, el modelo consensuado intenta encontrar un equilibrio entre el “burocrático- tradicional” y el “gerencial –empresarial”. Su peculiaridad consiste en incorporar las dimensiones cultural y política tanto hacia dentro de la organización educativa como hacia fuera es decir con la comunidad educativa con la que se relaciona. En este sentido, desde la visión multidimensional se estaría frente a un modelo que incluye las cuatro dimensiones económica, pedagógica, cultural y política. Siguiendo esta conceptualización, un modelo consensuado permite abordar al análisis de la escuela desde una mirada integral que involucre no sólo la dimensión pedagógica (eficacia) y económica (eficiencia) sino también las dimensiones cultural (pertinencia) y política (efectividad). La primera cubre los valores y las características antropológicas, psicológicas y sociales de las comunidades en las cuales funciona el sistema educativo. Por ello, la gestión educativa desde una perspectiva cultural resultará pertinente y significativa para la comunidad en la medida que refleje sus creencias y valores.

Ahora bien, en Argentina se observaban problemas de gestión en los distintos niveles y esto impactaba en la calidad educativa. Se concebía, así, como necesaria una reforma de la gestión a nivel nacional, como a nivel provincial, especialmente, ya que con la descentralización de este nivel dependía específicamente la provisión del servicio educativo. Esto involucraba tanto el cambio en la estructura organizativa de los ministerios educativos provinciales como así también de los procesos administrativos que se daban en su seno. Sin embargo, cabe advertir que con una

²³ Para un análisis metodológico de las variables mencionadas ver: **ARROYO, Daniel**: “Políticas Sociales y Estilos de Gestión municipal en la Argentina”. En: **AAVV (1997): Hacia un nuevo modelo de Gestión local**. FLACSO - CBC - Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.

lógica impuesta de reforma desde arriba, la dimensión cultural, a nivel provincial podría desdibujarse.

El modelo de gestión imperante era un modelo tradicional burocrático, caracterizado por la división del trabajo, la departamentalización rígida, canales de comunicación formales, alta formalización, modalidad de trabajo operativa, donde la asignación de recursos se efectuaba en función al mantenimiento de una determinada capacidad instalada de producción de resultados sistemáticos y rutinarios, independientemente de las actividades requeridas para el logro de los resultados.

La reforma propiciaba un modelo gerencial, que centrarse su atención en el logro de objetivos, con una estructura organizativa más flexible y adecuada al logro de estos objetivos. Para esto, como hemos planteado en el trabajo anterior, era necesario un diagnóstico, siendo de vital importancia, para realizarlo, que exista un sistema de información pertinente que permita observar las fallas de las estructuras organizativas para su reestructuración. Y la mayoría de las provincias carecían de esta información.

En el modelo propuesto en lo teórico eran de vital importancia los recursos humanos, que deberían estar altamente motivados y contribuir a los objetivos que se planteaban las organizaciones del sistema educativo. Por otra parte, también adquiere relevancia, en lo teórico, la dinámica en función al entorno organizativo, a las demandas y necesidades que posee la sociedad en relación a las organizaciones educativas.

Para esto, se consideró necesario incorporar nuevas tecnologías de gestión como las técnicas de gestión de recursos humanos, técnicas de motivación y liderazgo, trabajo en equipo, técnicas de programación, presupuestación y administración financiera, la reingeniería de procesos, operaciones y procedimientos, técnicas de reestructuración, diseño y gestión de sistemas y tecnologías de información, entre otras, a fin de implementar un modelo que involucrase a los actores internos y externos para el logro de los fines institucionales.

4. LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Uno de los ejes de análisis de nuestro trabajo se refiere al rol de los actores que han incidido y participado en la reforma educativa, y en particular, interesa aquí resaltar el momento de la implementación. Como señalásemos en el trabajo anterior, si bien juegan un papel significativo en la implementación de la Reforma en cada Jurisdicción, 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. En este sentido, tomaremos como agentes relevantes a los docentes, sindicatos docentes, los Ministerios Provinciales, el Ministerio Nacional y el Consejo Federal de Educación. Todos ellos con sus diferentes lógicas, modalidades de gestión y universos simbólicos y discursivos han aportado sentido y decisiones que hacen al cómo se ha efectivizado la transformación educativa durante los '90. Aquí expondremos algunos aspectos significativos de estos actores, pero sólo profundizaremos en la perspectiva de los docentes.

La Reforma educativa les define roles y competencias específicas a estos actores que, sobre todo en el caso de los Ministerios Provinciales carecerían de viabilidad institucional para llevarlos adelante, estamos haciendo referencia a la falta de capacidad técnica, a la reducción creciente de los recursos disponibles que permitieran el cumplimiento de los lineamientos pautados y también en algunos casos, a la ausencia del consenso necesario para implementar los cambios.

En este sentido, este trabajo pretende esbozar algunas consideraciones en relación a las características y lógicas de funcionamiento de estos actores, y también establecer una serie de interrogantes que serán profundizados a lo largo de la investigación.

4.1. EL CONSEJO FEDERAL:

Por Ley Nacional N° 22.047 se crea en el año 1979 el Consejo Federal de Educación, como ámbito de coordinación de políticas educativas. En su reglamento interno, aprobado en la primera reunión realizada en Esquel en el año 1980, se determina que éste se constituye por medio de una Asamblea que se reunirá en forma ordinaria dos veces al año. Por otra parte, cuenta con un Comité Ejecutivo que se reunirá seis veces al año, para el cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones de la Asamblea. El Consejo tiene tres secretarías, del Comité Ejecutivo, una Técnica Ejecutiva y otra de Actas. Por otra parte, hay comisiones que estudiarán temas específicos.

El objeto de las recomendaciones de la Asamblea ha variado sustancialmente en función de los distintos gobiernos bajo los que ha actuado. Entre los años 1980 y 1983, entre los temas de sus recomendaciones se encuentran: educación de adultos, educación especial, cultural nacional, formación docente, contenidos mínimos y proyectos escolares para nivel medio (donde figura por ejemplo: intereses argentinos), modalidades de bachillerato. A partir del año 1984, con el gobierno democrático, se analiza la política salarial docente, cambio en la política cultural, científica y tecnológica, creación de una comisión para transformación de la educación y el sistema educativo. Durante la década del 90, se constituye en un órgano de gran importancia, dado que aprueba las acciones tendientes a la implementación de la reforma educativa.

Ahora bien, que se estipuló a partir del 93:

- Se acordó sobre:
 - ✓ las características de ciclos y niveles (educación inicial, EGB, Polimodal y educación superior).
 - ✓ la gradualidad de la implementación de la Ley Federal, en relación a las transformaciones que tienen que ver con la organización general de la estructura académica, gestión y administración centradas en el gobierno del sistema escolar y de la institución educativa, aspectos de contenidos de la enseñanza, de la carrera docente, y de infraestructura.

En este marco, se plantearon una serie de acuerdos sobre criterios de gradualidad tendientes a:

- Reducir al mínimo posible el período de coexistencia del sistema antiguo con el nuevo, discutiendo estrategias de implementación grado por grado que prolongarían el período de transición.
- Modificar la estructura vigente en varias partes a la vez, para provocar reacomodos. Esto supone el comienzo casi simultáneo del primer año de los distintos niveles o ciclos a la vez.
- Provocar cambios estructurales de la unidad escolar, insertando al mismo tiempo reformas referidas al gobierno, organización, administración y contenidos. Debe comprometerse en ellos a la mayor cantidad posible de actores institucionales.
- Los cambios deben estar precedidos por acciones de capacitación docente acordes con la implementación gradual de la nueva estructura del sistema.
- El compromiso urgente es instalar la necesidad y la posibilidad del cambio al interior del sistema y en la sociedad.
- El éxito depende de la posibilidad de desarrollar mecanismos permanentes para su profundización.

Y ciertos acuerdos sobre metas:

- 1º año del nuevo siglo debería estar funcionando en su totalidad la nueva estructura (2001)
- Cada jurisdicción establecería su propia estrategia de gradualidad y programación en términos de capacitación docente y del número y tipo de establecimientos a ser incluidos.
- El Ministerio de Cultura y Educación y las jurisdicciones realizarían todos los esfuerzos tendientes a generar las condiciones que hagan posible el cumplimiento de los acuerdos.
- Sobre formación, perfeccionamiento y capacitación docente se acordaron varios puntos, vale destacar el consenso sobre la necesidad de estipular estrategias de reconversión del personal en servicio.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Construcción y consolidación de la Red Federal de Formación Docente Continua.
- Acuerdo sobre la transferencia curricular.

Algunos de estos acuerdos al año 2003 no se han cumplido: coexiste el sistema nuevo con el antiguo, coexisten normas del antiguo modelo con las del nuevo; no ha habido un cambio real extendido en el gobierno y administración de la unidad escolar; no hubo capacitación efectiva para los docentes y directivos; la nueva estructura educativa no está funcionando en su totalidad.

En el trabajo anterior ya indicamos que el grado de avance ha sido desperejo en las provincias estudiadas, para esto recordaremos un cuadro elaborado en esa oportunidad. Ver Cuadro 1 en Anexo I del presente trabajo.

4.2. LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN NACIONAL Y PROVINCIALES:

En la implementación de la Reforma no sólo debe analizarse lo acordado en el Consejo Federal de Educación, sino los programas ejecutados en el gobierno del sistema, tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Cabe recordar que el Estado Nacional adopta un papel "residual" en relación a la implementación de la Reforma, siendo un órgano de apoyo y control de los actores provinciales²⁴.

Uno de los ejemplos de programas ejecutados para apoyar la transformación del sistema desde el macrosistema a nivel nacional, instaurando el nuevo modelo de gestión, es el analizado en trabajo anterior: el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE).

En este trabajo, no nos detendremos en el análisis de los actores gubernamentales y de coordinación gubernamental, sino en los docentes y el actor sindical. Este primer esbozo de las características dadas hasta aquí de estos actores se desarrollará con mayor precisión en la siguiente etapa de la investigación.

4.3. EL ACTOR SINDICAL:

Reducir a los actores gubernamentales, el haz de actores que posibilitan o no la implementación de la política sería simplificar el tema. El proceso de reforma educativa ha mostrado la compleja y contradictoria trama de intereses que atraviesan el campo de producción de las políticas educativas y las distintas estrategias y capacidades que pusieron en juego los actores principales como la Iglesia, los gremios docentes, los partidos políticos, el Estado Nacional y las provincias.

Frente al debilitamiento de actores como los gremios docentes y los partidos políticos, y aún en el marco de una profunda deslegitimación de las funciones estatales, el Gobierno Nacional y principalmente el Ministerio de Economía se fueron constituyendo en actores privilegiados y dominantes. Una consecuencia de este cambio, se refleja en la progresiva parálisis de los espacios definidos como de concertación de políticas (Consejo Federal) y de la pérdida de protagonismo de la propia conducción educativa (Ministerio de Educación).²⁵

Como señala Suasnabar²⁶, los sindicatos docentes tampoco lograron, como actor social, un nivel alto de homogeneidad frente al proceso de transferencia. Por un lado, la dispersión de las entidades sindicales que representarían a los futuros docentes transferidos como UDA, AMET y la CTERA;

²⁴ ARAUJO, Analía; DOMENCH, Patricia; y ROFFLER, Erika (2001): Op. Cit. Pág. 6.

²⁵ SUASNÁBAR, Claudio: Op. Cit..

²⁶ MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano (2001): "The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina". Documento 56. Mimeo.

impidió articular acciones con cierto grado de unidad. En el caso de la CTERA esto resultó aún más complejo, ya que al agrupar también a los docentes provinciales, la reivindicación de garantizar los salarios de los docentes nacionales, aparecía difícil de articular con la dispersión salarial de las diferentes jurisdicciones, muchas de ellas con sueldos visiblemente inferiores.

Sin embargo, el análisis del actor sindical merece ser particularmente considerado, en la medida que los mismos constituyen el actor principal en cuanto a su capacidad de presión en la distribución del gasto educativo, así como también en relación a la definición de competencias y funciones de los docentes. El gasto educativo y la capacidad de presión de los sindicatos constituyen dos variables significativas para el análisis.

Los sindicatos docentes son actores con alta capacidad de presión ya que tienen impacto en la función de producción educativa, pues al afectar la cantidad de días de clase y la satisfacción docente inciden en el rendimiento académico de los estudiantes. Los sindicatos docentes son representativos al sector que tiene un mayor porcentaje del presupuesto asignado a la educación. En cuanto a esta última cuestión, existe en este sentido una hipótesis respecto del exceso de gasto originado en el centralismo burocrático como límite al progreso de los docentes y de la educación argentina, así como también en lo que refiere a las características de los salarios docentes y su vinculación con la eficiencia y buena performance de sus recursos humanos.

En términos generales, puede decirse que los gastos docentes insumen el 62% del presupuesto, el 29% del presupuesto está asignado a personal no docente proporción que se encuentra 17 puntos por encima de países desarrollados. Por el contrario, los gastos de capital resultan bajos y son del orden del 7% del presupuesto y los gastos en insumos representan un 15% menos que en la estructura del gasto educativo de los países desarrollados²⁷.

Algunos autores sostienen que si bien es cierto que los salarios docentes sufren un deterioro histórico y que no son nominalmente altos, no resultan tan bajos en comparación con los de otras actividades y, por otra parte, los docentes poseen mayores beneficios sociales. En la actividad docente se observa un importante ausentismo (contractual y de hecho), que constituye un beneficio mayormente oculto, generador de gran ineficiencia²⁸.

Por otra parte, es relevante analizar las características de la sindicación docente. Si bien puede considerarse que existe una alta sindicalización, ya que existen 350 mil docentes sindicalizados, los sindicatos se organizan, fundamentalmente, a nivel provincial.²⁹ La sindicalización resulta heterogénea en función de las distintas Provincias, variando la cantidad de sindicatos (fragmentación) su reconocimiento jurídico, su alineación política y la capacidad de presión del actor sindical. La provincia con mayor cantidad de sindicatos es Buenos Aires, hay 100.965 docentes sindicalizados en 96 sindicatos, de los cuales sólo 14 poseen personería gremial³⁰.

La participación de los sindicatos del sector en el total de los conflictos sindicales representan el 29 % en el año 1990 (porcentaje más alto) y un 23 % en los años 1996 y 1997, en gran parte esto se debe a la aparición en el año 1997 de *la carpa blanca* de los docentes. Cabe advertir, que si bien a partir de los '90 en las decisiones sobre el tema salarial se toman a nivel provincial, existe buena parte de la población que sigue creyendo que los salarios docentes son atribuciones del gobierno nacional, y esto impacta en algunas decisiones del gobierno³¹.

²⁷ **MONTOYA, Silvia, BARROS SILVA, Pedro y CABRAL COSTA, Vera (2001):** "Hacia donde va el gasto público en educación". CEPAL. Serie Políticas Sociales.

²⁸ Idem. Pp. 31-35.

²⁹ **MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano (2001).** Op. Cit. Se usan dos indicadores para medir la fuerza sindical: densidad sindical (afiliados/docentes) y participación sindical (se pregunta acerca de si se tiene participación sindical). La relación entre esta variable y la propensión a la huelga no es obvia. Sin embargo, a mayor fuerza, mayor posibilidad de obtener sus demandas.

³⁰ Idem. Pág. 21.

³¹ **MONTOYA, Silvia, BARROS SILVA, Pedro y CABRAL COSTA, Vera (2001).** Op. Cit. Pág. 12.

En las provincias de la Región Noreste (NEA) del país, donde centraremos el análisis,, podemos observar que más del 90 % del gasto se destina a personal docente, superando la media nacional. Mientras que los gastos por alumnos son menores a la media nacional. Ver Cuadros 2 y 3 sobre Gasto Educativo en el Anexo I.

Los sindicatos en las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones muestran alta fragmentación, poca participación, falta de reconocimiento jurídico de algunos de los sindicatos existentes y alineación política con el partido gobernante. Esto generaría poca posibilidad de presión, tanto para la mejora de los sueldos como para incidir en la implementación de la reforma. Sin embargo, el porcentaje de gasto que representan en relación al presupuesto educativo es muy alto, aunque es bajo el presupuesto educativo en relación al resto de las provincias. Cabe destacar que para un mayor análisis habría que evaluar la eficiencia de este gasto.

Cabe aclarar, en cuanto a los beneficios que tiene los docentes en estas provincias, que estos gozan de distinto grado de titularización en cada provincia, el mayor porcentaje se observa en la provincia de Chaco y el menor en Formosa. Los estatutos docentes, les otorgan amplios beneficios adicionales a la remuneración, en cuanto a la cantidad de días de ausencias justificadas y permisos sindicales. Los adicionales por asistencia se observan sólo en dos provincias y representan bajo porcentaje del sueldo docente. Ver en los anexos el comportamiento de los sindicatos en estas provincias.

4.4. PERCEPCIÓN DE LOS DOCENTES:

Como una primera aproximación se ha realizado entre los años 2001 y 2002 una encuesta a 142 alumnos de la Licenciatura en Gestión Educativa de la Universidad Nacional de Formosa. La muestra fue intencional. Se tomó a los alumnos de la Licenciatura en Gestión Educativa de la Universidad de Formosa por provenir de las distintas provincias de la región: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. Por otra parte, se ha escogido esta muestra ya que dentro de los alumnos de esta carrera existen representantes de los distintos niveles que componen el sistema educativo de la región noroeste argentina: docentes, administrativos, técnicos y directivos de las organizaciones educativas como de las áreas de educación de las administraciones provinciales de la región NEA. Asimismo estos alumnos tienen conocimiento del marco teórico utilizado por las investigadoras.

A los encuestados se les preguntó acerca de su percepción en cuanto al cambio implementado, si ha adoptaron estructuras organizativas más horizontales, con trabajo de equipo, con mayor participación de los docentes en las decisiones adoptadas, si se han utilizado nuevas tecnologías de gestión, si se ha gestionado teniendo más en cuenta los desafíos del entorno, y si esto ha repercutido en la calidad educativa. Se han tomado como variables de clasificación la provincia a la que pertenecen los encuestados, si se desempeñan en organizaciones de gestión pública o privada y el puesto que ocupan.

De los alumnos que tomamos en nuestra muestra el 42 % provenían de Chaco, el 38% de Formosa, el 13 % de Misiones y el 7 % de Corrientes. El 70 % trabajaban en unidades educativas de gestión pública, el 14 % en unidades educativas de gestión privada, el 12 % se desempeñaban en el gobierno provincial y el 4 % no estaba trabajando en el sistema educativo al momento de ser encuestado. En relación a los puesto que ocupaban, el 73 % era docente, el 8 % personal administrativo, 15 % directivos y supervisores, y el 4 % no ocupaba un puesto en el sistema al ser encuestado.

Algunos de los resultados los que arribamos, en esta etapa, son los siguientes:

En cuanto a la necesidad del cambio:

- La mayoría de los encuestados reconoce la necesidad del cambio de gestión (el 71% de los encuestados), la necesidad de mecanismos de control de resultados (el 89%), y sostiene que la mejora de la gestión tendrá muchos beneficios en la mejora de la prestación del servicio educativo (el 89%).

Ahora bien, se percibe, en relación al modelo de gestión implementado, lo siguiente:

- Canales de comunicación utilizados: El 60% sostiene que los canales de comunicación predominantes que se utilizan en las unidades organizativas del sistema son los formales.
- Trabajo en equipo: El 64 % de los encuestados señala que sólo a veces se trabaja en equipo. El mayor porcentaje de observación de la existencia extendida de trabajo en equipo se da en miembros de organizaciones privadas, en un 50%.
- Actores involucrados en la gestión: El 80% cree que se involucra a los docentes en la gestión, pero son muy bajos los porcentajes respecto a la percepción del involucramiento de administrativos, padres y sectores influyentes de la comunidad en la gestión. Los docentes y directivos son quienes creen en mayor medida que la participación aumentó con la reforma, el mayor porcentaje se registra en los directivos, quienes en un 83% perciben aumento de la participación. La opinión entre los administrativos y auxiliares está más dividida, hay quienes opinan que mejoró, que existía y se mantuvo, como quienes creen que no existía ni comenzó a darse, en porcentajes similares. Entre los supervisores encuestados se cree que no existía participación antes ni se da en la actualidad.
- Aspectos en que se dio participación: De los encuestados entre los docentes y directivos, el mayor porcentaje en relación al aspecto que se dio participación, se observa en relación a la planificación institucional, en un 50 % y un 54% respectivamente. En el grupo de los administrativos, un 67 % cree que la participación se observa en la toma de decisiones. Entre los supervisores, en la ejecución de decisiones.
- Técnicas de gestión adoptadas tras la reforma: Entre los encuestados se percibe que con la reforma se adoptaron como técnicas: la reingeniería de procesos, las técnicas de motivación y liderazgo, entre otras. Pero el 48% sostiene que la introducción de estas técnicas no genera ninguna mejora en la gestión. Las razones mencionadas del por qué no se producen mejoras son varias: las fallas técnicas o falta de adecuación de estas tecnologías para la mejora de la gestión, la motivación de los recursos humanos.
- Adaptación al entorno: El 70 % de los encuestados percibe que la gestión de las organizaciones educativas de la región se adapta parcialmente al entorno.
- En cuanto al cambio en general de la gestión: El 61% de los encuestados cree que los cambios en la gestión propiciados por la Reforma han sido pocos. Igual cabe advertir que 47% de los directivos cree que ha habido cambios significativos.

En cuanto a la mejora en calidad propiciada:

- Existe diferente percepción sobre la mejora de la calidad con la Reforma Educativa en las organizaciones del sistema educativo de la región NEA entre quienes trabajan en unidades educativas públicas o privadas, y quienes no trabajan en el sistema. Mientras que en las instituciones públicas el 44 % cree que la calidad se ha mantenido igual, el 34 % que ha mejorado y el 19 % que ha empeorado; en las instituciones privadas el 60% cree que se ha mantenido igual la calidad, el 30 % que ha mejorado y un 10 % cree que empeoró. La visión más optimista se da entre quienes no trabajan en el sistema; hay un alto porcentaje, el 83%,

que cree que la calidad ha mejorado, un 16,7 % que se mantuvo igual y no hay encuestados en este grupo que crean que ha empeorado. La media de los encuestados cree que la calidad se ha mantenido en un 45 %, un 38% cree que mejoró y un 15 % que ha empeorado.

- Entre las causas citadas acerca de las razones de los efectos de la reforma en la calidad educativa se encuentran: la no adopción del modelo planteado, los problemas presupuestarios, la resistencia al cambio, la falta de liderazgo entre quienes pretenden implementar el modelo, los problemas de cultura organizacional.

En relación a los problemas y ventajas de implementación de la reforma:

- Entre los problemas principales citados en la implementación se observan: la falta de liderazgo de los niveles directivos, la falta de capacitación de los recursos humanos, los problemas presupuestarios, la resistencia al cambio y la politización de las decisiones.
- Entre las ventajas percibidas de la implementación de la reforma se observan: la motivación y concientización de los actores, el traspaso de recursos, la propuesta de descentralización de la toma de decisiones y la visión de la necesidad de capacitación de los recursos humanos.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES:

En estos diez años, a nivel nacional han cambiado los partidos políticos que gobernaron, a nivel provincial se han mantenido los mismos partidos. Una de nuestras hipótesis a analizar en la siguiente etapa de la investigación es que hay implementación de acciones cuando los gobernantes provinciales y nacionales son de la misma extracción política; esto se va a observar en la alineación en la toma de decisiones y en los acuerdos en el Consejo Federal. Para esta etapa planteamos realizar análisis de documentos y entrevistas en profundidad a fin de dar respuesta a una serie de interrogantes, entre los cuales podemos señalar los siguientes: ¿Los partidos y fracciones políticas que gobiernan las provincias del NEA son los mismos que gobiernan a nivel nacional? ¿Se puede observar una alineación en la toma de decisiones? ¿Cómo se lograron los acuerdos en el Consejo Federal? Si bien ya observamos que ha habido acuerdos que no se concretaron en la práctica, algunos sí se cumplieron. En tal sentido, cabe preguntarse ¿en qué medida se cumple con lo acordado? Asimismo, nos interesa indagar acerca de ¿cómo se distribuye el presupuesto, antes y posterior a los acuerdos? y si ¿existe alguna relación entre estos dos últimos interrogantes?

Por otra parte, se observa que en el país se deciden e implementan acciones o se dejan de implementar muchas veces por la presión del actor sindical. A partir de la información relevada consideramos que esto puede suceder en estas provincias. Sin embargo, no contamos con datos precisos para sostener tal aseveración. En tal sentido, cabe indagar en la próxima etapa acerca del grado de injerencia del actor sindical, en relación a las acciones concretas de implementación de la reforma organizativa, administrativa y curricular.

Si relacionamos algunas apreciaciones obtenidas en base a los datos de las encuestas con los diferentes modelos de gestión que planteamos en este trabajo podemos aproximarnos a algunas conclusiones que dan cuenta de cierta transición o proceso de cambio de un modelo de gestión tradicional hacia otro relativamente consensuado, puesto de manifiesto en algunas modificaciones positivas en aspectos tecnológicos y de participación. Si bien es necesario considerar que faltan desarrollar algunos aspectos para generar mayores cambios en el modelo de gestión: propiciar una mayor vinculación con los actores significativos del entorno de las organizaciones educativas; utilizar canales formales e informales de comunicación, permitiendo una circulación de la información para la toma de decisiones en cada uno de los niveles de la organización; generar más trabajo de equipo; dar mayor participación en toma de decisiones; poner en práctica de

ciertas tecnologías de gestión, que posibiliten mejorar la eficacia, la eficiencia, como así también la relevancia y la pertinencia de la gestión.

En la información brindada por docentes y directivos existen algunos mensajes que dan cuenta de aspectos como el presupuestario y la cultura organizacional que han obstaculizado la posibilidad de mayores cambios, y es importante considerarlos porque son aspectos con una alta rigidez, es decir, trabajar en ellos para que faciliten las transformaciones excede quizá al sistema educativo ya que obedecen a cuestiones económicas y sociales de carácter más general.

Por lo tanto, tal vez sea relevante profundizar las acciones para cambiar aquellos aspectos que aparecen como más flexibles mientras se plantean estrategias de mediano y largo plazo para actuar sobre los componentes, que también forman parte o atraviesan el modelo de gestión, y que poseen características de mayor rigidez.

Cabe advertir que este trabajo es un primer esbozo del tema y que nuestros hallazgos en relación a la percepción de los miembros del sistema educativo regional encuestados no puede extrapolarse a la totalidad de los miembros del sistema. En tal sentido, planteamos en una segunda etapa de la investigación realizar entrevistas a informantes claves y una encuesta utilizando un muestreo sistemático al azar para poder efectuar aseveraciones más certeras sobre la percepción de los actores regionales sobre la transformación educativa: docentes, personal administrativo y técnico, supervisores, directivos, padres y alumnos; como así también avanzar y desarrollar con mayor precisión las características del modelo de gestión existente.

ANEXO I

CUADRO 1: GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA AL AÑO 2000

Provincias	Cantidad de Unidades Educativas (*)		Estado de Implementación de la reforma	
	EGB	POLIMODAL	EGB	POLIMODAL
Chaco	1.022	155	58 Escuelas 7º Grado: 3 % 7º y 8º: 67 % 7º, 8º y 9º: 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.

CUADRO N° 2 del trabajo presentado al Primer Congreso Argentino de Administración Pública: Reforma y cambios en el Estado y la Administración Pública. Administración Educativa en las Provincias del NEA. Rosario, Agosto de 2001.

CUADRO 2: 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.

CUADRO 3: GASTO EDUCATIVO EN EL AÑO 1997

Provincia	Gasto en Millones de Pesos	% del total del Gasto	Gasto por estudiante en U\$S	Gasto en personal en relación al gasto total
Chaco	209	23,0	752	93,8
Corrientes	135	26,6	875	91,4
Formosa	193	19,9	672	97,8
Misiones	251	22,8	912	90,3
Total País	9370	27,2	966	81,6

Fuente: MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano: "The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina". Documento 56. Agosto de 2001. Mimeo. Pág. 7.

CUADRO 4: SINDICATOS DOCENTES (Educación primaria pública)

Provincia	Nº de Sindicatos	Sindicatos con Personería Gremial	Cobertura jurisdiccional de los sindicatos	Indice de alineación Política entre el sindicato y el gobierno
Chaco	9	1	Provincial y Local	1
Corrientes	4	1	Provincial y Local	0,66
Formosa	6	0	Provincial y Local	0,33
Misiones	1	1	Provincial	0,33

Fuente: MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano: "The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina". Documento 56. Agosto de 2001. Mimeo. Pp. 21 y 51. Los autores alertan que estos datos son oficiales.

CUADRO 5: PARTICIPACIÓN EN LOS SINDICATOS DOCENTES (Educación primaria pública)

Provincia	Afiliados	Porcentaje de docentes provinciales que reportan participación en los sindicatos	Nº de Sindicatos con agremiados que representan más de 10 % de los docentes provinciales	Sindicatos por 10.000 docentes
Chaco	13856	3,3	1	6,5
Corrientes	9075	3,5	3	4,4
Formosa	1718	11,8	2	34,9
Misiones	6370	10,1	1	1,6

Fuente: MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano: "The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina". Documento 56. Agosto de 2001. Mimeo. Pág. 51.

CUADRO 6: TITULARIZACIÓN DOCENTE

Provincia	Porcentaje de docentes titularizados	Leyes de titularización
Chaco	49 %	Ley 4619 (1999)
Corrientes	64 %	Sin información
Formosa	41 %	Sin información
Misiones	58 %	Ley 3742 (2000), Ley 2831, 2991 y 3052 (1993)

Fuente: MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano: "The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina". Documento 56. Agosto de 2001. Mimeo. Pp. 52 y 53.

CUADRO 7: INDICADORES DE ESTATUTOS DOCENTES

Provincia	Derechos de docentes interinos como porcentaje de los titulares con derechos	Nº de días de ausencia que pueden tomar los docentes titulares con 25 años de servicio	Permisos por oficio sindical	Premios por asistencia como porcentaje del total del salario	Indice de sobre especificaciones (medida por el Nº de cuestiones reguladas)	Nº de cambios posibles por año
Chaco	90 %	2,500	Si (100 % del salario)	7 %	25	0,4
Corrientes	50 %	1,876	Si (0 % del salario)	0 %	25	0,5
Formosa	30 %	2,499	Si (100 % del salario)	8 %	26	0,2
Misiones	60 %	2,775	Si (100 % del salario)	0 %	31	3,7

Fuente: MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano: "The economic effects of unions in Latin America: Teachers' unions and education in Argentina". Documento 56. Agosto de 2001. Mimeo. Pp. 52 y 53.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ **AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Estudio introductorio y edición) (1993):** La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública. Segunda Antología. Miguel Angel Porrúa. México. D. F.
- ✓ **AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Estudio introductorio y edición) (1996):** La Implementación de las políticas. Colección Antologías de Políticas Pública. Segunda antología. 2da. Edición. Miguel Angel Porrúa. México. D. F.
- ✓ **ARAUJO, Analía (1998):** “Política de Educación Superior en la Nación Argentina (1993-1998)”. Tesina de maestría. Alcalá de Henares. Mimeo.
- ✓ **ARAUJO, Analía; DOMENCH, Patricia; y ROFFLER, Erika (2001):** Reforma y cambios en el Estado y la Administración Pública: Administración Educativa en las Provincias del NEA. Trabajo presentado en el I Congreso Argentino de Administración Pública. Rosario.
- ✓ **ARROYO, Daniel:** “Políticas Sociales y Estilos de Gestión municipal en la Argentina”. En: **AAVV (1997):** Hacia un nuevo modelo de Gestión local. FLACSO - CBC - Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.
- ✓ **DOMENCH, Patricia (2001):** “El “cómo” de las políticas y/o programas sociales y el “hacer” de las organizaciones. El caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)”. Documento de trabajo N°2. CIAP. Año I, Vol. I, N° 2.
- ✓ **KLISKBERG, Bernardo (2000):** “América Latina una región en riesgo: pobreza, inequidad e institucionalidad social.” Conferencia dictada en el Taller de Indicadores Sociales. MDSyMA/SIEMPRO.
- ✓ **MAJONE y WILDAVSKY (1978):** “Implementation as Evolution”. En: Policy Studies Review Annual 2. Beverly Hills: Sage Publications.
- ✓ **MARTINIQUE, Sergio, GONZALEZ, Pablo y OPERTTI, Renato (2000):** “¿Hacia donde va el gasto social en educación? Logros y desafíos”. Volumen II. Serie Política Social Nro. 42. CEPAL. Santiago de Chile.
- ✓ **MAYNTZ, Renate (1985):** Sociología de la Administración Pública. Editorial Alianza. Madrid.
- ✓ **MONTOYA, Silvia, BARROS SILVA, Pedro y CABRAL COSTA, Vera (2001):** “Hacia donde va el gasto público en educación”. CEPAL. Serie Políticas Sociales.
- ✓ **MURILLO, María Victoria; RONCONI, Lucas; SANGUINETTI, Juan; y TOMMASI, Mariano (2001):** “The economic effects of unions in Latin America: Teachers’ unions and education in Argentina”. Documento 56. Mimeo.
- ✓ **O’DONNELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar (1978):** “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación”. CEDES. Buenos Aires.
- ✓ **ORSI, R. y RIQUE, J. J. (1996):** Pobreza, Gerencia Social y Política ESPACIO. Buenos Aires.
- ✓ **SANDER, Benno (1996):** La gestión educativa en América Latina. Editorial Troquel. Buenos Aires.
- ✓ **SUASNÁBAR, Claudio:** “La Administración de la Educación en la Argentina: La conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación”. Universidad Nacional de La Plata/Argentina. Mimeo.
- ✓ **SUBIRATS, Joan (1986):** Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP. Madrid.