

EXPERIENCIA INNOVADORA EN GERENCIA PÚBLICA: Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE)

Guillermina Salse y Cecilia Lavena
MECYT – PREGASE

Introducción

Los períodos de transición suelen presentar oportunidades para la transformación de las instituciones. Durante los últimos años, han existido ejemplos de instituciones públicas que han sabido adaptarse al cambio y han tomado actitudes resolutivas frente a las situaciones de incertidumbre.

En el marco del proceso de implementación de la Ley Federal de Educación (LFE), que tuvo impactos significativos en la transformación del sistema educativo argentino, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación impulsó la creación del **Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE)**.

El PREGASE ha sido reconocido como una experiencia innovadora en la gestión pública viabilizando el fortalecimiento de la capacidad institucional y la mejora de la eficiencia mediante la transformación del modelo de gestión administrativa de los organismos jurisdiccionales responsables del servicio educativo, con el propósito de optimizar la productividad del gasto sectorial y procurando que sus beneficios redunden en la calidad y equidad del acceso a la educación.

Los objetivos de este artículo son:

1. Caracterizar el modelo de gestión imperante en los Ministerios de Educación provinciales antes de la implementación de la Ley Federal;
2. Desarrollar los aspectos prioritarios del nuevo modelo de gestión e identificar los impactos generados y los resultados logrados a partir de su implementación, y, finalmente,
3. Analizar aquellos procesos de gestión que no han logrado llevarse a cabo y las lecciones aprendidas del proceso de reforma administrativa en los sistemas educativos provinciales.

El modelo de gestión existente antes de la Ley Federal de Educación.

La Ley Federal de Educación (LFE) en 1992 y el Pacto Federal Educativo (1993) impulsaron el proceso de descentralización de la administración de los recursos humanos y la infraestructura del sistema educativo nacional, hacia las administraciones provinciales. Los ministerios de educación de las distintas jurisdicciones debieron hacer frente a las nuevas problemáticas de gestión para lo cual, la mayoría de ellas no estaba lo suficientemente preparada.

Durante el año 1996 el PREGASE elaboró un diagnóstico de cada una de las 24 jurisdicciones que sirvió de base para diseñar el *Nuevo Modelo de Gestión Administrativa del área Educación*.

En el párrafo que sigue se presenta un breve resumen del diagnóstico (sólo los aspectos Institucional, de Gestión Administrativa y de Gestión de Recursos Humanos) que describe el estado

de situación en que se encontraba la administración de los sistemas educativos provinciales de esa época:

Resumen del Diagnóstico de la gestión de los sistemas educativos provinciales PREGASE Año 1996
Respecto de lo Institucional y Gestión administrativa
<p>“Existe muy escaso personal en los niveles directivos con el perfil y la capacitación adecuada para "gerenciar" la transformación del modelo de gestión en las áreas administrativas.</p> <p>La gestión administrativa se caracteriza por una importante centralización de tareas operativas debido a la falta de infraestructura informática y de comunicaciones, circuitos administrativos no consolidados y personal con escasa capacitación para asumir una nueva modalidad operativa.</p> <p>No se advierte la formalización de una planificación integral, sea estratégica o tradicional, que brinde efectivo soporte operativo a la gestión a través de la coordinación de los distintos programas.</p> <p>La información para toma de decisiones no está estructurada orgánicamente (...) y es de dificultosa obtención, baja confiabilidad y generalmente inoportuna, principalmente, respecto de la gestión de recursos humanos. Consecuentemente resulta poco segura para tomar decisiones.</p> <p>Al no existir un sistema de información unificado, cada una de las Unidades Organizativas ha generado su propio sistema (en su gran mayoría manual), comportándose entre sí como compartimentos estancos.</p> <p>Aún dentro de cada Unidad los responsables de área no comparten la información”</p>
Administración de los recursos humanos
<p>“Existen numerosos legajos por cada agente, su identificación no es uniforme y no están automatizados.</p> <p>Existen documentaciones duplicadas según el sector de competencia.</p> <p>No se pueden determinar situaciones de incompatibilidad horaria y por cargos.</p> <p>No se conoce con exactitud la cantidad de suplentes dado el gran movimiento de personal en esa situación de revista.</p> <p>Tampoco es posible realizar el seguimiento del total de cargos docentes y/o administrativos.</p> <p>La identificación de la existencia de un cargo vacante (administrativo o docente) sólo se verifica manualmente.</p> <p>Las novedades para el control de ausentismo llegan en forma irregular desde las escuelas.</p> <p>Es difícil conocer el estado de las plantas funcionales y los datos de suplentes y licencias que generen doble pago al Estado.</p> <p>No hay conciliación entre los datos que maneja la Dir. de RRHH en el proceso de liquidación de sueldos y los que posee Hacienda”</p>
<i>Fuente: Formación de Recursos Humanos. PREGASE. 1996.</i>

El nuevo modelo de gestión durante la implementación de la Ley Federal

Los aspectos prioritarios del Nuevo Modelo

En virtud del diagnóstico, y de los encuentros con técnicos y autoridades provinciales, en 1997 se diseñó el PREGASE, cuyos objetivos, acciones y principales instrumentos comprenden:

Objetivos

- Contribuir a la modernización y fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión del sistema educativo, mejorando la *calidad* del servicio.
- Optimizar la *asignación* y el *control* del gasto educativo.

Acciones

- Implementación de herramientas y metodologías de gestión con soporte informático para que las administraciones provinciales incrementen las potencialidades de planificación y control del área educativa.
- Simplificación de los procesos administrativos a través de la modernización de los sistemas y tecnologías administrativas y la promoción del cambio en la cultura organizacional.
- Capacitación a las distintas áreas y niveles de gobierno, fortaleciendo los equipos educativos provinciales, con el objeto de mejorar la prestación del servicio educativo.
- Generación de bases de datos e información, en tiempo real, de carácter gerencial relevante para la toma de decisiones en materia de política educativa y lograr una mayor gobernabilidad del sistema.
- Desarrollo de herramientas de gestión con soporte informático (software), en particular para:
 - a) la administración de las Plantas Orgánicas Funcionales (POF),
 - b) el Legajo Único Docente (LUD) y
 - c) liquidación de haberes (LH).
- Provisión del equipamiento necesario para su funcionamiento.

Instrumentos

- Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos y Financieros (software)
- Rediseño (“reingenierías”) de los procesos administrativos

Para llevar a cabo estas acciones en el marco de los principales objetivos del PREGASE, las principales **líneas de trabajo** desarrolladas en las Provincias comprenden la *implementación de los módulos de gestión básicos*, es decir, el módulo de Planta Orgánico Funcional (POF), el módulo de Legajo Único Docente (LUD), el módulo de Liquidación de haberes (LH), el módulo de Gestión de Trámites y Documentos, el módulo de Edificios y establecimientos, y finalmente, el módulo del Sistema de información ejecutiva (SIE). También se realiza la *implementación de módulos complementarios* como el módulo de Juntas de Clasificación de Antecedentes docentes, el módulo de Salud laboral y el módulo de Legajo Único de Alumnos.

Asimismo se realiza *asistencia técnica* no sólo para *reingenierías de procesos administrativos* sino también para el *ordenamiento de la normativa*, se provee *equipamiento informático y de infraestructura*, y se *capacita a niveles operativos, intermedios y de conducción*.

El PREGASE ha diseñado un nuevo modelo de gestión administrativa especial para los sistemas educativos basado en las Plantas orgánicas funcionales y el Legajo Único del Docente (**Modelo basado en POF-LU**). Este modelo está conformado por un conjunto de criterios, conceptos, normas, procesos y herramientas que tienen por fin la administración eficiente y eficaz del sistema educativo.

El *modelo de gestión administrativa basado en POF-LU (PREGASE)* se basa en un sistema de información montado sobre una red de computadoras de alcance extenso (donde pueden estar

conectadas todas las reparticiones de gobierno, tanto del nivel central como del regional, y la mayor cantidad de escuelas posible). Posee cuatro bases de datos integradas entre sí, accesibles desde cualquier lugar de la red (con los debidos permisos y derechos), a saber: Legajo Único Docente, Legajo Único Institucional (que incluye las Plantas Orgánicas Funcionales), Legajo Único de Alumno y Legajo Único Edificio.

Los nuevos procesos administrativos reemplazan a varios existentes que resultan poco efectivos y están sustentados en la normativa.

Por ejemplo, se alcanza la calificación automática de antecedentes docentes registrados en sus Legajos Únicos, se informan las novedades docentes por ocurrencia, referidas a Planta y en planilla única. La Administración de Plantas Orgánicas Funcionales (Determinación, Control de Adecuación a Planes de Estudio, Plantillas de Cargos y Matrícula, y Reestructuras) y de Plantas Orgánicas Nominales (Seguimiento mediante registro informático de novedades docentes como altas, bajas y licencias, no permitiendo irregularidades como incompatibilidad horaria, exceso de horas, altas en puestos de trabajo ya ocupados, retornos de licencia sin baja del reemplazante, licencias no ajustadas al régimen respectivo, etc.) se realiza de manera eficiente.

La liquidación de haberes se efectúa con recibo único a partir del Legajo Único Docente. De igual forma se logra el planeamiento y seguimiento presupuestario en base a las Plantas Orgánicas Funcionales y sus reestructuras (plantilla de cargos, planes de estudio y matrícula). Esto permite no sólo el control y la presupuestación de Licencias Extraordinarias (Comisiones de Servicio, Tareas Pasivas, etc.) sino también, la generación automática de vacantes (con o sin optimización de concentración horaria) y las designaciones simultáneas asistidas por computadoras. De esta manera, por ejemplo, el Control Médico puede ser efectivo y auditable en el 100% de los casos de solicitudes de licencia por enfermedad corroborable en domicilio.

La información es generada e informada en tiempo real permitiendo la consulta automática de índices y estadísticas basadas en datos reales.

En cuanto al mantenimiento edilicio éste se vuelve planificado, preventivo y auditable. Los recursos transferidos a las escuelas pueden ser correctamente administrados. Asimismo, se realiza un seguimiento informatizado de los trámites y expedientes, trabajando sin papel con documentos internos a la organización.

El análisis de la experiencia: Impactos generados y resultados obtenidos

Modalidades de gestión de la reforma administrativa en el área Educación

A fines del siglo XIX y principios del XX:

“Los sistemas educativos en los países de la región (Latinoamérica) fueron contruidos como aparatos estatales centralizado, con una estructura piramidal con vértice en el Ministerio de Educación,(...) la toma de decisiones concentrada en el nivel central y con sistemas de intercambio y comunicación diseñados para operar en sentido vertical”.(IPE – UNESCO Ministerio de Educación de la Nación, 2000, Módulo 1, pág.19)

sin embargo, a mediados de los '70 se inició un proceso de desconcentración de responsabilidades hacia las jurisdicciones provinciales, proceso que culminó en los '90 con la firma de la Ley Federal.

El **Artículo 52 de la LFE** sostiene que: “*El Gobierno y Administración del Sistema Educativo es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*”.

Art. 59: “*Las autoridades competentes de las Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tienen entre otras las siguientes atribuciones: a) Planificar, organizar y administrar el Sistema Educativo de su Jurisdicción, b) Aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación. c) Organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción. (...) f) Promover la participación de las distintas Organizaciones que integren los trabajadores de la educación, en el mejoramiento de la calidad de la educación con aportes técnico-pedagógicos que perfeccionen la práctica educativa, como así también la de los otros miembros de la Comunidad Educativa*”.

A pesar de este proceso de descentralización, la reforma de la gestión administrativa del sistema educativo provincial se realiza de modo centralizado, es asistida técnicamente por el Ministerio de Educación de la Nación y financiada por éste, pero las acciones son tomadas en consenso con las autoridades provinciales (responsables de la administración del sistema educativo), a través de Convenios de adhesión y Actas Complementarias, en función de los planes estratégicos de la jurisdicción y el plan estratégico del PREGASE¹.

La reforma se inserta en el ámbito de la Gestión Pública, y contempla las particularidades que caracterizan a la administración de los sistemas educativos.

Por ejemplo, a diferencia de otras administraciones, la gestión de los recursos humanos del sector educativo puede caracterizarse como sumamente compleja: la masa docente posee una alta movilidad anual (tanto dentro del conjunto del sistema educativo como dentro de una organización educativa particular), es necesario saber qué docente es responsable de qué grupo de alumnos y en qué tiempos ejerce esa responsabilidad), los docentes conforman el grueso del plantel de la administración pública de la jurisdicción, los ampara un régimen de licencias complejo, la liquidación de haberes debe contemplar al menos 65 conceptos (que no siempre se aplican, dependiendo de la antigüedad del agente, la condición contractual, el servicio que realiza y el lugar donde lo efectúa, el título que posee, etc.), poseen distintas categorías salariales, y un escalafón que categoriza las funciones que desempeñan, etc.

Durante el año 1996, el Programa tuvo sólo financiamiento del Tesoro Nacional; desde 1997 y hasta 2002, se financió a través del Ministerio de Educación de la Nación con fondos del Banco Mundial (PRODYMES Préstamo 3794/AR); a partir de 2003, el financiamiento es del Tesoro Nacional.

El 68,9% del Presupuesto total del Programa (1996-2002) se ejecutó en las provincias. Sin embargo, este porcentaje no refleja las acciones financiadas directamente por éstas: por ej.: el Pregase sólo aporta para consultoría, asistencia técnica, capacitación y equipamiento relacionado con la reforma de la gestión; si la instalación del equipamiento o el proceso de implementación requiere modificaciones edilicias, reparaciones o infraestructura adicional, ello es responsabilidad de la provincia.

¹ El Programa está en proceso de implementación en 20 de las 24 provincias. Pertenece al ámbito nacional con una Unidad Central en el Ministerio de Educación de la Nación y Unidades provinciales localizadas en los Ministerios de Educación de las provincias. Se inserta en el Sector Educación, específicamente en el área de Administración de la educación. En este sentido, el Programa no forma parte específicamente de las políticas sociales sino que es considerado como apoyo a la gestión y administración de la política social educativa.

Tabla 1 - Presupuesto Ejecutado PREGASE 1997-2002							
<i>Años</i>	<i>Bienes Pcias</i>	<i>Bienes U.C.</i>	<i>Subtotal Bienes</i>	<i>Consult. Pcias</i>	<i>Consult. U.C.</i>	<i>Subtotal Consultoría</i>	<i>Total</i>
1997-1999	3.404.301	126.774	3.531.075	3.535.014	3.101.154	6.636.168	10.167.243
2000	178.689	13.976	192.665	1.092.074	769.492	1.861.566	2.054.231
2001	1.421.508	10.314	1.431.822	1.127.344	832.503	1.959.847	3.391.669
2002	0	25.200	25.200	1.569.918	696.354	2.266.272	2.291.472
<i>Total</i>	5.004.498	176.264	5.180.762	7.324.349	5.399.503	12.723.852	17.904.614
% Particip.	28,0%	1,0%	28,9%	40,9%	30,2%	71,1%	100,0%
Total Pcias	12.328.847	68,9%		Total U. C.	5.575.767	31,1%	

Fuente: PREGASE. En pesos corrientes. 1997 a 2001: (\$1 = US\$1); 2002 (\$1,40/\$4,00 = US\$1)

Para esos años, e incluso en los inicios de la reforma educativa (1993) los presupuestos ejecutados por las provincias para el sector Educación y, en particular los gastos salariales del sector (Anexo: Tabla 2 y Tabla 3), presentan un incremento sostenido.

Desde 1993 a 2001 el gasto educativo en %PIB mantuvo un promedio anual de 28%; paralelamente, los presupuestos provinciales se incrementaron en un 2,93% promedio anual, mientras que el presupuesto que dichas provincias destinaban al sector Educación tuvo un incremento promedio anual de 4,07% (1,14% mayor que el anterior).

Por otra parte, el gasto en personal educativo se incrementó en un promedio anual de 4,8%. Estos aumentos se explican por:

- a) *Descentralización de los niveles Medio y Superior No Universitario*: A partir del año 1992 las provincias debieron financiar el gasto salarial docente y no docente de los establecimientos anteriormente nacionales y, junto con esto, el incremento salarial a sus propias plantas docentes, debido a la necesidad de igualar los salarios entre los docentes provinciales y los transferidos por Nación que en general eran más elevados.
- b) *Aplicación de la Ley Federal de Educación*: i) El aumento de la obligatoriedad de los años de estudio de 7 a 10 años trajo como consecuencia un incremento de la matrícula, que se tradujo en un crecimiento de los cargos docentes necesarios para cubrir esta mayor demanda. ii) Los cambios en las cajas curriculares, aumentando horas y/o modificando los contenidos de la enseñanza, presionaron también la designación de nuevos docentes, ampliando las plantas orgánico funcionales de los establecimientos educativos.
- c) *Transferencias financieras*: para el financiamiento de las inversiones en infraestructura, equipamiento, capacitación, becas y otras políticas compensatorias.
- d) *Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID)*
- e) *Incrementos salariales*: Varias jurisdicciones otorgaron aumentos al personal del sistema con el propósito, de recuperar parte de la caída del salario real.

Esos incrementos del gasto en el sector no permiten mostrar la efectividad del PREGASE, sin embargo, la ejecución del Programa en las provincias ha tenido algunos impactos económicos, organizacionales y de gestión producidos que permitieron mejorar la administración de los recursos destinados al sector y volcar los ahorros en el mismo ámbito educativo (cláusula que forma parte de los Convenios y Actas Complementarias del Programa con los organismos de conducción educativa provinciales):

Reingeniería de procesos

En las provincias hubo una reducción entre un 50% y un 60% del tiempo de los trámites administrativos, así como también una disminución en la mano de obra asignada a estos trámites.

Esto impacta en la agilidad de los procesos críticos, genera un ahorro como consecuencia de la detección temprana de las licencias sin goce de haberes otorgadas, así como un cambio en la actitudes y aptitudes del personal responsable de los trámites.

Los agentes no incorporados a los procesos reingenierizados, no representaron un ahorro efectivo en la masa salarial educativa, pero fueron reconvertidos laboralmente en otras áreas ministeriales (ej.: para realizar control y verificación de tareas) (Ver Anexo, Tabla 4).

Legajo Único Docente

Permitió actualizar los datos personales y familiares de los agentes, registrándose ahorros derivados de la corrección de antigüedades docentes mal cargadas, de asignación salariales que no corresponden, de licencias mal otorgadas, etc. (los impactos económicos de éste módulo se detallan en el párrafo referido a la liquidación de haberes).

Planta Orgánica Funcional

Al determinar los cargos que requiere cada jurisdicción para la prestación del servicio educativo, su aplicación logra la reasignación del personal docente de modo que no existan cursos con un exceso de alumnos y otros cursos demasiado pequeños, con la consecuente mejora en el acto pedagógico. Además se eliminan los cargos u horas cátedra no ajustados a los planes de estudios vigentes.

En términos de ahorros económicos, la experiencia de la Provincia de Santa Fe indica que podría ahorrarse alrededor del 1% de la masa salarial total, puesto que los cargos sobrantes exceden a los faltantes. En la Provincia de Catamarca la aplicación de un módulo de POF generó un ahorro de la masa salarial del 7,7% entre 1994 y 1996 y del 1,7% entre 1999 y 2000. De las experiencias citadas más la proyección para otras provincias, Experiencia Innovadora en Gerencia Social contemplando las particularidades de las mismas, puede estimarse que este módulo permite un ahorro de entre el 1 y el 3% de la masa salarial destinada a la educación en las provincias.

Liquidador de Haberes

El liquidador de haberes toma la información de los módulos POF y LUD. En la Provincia de Salta la puesta en marcha de la liquidación de haberes en base a los dos módulos citados derivó en un ahorro del 10% de la masa salarial y en el caso de la Provincia de San Luis este ahorro fue del 6%, aunque estos valores no pueden considerarse como una media del sistema, ya que se consideran sumamente elevados. En general puede suponerse como razonable un ahorro de entre el 1,5% y el 4% de la masa salarial como consecuencia de los efectos directos e indirectos de la aplicación de este módulo.

Efecto Global en el Sistema de Administración de Recursos Humanos

La aplicación de los montos antes mencionados permitiría, según estimaciones preliminares, lograr un ahorro de entre el 2,5% y el 7% de la masa salarial de los sistemas educativos provinciales. Las particularidades propias de cada provincia hacen muy variables estos valores, puesto que el efecto de la reforma es dependiente de factores tales como el mayor o menor desorden

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

EXPERIENCIA INNOVADORA EN GERENCIA PÚBLICA:

Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE)

administrativo inicial, la decisión política de ir hacia reformas más o menos graduales, el proceso de implementación de la reforma de los niveles educativos, etc.

Relaciones intergubernamentales

La Unidad Central del PREGASE realiza acciones conjuntas con otros Programas del Ministerio de Educación de la Nación. Asimismo, cada Unidad de PREGASE provincial, que depende del Ministerio de Educación de la provincia, acuerda acciones con: a) otras áreas de los respectivos ministerios educativos y b) con organismos provinciales:

<i>PREGASE Unidad Central – Programas/ Áreas del Ministerio de Educación de la Nación</i>	
Programa / Área	Actividades – Tipo de Vinculación
<i>Proyecto Costos del Sistema Educativo</i>	Articulación de estudios de la inversión educativa en los ministerios educativos provinciales.
<i>Dirección Nacional de Información y Estudios de la Calidad Educativa (DiNIECE)</i>	Relevamiento de la información respecto de los recursos humanos del sector educativo.
<i>Programa Nacional de Infraestructura</i>	Provisión de equipamiento y redes para el desarrollo de un sistema de gestión escolar. Instalación, en las distintas jurisdicciones, de un Sistema de Infraestructura integrado al Sistema de Administración de Recursos Humanos del PREGASE
<i>Área de Convalidaciones y Legalizaciones de Títulos</i>	Intercambio de información sobre títulos docentes expedidos por los sistemas nacional (antes de la reforma) y provinciales
<i>PREGASE Unidades Provinciales– Programas/ Áreas del Ministerio de Educación Provincial</i>	
Programa / Área	Actividades – Tipo de Vinculación
<i>Estadísticas, Programación Educativa, Direcciones de Nivel (Inicial, EGB, Polimodal, Superior, Adultos, Especial), Infra-estructura, Personal, Liq. de Haberes, Juntas de Clasificación, Mesa de Entradas, Centro de Cómputos, Presupuesto.</i>	Relevamiento y provisión de información respecto de: establecimientos, unidades educativas, datos de docentes, matrícula. Corrección de los procesos administrativos optimizados (Consultas y entrevistas)
<i>PREGASE Unidades Provinciales–Áreas del Gobierno Provincial</i>	
Programa / Área	Actividades – Tipo de Vinculación
<i>Ministerios de Hacienda o Economía</i>	Provisión de información para: a) la liquidación de haberes del sistema educativo; o b) el control de la información de lo liquidado a través de paralelos de liquidación; c) en algunas jurisdicciones: correcciones y desarrollo del software de Liquidación de Haberes.
<i>Secretarías de la Función Pública o Sec. Gral. de RRHH</i>	Provisión de información para carga de datos del Sistema de Administración de RRHH o para control de la información
<i>Ministerios de Salud o Desarrollo Humano</i>	Provisión de información para carga de datos del Legajo Único de Alumnos (vacunas, exámenes buco-dentales, información para copa de elche, etc.)
<i>Secretarías de Gobierno</i>	Provisión de información para la toma de decisiones
Fuente: Elaboración propia en base a datos del PREGASE	

Como en toda organización y en todo proceso de reforma, la interacción con otras áreas no ha sido fácil. Una de las principales dificultades en los ministerios provinciales fue la escasa capacitación en gerenciamiento, al momento de iniciada la reforma, tanto de los funcionarios políticos como de los responsables de las áreas directivas y los agentes del sistema educativo.

Hubo que destinar más tiempo de lo inicialmente planificado, a la capacitación, sensibilización y comunicación de la reforma a los agentes y funcionarios de los ministerios y a los directivos y docentes de las unidades educativas. En términos de Kliksberg, fue necesario, para lograr el éxito del Programa, que el proceso de reforma partiera del **capital social** de los organismos educativos: debió afianzarse el clima de confianza entre los miembros, aumentar el grado de participación en el proceso, desarrollar sinergias, generar una conciencia de grupo y de apropiación de la reforma, partir de los valores y la cultura organizacional.

En cuanto a las interrelaciones con otras áreas gubernamentales distintas de la educativa, la tradición en la gestión pública incita a mantener los espacios de poder y el control del financiamiento. Por ello, en sus inicios, la reforma implicó duros enfrentamientos entre los organismos provinciales, sobre todo con el área de Economía (por el diseño o correcciones al software de liquidación de haberes instalado en esa área, por el proceso de liquidación de haberes; etc.) o bien con las áreas de Secretaría de Gobierno provinciales o Función Pública por la coordinación y ejecución del proceso de reforma.

Varias reuniones de *consenso* y explicación sobre las particularidades del sistema educativo, las ventajas de coordinar la reforma desde Educación, y la *firma de acuerdos* de acciones conjuntas entre los organismos permitieron llevar a cabo la transformación.

Lecciones aprendidas

Logros y Acciones alcanzadas

La *incorporación de tecnologías informáticas y de administración y gestión* en los ministerios provinciales, introduciendo un sistema de información integral en el área de RRHH, permitió por un lado, dotar de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión y por el otro, registrar, sistematizar y transparentar información sustantiva para la toma de decisiones relacionados con la asignación de recursos humanos y presupuestarios.

La *Reingeniería de Procesos* sirvió como metodología para lograr la eficiencia en el sistema de gestión administrativa.

El desarrollo del *Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos* posibilitó a los Ministerios provinciales ordenar la gestión del personal, ejercer una administración eficiente de sus recursos y obtener información de calidad para la efectiva toma de decisiones.

Las *acciones de capacitación* del Pregase, que sustentaron las transformaciones en la gestión, se sustentaron en los cambios *aptitudinales y actitudinales* de los agentes y funcionarios y fortalecieron la cultura organizacional de las instituciones (capital social).

La transformación hacia un nuevo *modelo de gestión* y una nueva *cultura burocrática* de las organizaciones hicieron a éstas mucho más dinámicas y eficientes.

La adopción de un *modelo de administración basada en plantas funcionales/ registros de plazas (POFRPOF)* y en el *Legajo Único Docente (LU)* permitió iniciar la transformación del *modelo de gestión* y de la *cultura burocrática* de las organizaciones, haciéndolas más dinámicas y eficientes.

Claves del éxito de la implementación del Programa:

Entre los aspectos y elementos más importantes que beneficiaron el desarrollo de las acciones del Pregase se destacan:

Presentar el proyecto tanto a los funcionarios como a los agentes de las áreas administrativas y educativas (pedagógicas), para lograr el compromiso de todos con el cambio.

Fijar un plan de trabajo adecuado para cada jurisdicción, teniendo en cuenta los sistemas ya existentes o en desarrollo.

Garantizar la participación de los niveles operativos en el cambio, conformando equipos para la implementación con responsables de las áreas involucradas y brindarles capacitación en servicio y asistencia técnica intensiva.

Garantizar la interacción estrecha entre los consultores contratados por el proyecto (en la unidad central y en las provincias) con los usuarios de los sistemas, para diseñar opciones técnicas que interpreten las necesidades provinciales.

Fortalecer los equipos de trabajo interdisciplinarios y con perfil técnico y una cultura organizacional más participativa.

Acciones no logradas y errores más relevantes

No se logró la integración del sistema integral de administración de recursos humanos con la gestión contable. También se adeuda una mayor integración con el sistema de gestión presupuestaria y con el sistema de mantenimiento de infraestructura escolar.

No se generó un Digesto Normativo ni se inició la implementación total de las Juntas de Clasificación.

Es necesaria la ampliación del Sistema de información gerencial y la incorporación de una metodología de presupuesto por programas.

Se adeuda avanzar en la transformación de la gestión escolar (Legajo Único del Alumno, módulo de Gestión Institucional). (Estas acciones se desarrollarán a partir del último trimestre de 2003.

No se continuó con la implementación de Salud Laboral en la totalidad de las jurisdicciones.

Estas acciones no pudieron ser completadas debido a, entre otras causas, la inadecuada y escasa planificación antes y durante el proceso de implementación; redefinición de estrategias apuntando a dejar consolidada la reforma en todos los aspectos vinculados a la administración de recursos humanos y su vinculación con el sistema de liquidación de haberes; en los primeros años se dio una profundización de las tareas de reingeniería relegando las otras líneas estratégicas; desórdenes administrativos existentes en las jurisdicciones, lo que llevó a que la tarea de recopilación y validación de datos insumiera más tiempo de lo originalmente previsto; y una alta rotación de los niveles políticos de conducción tanto en los ministerios provinciales como en la conducción general del Programa.

Conclusión

Durante los últimos años, han existido ejemplos de instituciones públicas que han sabido adaptarse a los períodos de transición presentando oportunidades para la transformación de las instituciones a pesar de las situaciones de incertidumbre acuciantes.

En el marco del proceso de implementación de la Ley Federal de Educación (LFE), el PREGASE constituye una experiencia innovadora en la gestión pública permitiendo el fortalecimiento de la capacidad institucional y la mejora de la eficiencia mediante la transformación del modelo de gestión administrativa de los organismos jurisdiccionales responsables del servicio educativo, con el propósito de optimizar la productividad del gasto sectorial y procurando un beneficio en términos de calidad y equidad del acceso a la educación.

Aunque algunas acciones no fueron alcanzadas, los resultados exitosos de la implementación del programa significaron la *incorporación de tecnologías informáticas y de administración y gestión* en los ministerios provinciales, la *Reingeniería de Procesos*, el desarrollo del *Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos*, y la adopción de un *modelo de administración basada en plantas funcionales/ registros de plazas (POF-RPOF)* y en el *Legajo Único Docente (LU)* que permitieron impulsar la transformación del *modelo de gestión* y de la *cultura burocrática* de las organizaciones, haciéndolas más dinámicas y eficientes.

Ha sido necesario una visión integral del cambio, que incluyera no sólo la definición de los aspectos técnicos y tecnológicos, sino también una comprensión tanto de las realidades y los valores de las culturas locales para definir las acciones y estrategias partiendo de éstos (Capital Social: Cultura organizacional) como de las características propias de los sistemas educativos.

Bibliografía

- IIPE – UNESCO y Ministerio de Educación de la Nación, “Competencias para la profesionalización de la gestión educativa. Módulo 1: Desafíos de la educación”. (2000) - Buenos Aires.
- Kliksberg, B. y L. Tomassini. Comps. *Capital Social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. BID, Fundación Felipe herrera, Universidad de Maryland, FCE. 2000.
- Ley Federal de Educación. Nro 24.195. Año 1992
- Pacto Federal Educativo. 11 de septiembre de 1993.
- PCSE. *Fichas por provincias*. Proyecto Costos del Sistema Educativo. MECyT. 27 de septiembre de 2002.
- PCSE. *Gasto Público educativo 1991-2000*. Proyecto Costos del Sistema Educativo. MECyT.
- PREGASE. *Diagnóstico del relevamiento de la gestión administrativa (de diferentes provincias)*. Programa de Reforma del Sistema de Gestión Administrativa correspondiente al Área Educación de las distintas Jurisdicciones. MCyE. 1996.
- PREGASE. Documentos del área administrativa y presupuestaria. MCyE. 1996-2003.
- PREGASE. *Formación de recursos humanos en el modelo para la transformación de la gestión administrativa en el sector educativo*. MCyE. 1996.
- PREGASE. *Memoria del PREGASE para el BIRF*. MCyE. Junio 2001.
- PREGASE. *Las Licencias del Personal Docente: del Mito a la Evidencia Empírica*. Área de Análisis de Impacto – Informe Preliminar. MECyT. 2002.

ANEXO

Tabla 2- Presupuesto Ejecutado (en millones de pesos corrientes): Total provincial y Total Presup. Educativo en provincias 1993-2001						
Año	(1) Total Presup. Provincias	Variación anual (1)	(2) Total Presup. Educ. Pcias	Variación anual (2)	(3) % Particip. (2/1)	(4) % Gasto Educ./ PIB
1993	27.264,67		7.411,82		27,2%	0,27
1994	29.561,41	0,08	8.040,38	0,08	27,2%	0,27
1995	29.942,44	0,01	8.279,66	0,03	27,7%	0,28
1996	30.273,13	0,01	8.256,25	-0,00	27,3%	0,27
1997	32.729,85	0,08	9.334,94	0,13	28,5%	0,29
1998	35.061,18	0,07	9.768,97	0,05	27,9%	0,28
1999	36.398,53	0,04	10.749,48	0,10	29,5%	0,30
2000	35.799,90	-0,02	11.057,37	0,03	30,9%	0,31
2001	36.381,89	0,02	11.049,09	-0,00	30,4%	S/d
Promedio		0,029		0,041		0,28

Fuente: Elaboración propia. Columnas 1 y 2: datos de Sec. de Coordinación con las Pcias, M. de Economía. Columna 4: PECSE. M. de Educación (incluye GE provincial y nacional)

Tabla 3 – Gasto Educativo y Gasto en Personal área Educación (en millones de pesos corrientes) : Total provincial 1993-2001					
Año	(1) Total Gasto Educ. Pcial.	Variación anual (1)	(2) Total Gasto en Personal área Educ.	Variación anual (2)	(3) % Particip. (2/1)
1993	6.569,62		5.402,16		0,82
1994	7.549,29	0,15	6.106,59	0,13	0,81
1995	8.013,22	0,06	6.467,07	0,06	0,81
1996	8.116,96	0,01	6.370,83	-0,01	0,78
1997	8.970,27	0,11	6.747,97	0,06	0,75
1998	9.569,01	0,07	7.423,69	0,10	0,78
1999	10.228,23	0,07	7.990,96	0,08	0,78
2000	10.676,58	0,04	8.327,08	0,04	0,78
2001	10.725,74	0,00	8.660,37	0,04	0,81
Promedio		0,050		0,048	0,79

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por Proyecto de Costos del Sistema educativo (PECSE). Ministerio de Educación

Tabla 4: Impactos de la Reingeniería de procesos								
PROCESO	PROV. SAN JUAN				PROV. SALTA			
	Tiempo del Trámite (días)		Personal afectado al trámite		Tiempo del Trámite (días)		Personal afectado al trámite	
	<i>Antes de la Reing.</i>	<i>Después de la Reing.</i>	<i>Al inicio</i>	<i>Después de la Reing.</i>	<i>Antes de la Reing.</i>	<i>Después de la Reing.</i>	<i>Al inicio</i>	<i>Después de la Reing.</i>
Designaciones	240	40	27	18	101	45	22	14
Licencias	270	30	27	14	53	35	18	13
Bajas	360	30	28	14	76	20	17	9