

---

**Policy Paper #1**

---

**Digitalización de las licencias médicas en el sistema educativo público de la Provincia de Buenos Aires:**  
*Modernización del Estado para una mejor educación*

---

**Director de Investigaciones Socioeconómicas**  
Christian Daude

**Elaboración del documento y comentarios**

Lucila Berniell  
Antonella Caccianini  
Ignacio Sanguinetti

## Índice

Introducción _____	4
El problema de la gestión burocrática de las licencias médicas _____	4
El alto precio de un sistema de licencias burocratizado _____	6
Principales elementos de la reforma _____	10
Generar consensos para una reforma exitosa _____	11
Principales resultados _____	14
Desafíos pendientes _____	15
Lecciones aprendidas _____	16
Referencias _____	18

## Resumen

La provisión de servicios educativos es una de las principales tareas del sector público en muchos países de América Latina. En Argentina, este sistema cubre aproximadamente al 78% de los alumnos en la educación no universitaria. Mientras más grandes sean los sistemas educativos mayores serán los retos para la gestión eficiente de sus recursos humanos. En particular, la tramitación de las licencias por motivos médicos y las correspondientes coberturas de horas de suplencias implican un gran caudal de trámites y la intervención de numerosos intermediarios. El avance tecnológico supone una oportunidad para estos procesos, ya que una parte de los trámites asociados puede automatizarse y permitir así notables ganancias de eficiencia. Estas potenciales ganancias son de diversa naturaleza: una mayor rapidez para cubrir las suplencias necesarias (reduciendo la cantidad de días sin docente frente a aula), la posibilidad de un monitoreo más sistemático tanto de posibles maniobras fraudulentas como de las condiciones epidemiológicas de la población docente y no docente, entre otras. Este documento revisa la experiencia del sistema de licencias médicas electrónicas en la provincia de Buenos Aires (Argentina), describiendo las principales características de la reforma y las ganancias esperadas de su implementación.

## Abstract

Educational is one the most crucial services provided by the public sector in many Latin American countries. In Argentina, the public education system covers approximately 78% of students below university levels. The larger the educational systems, the greater the challenge they face for the efficient management of their human resources. In particular, managing a large amount of sick leaves of absence usually imply a great amount of administrative effort and the intervention of numerous intermediaries. Technological progress represents an opportunity for this process, since part of the effort can be automated and therefore can also allow for efficiency gains. These potential gains are quite diverse: less time to actually grant the leaves and find temporary substitutes (reducing the number of class days that are lost due to lack of teaching staff), the possibility of a more systematic fraud detection and the construction of health surveillance mechanisms that help monitoring the epidemiological conditions of the teaching staff. This document reviews the experience of a reform that implemented the digitization of the sick leaves in the public education sector in the province of Buenos Aires (Argentina), with the objective of describing the main characteristics of the reform as well as its expected benefits.

## Introducción

La provisión de servicios de educación es una de las principales tareas del sector público en muchos países de América Latina. En Argentina, considerando educación inicial, primaria, media y superior no universitaria, aproximadamente el 78% de los alumnos asisten al sistema público. Para el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA) este valor alcanza el 69%, lo que representa más de 4 millones de estudiantes<sup>1</sup>. Estos números implican que el sistema educativo público de la PBA, gerenciado por la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), es uno de los más grandes de América Latina. Para atender a la cantidad de alumnos mencionada, la DGCyE cuenta con más de 370 mil agentes, sumando docentes, personal auxiliar y administrativo.

En un sistema de estas dimensiones es natural que se genere un gran volumen de trámites asociados a la gestión de los recursos humanos, por ejemplo, los relacionados a las licencias y la correspondiente cobertura de horas de suplencias<sup>2</sup>. En el año 2017, los motivos relacionados a la salud de los agentes o la de sus familiares a cargo llegaron a representar cerca del 60% del total de ausencias contabilizadas<sup>3</sup>. Es decir, mientras que los motivos de salud no son los únicos detrás de las solicitudes de licencias, sí son los de mayor importancia en términos relativos.

En el año 2017, las licencias por motivos médicos superaron los 5 millones de días y fue cuando co-

menzó a gestarse una importante reforma orientada a digitalizar los trámites de las licencias médicas, la cual fue implementada a comienzos de 2018. En este documento se analiza esta reforma innovadora que, al reducir la carga burocrática asociada a las solicitudes de estas licencias por parte de los agentes de la DGCyE, puede acarrear mejoras en términos tanto de transparencia como de eficiencia en la gestión de los recursos humanos de este sistema.

## El problema de la gestión burocrática de las licencias médicas

Hasta el año 2018, el sistema de gestión de licencias médicas para agentes del sistema educativo público de la PBA estaba basado en papel y se caracterizaba por ser lento y burocrático. El recorrido para tramitar una licencia era largo. En primer lugar, el agente solicitante de la licencia (enfermo o con familiar enfermo) debía acudir en persona a su médico y luego trasladarse hasta una sede de la agencia prestataria contratada para realizar tareas de auditoría médica, para que esta valide los días otorgados por el médico particular<sup>4</sup>. Dentro de las 48 horas, el agente debía informar de su licencia médica a la escuela. Luego, la escuela informaba la ausencia y la necesidad de cobertura del cargo a la Secretaría de Asuntos Docentes (SAD)<sup>5</sup> si la licencia era solicitada por un docente, o al Consejo

<sup>1</sup> Estas cifras corresponden a cálculos propios con base en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina, para el primer trimestre de 2019.

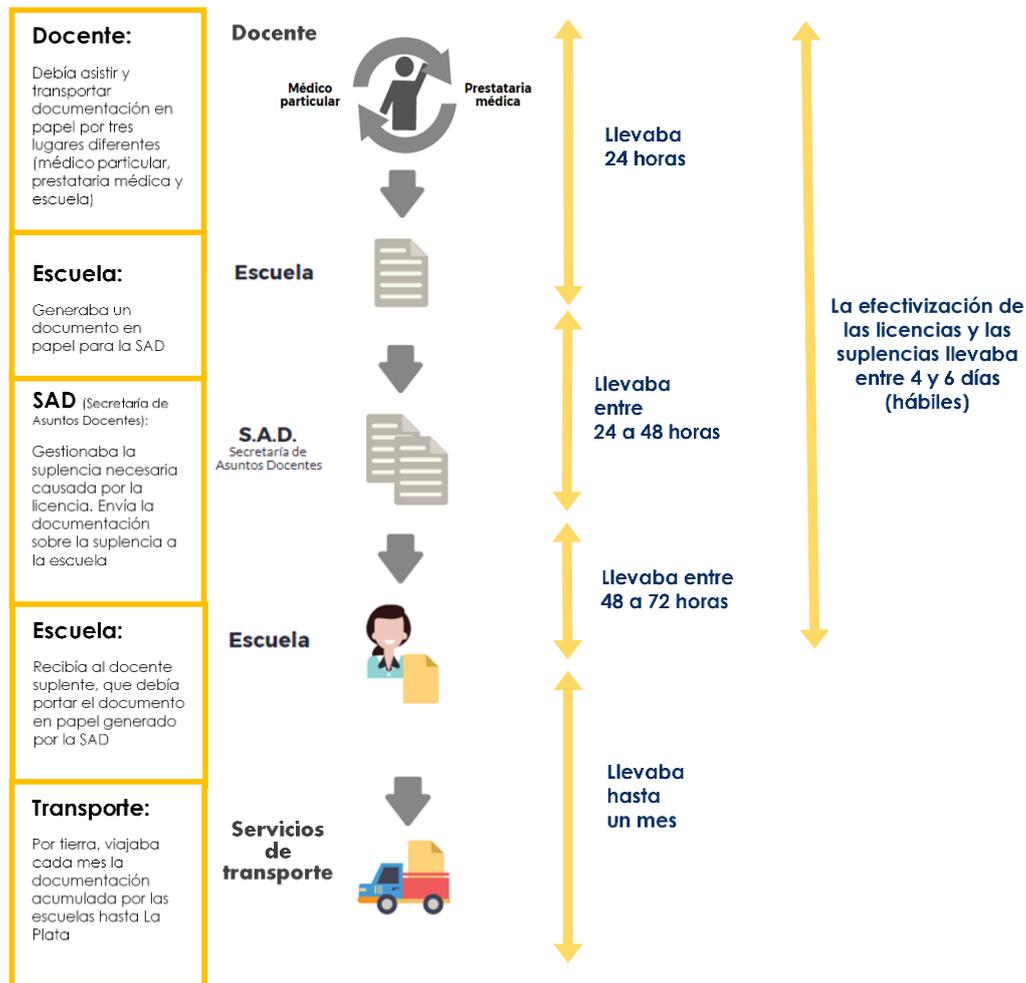
<sup>2</sup> El término licencias médicas refiere a la autorización para no concurrir al lugar de trabajo de manera justificada por motivos de salud. Por otro lado, la suplencia es la figura por la cual se reemplaza temporalmente en las funciones al personal que se encuentra de licencia.

<sup>3</sup> Cabe destacar que las ausencias de personal docente y auxiliares del sistema de la DGCyE de la PBA no solo obedecen a motivos de salud, sino que también se asocian a los siguientes motivos (por orden de importancia en el total de días de ausencia): mayores jerarquías (cuando un docente pide licencia en sus funciones por estar temporariamente a cargo de responsabilidades de mayor nivel jerárquico); licencias por representación gremial, cargos electivos o de interés público; licencias por causas particulares (otro tipo de razones de ausencia justificadas); traslado por sumarios; entre otros.

<sup>4</sup> Las auditorías médicas comprenden el acto médico de evaluación del estado de salud de los agentes (o familiares que tuviere a su cargo). Estas son solicitadas por los propios agentes cuando existieran motivos que así lo ameriten y/o cuando expresamente lo solicite el organismo regulador, debiendo dictaminar respecto a la procedencia o la denegación de la continuidad de una licencia médica, la determinación de algún grado de incapacidad laboral, la reubicación laboral y/o en caso de incomparecencia del agente involucrado.

<sup>5</sup> La Dirección de Gestión de Asuntos Docentes tiene asignada como función esencial la de conducir y coordinar la gestión de las Secretarías de Asuntos Docentes Distritales, comúnmente llamadas SAD. Los Secretarios de Asuntos Docentes Distritales, a cargo de las SAD, son responsables de la conducción técnico-administrativa de los asuntos docentes en cada uno de los 135 distritos de la Provincia de Buenos Aires. Esta dependencia pública es muy importante para la conducción técnico-administrativa de los asuntos docentes, ya que actúa al inicio del proceso de designación de los docentes en cargos, módulos u horas de cátedra, garantizando la transparencia y legalidad en la gestión de la carrera docente.

**FIGURA 1.**  
El largo camino burocrático de las licencias en papel



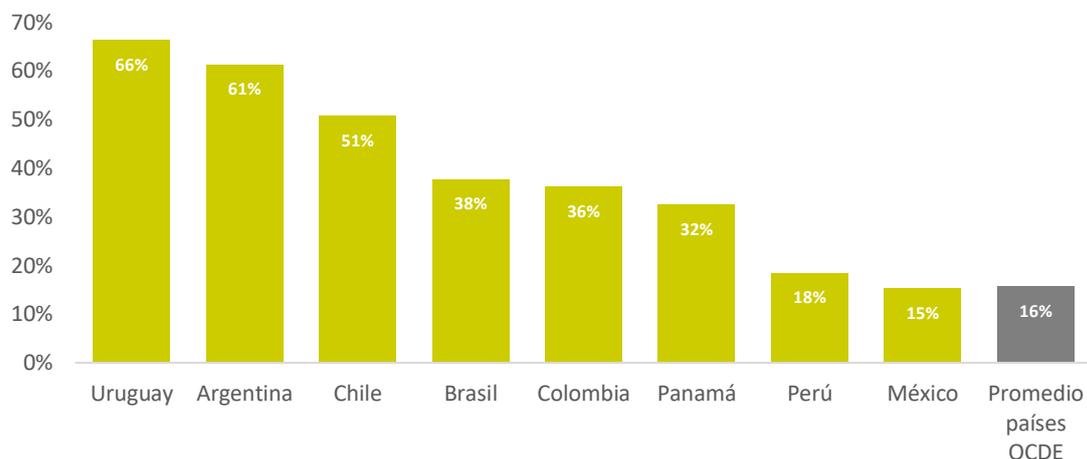
Escolar (CE)<sup>6</sup> si la licencia era solicitada por personal auxiliar. Desde ese momento, la SAD o el CE debían asignar la suplencia correspondiente, la cual al final de cuenta podía llegar recién a la semana de iniciada la causa de la licencia. Tal como lo muestra la Figura 1, en ese recorrido aparecían varios intermediarios: los propios agentes, la prestataria, la escuela, luego la SAD, nuevamente la escuela y finalmente los servicios de transporte, que

desde cada escuela de la PBA llevaban en formato papel y por tierra el compendio de planillas sueldo y expedientes de licencia gestionadas durante un mes determinado hasta la ciudad de La Plata (capital administrativa de la PBA). Cabe notar que este proceso era obligatorio para todas las escuelas de la provincia, independientemente de su ubicación geográfica, aun cuando hay escuelas que distan a casi 1000 km de la ciudad capital (ver Gráfico 3).

<sup>6</sup> Los consejos escolares son órganos desconcentrados, instaurados por la Constitución provincial y a cargo de la administración de los servicios educativos en cada municipio, con exclusión de los aspectos técnicos-pedagógicos. Sus autoridades son elegidas por los vecinos de cada municipio en la misma elección en la que eligen intendente y concejales. Las tareas que llevan adelante son: administración de recursos provinciales para asegurar el funcionamiento operativo de los cerca de 13 mil edificios escolares provinciales; tramitación y contratación de obras menores o medianas, vinculadas al mantenimiento de los edificios escolares; tramitación para la provisión de muebles, útiles y equipamiento escolar; gestión de los comedores escolares en las escuelas con este servicio; contratación de servicios de transporte para subgrupos de población elegible para ser asistida con servicios de transporte escolar.

**GRÁFICO 1.**

En su escuela, ¿en qué medida el aprendizaje de los estudiantes se ve obstaculizado por el ausentismo docente?



Nota: Porcentaje de directores de escuelas públicas que responde bastante o mucho. Países de América Latina y promedio países de la OCDE

Fuente: elaboración propia con base en datos de Informe PISA 2018 (OCDE).

El resultado de este proceso era que las licencias y suplencias tardaban entre cuatro y seis días hábiles en hacerse efectivas. Además, al centralizarse la información en papel en la sede administrativa en la PBA, se generaban importantes demoras en la gestión y ejecución de algunas contraprestaciones (por ejemplo, algunos pagos) que debían hacerse a los docentes por motivos asociados a sus licencias.

## El alto precio de un sistema de licencias burocratizado

La carga burocrática ilustrada en la Figura 1 resultaba excesivamente costosa para el sistema educativo de la PBA, no solo en cuanto a horas de trabajo invertidas en sacar adelante estos trámites (tanto por parte de los propios docentes como de los administrativos que los procesaban), sino también en cuanto a las pérdidas de horas de clase. Es decir, si bien el ausentismo docente generalmente

obedece a faltas justificadas en el marco legal, que ampara el derecho de los trabajadores de la educación a solicitar licencias por motivos de salud, el problema se amplifica con las demoras para cubrir las horas vacantes con docentes suplentes. Como lo muestra la Figura 1, la pérdida de horas de clase, por demoras para asignar las suplencias necesarias, podían implicar hasta seis días de clases. Por otro lado, un sistema burocrático como el que existía hasta 2018 estaba sujeto a costos adicionales. Por ejemplo, en términos de posibles fraudes, que eran más fáciles de cometerse en ausencia de un sistema ágil y transparente para la auditoría y el control.

Los recientes resultados del informe PISA 2018<sup>7</sup> ayudan a ilustrar una faceta crucial de estos costos: cuánto sufre el aprendizaje de los niños por la falta de docentes frente a aula. En los 79 países participantes de este estudio de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) se administró una encuesta a directores de escuelas, quienes fueron consultados sobre en qué medida distintos factores relacionados a la tarea docente

<sup>7</sup> Estos resultados fueron publicados el 3 de diciembre de 2019.

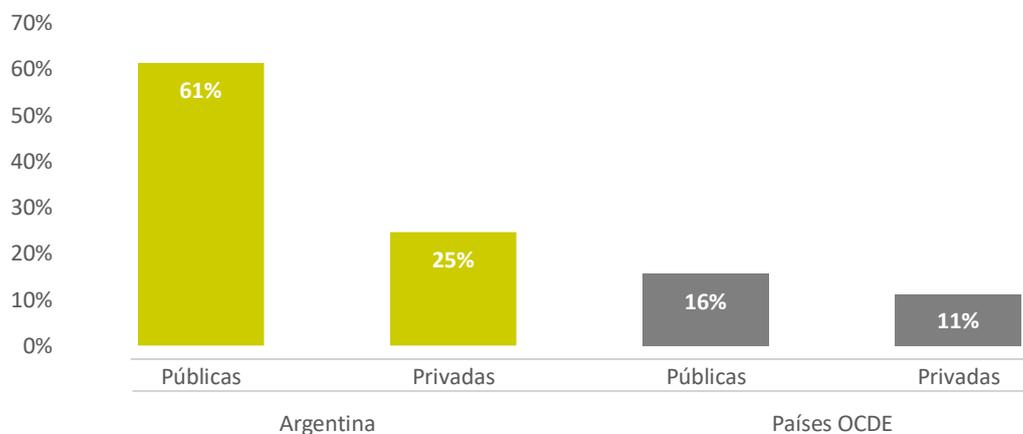
obstaculizan el aprendizaje de los alumnos<sup>8</sup>. Al preguntarles por la problemática del ausentismo docente, una fracción muy alta de los directores de los países latinoamericanos participantes en esta edición de PISA respondió que se trata de un factor que limita bastante o mucho los aprendizajes (Gráfico 1). En particular, en Argentina esa fracción alcanzó el 61% de los directores de escuelas públicas, mientras que fue solo de 16% para el promedio de los países de la OCDE<sup>9</sup>. Otro aspecto notable de los resultados de esta encuesta se refleja en el Gráfico 2. Allí se muestra la marcada diferencia en la importancia que asignan los directores de escuelas públicas y privadas al problema de la ausencia de docentes frente al aula en el caso de Argentina (61% versus 25%) en comparación con los países de la OCDE (16% versus 11%).

Más allá de las cifras que aporta el estudio PISA

2018, distintas investigaciones académicas muestran que la reducción en horas de clase impacta negativamente en distintos resultados deseables del alumnado. Parte importante de esta literatura se centra en países desarrollados<sup>10</sup>, mientras que existe menos evidencia para el caso de países en desarrollo<sup>11</sup>. Una excepción muy interesante para este caso de análisis es el trabajo de Jaume y Willén (2019), que estudia para Argentina el impacto de los días de clases perdidos por huelgas de docentes en la educación primaria (unos 12 días por año)<sup>12</sup>. Estos autores encuentran que esos días perdidos tuvieron un impacto muy negativo en los alumnos. Por ejemplo, encuentran que en la adultez (entre los 30-40 años de edad), estos alumnos tienen mayores chances de estar desempleados y de ganar salarios que son entre un 2% y un 3% más bajos que quienes no perdieron esos días de clase

## GRÁFICO 2.

En su escuela, ¿en qué medida el aprendizaje de los estudiantes se ve obstaculizado por el ausentismo docente? Escuelas públicas y privadas, en Argentina y en la OCDE



Nota: Porcentaje de directores que responde bastante o mucho. Argentina en comparación con el promedio para países de la OCDE.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Informe PISA 2018 (OCDE).

<sup>8</sup> Además de la importancia del ausentismo docente como factor limitante de los aprendizajes, los directores también fueron consultados sobre la influencia de los siguientes factores: (i) Docentes que no pueden atender las necesidades individuales de los alumnos; (ii) Equipo docente que se resiste al cambio; (iii) Docentes que son muy estrictos con los alumnos; (iv) Docentes que no preparan bien sus clases.

<sup>9</sup> De hecho, de todos los países participantes del estudio, los dos que encabezan este ranking sobre el efecto del ausentismo docente en las escuelas públicas son Uruguay y Argentina.

<sup>10</sup> Clotfelter, et al. (2009) y Herrmann y Rockoff (2012) estiman el impacto negativo que el ausentismo docente tiene sobre el desempeño de los estudiantes en Estados Unidos.

<sup>11</sup> Una excepción es el trabajo de Dufló y Hanna (2005), quienes muestran que el ausentismo docente daña severamente los aprendizajes en un contexto donde no existía una política sistemática de suplencias (India).

<sup>12</sup> Esos 12 días son el promedio de días de clase por año que se perdieron a consecuencia de huelgas de docentes de escuela primaria en Argentina en el período 1983-2014.

cuando niños. Los costos cuantificados por Jaume y Willén también parecen trasladarse de generación en generación: los hijos de las personas que cuando niños sufrieron esta falta de días de clase también tienen un peor desempeño educativo y, por lo tanto, es posible que tengan un peor futuro en el mercado laboral.

Estos malos resultados laborales pueden deberse a la discontinuidad pedagógica que implica la ausencia del docente en el aula, la cual se asocia a un peor desempeño escolar y una posterior mayor probabilidad de abandono, con la consecuente penalización en el mercado del trabajo. No obstante, para cuantificar mejor el costo de las ausencias por licencias docentes, que claramente difieren de los paros o huelgas, hay que considerar una fuente adicional de discontinuidad pedagógica: los docentes suplentes no son un reemplazo perfecto del docente que se ausenta por licencia<sup>13</sup>.

El problema de las suplencias se amplifica para los denominados “cambios de funciones”. Cuando por razones de salud un docente (o auxiliar) no puede desempeñarse en su tarea habitual, solicita realizar otro tipo de tareas a través de una solicitud de cambio, generalmente temporal, hacia nuevas funciones (denominadas como “tareas pasivas”). Por ejemplo, un docente que sufre una afección en sus cuerdas vocales, y no puede dictar clases, puede solicitar el cambio hacia tareas de tipo administrativo<sup>14</sup>. Sin embargo, y como se documenta más adelante, estos cambios temporales muchas veces se alargan en el tiempo e implican la necesidad de cubrir largos períodos de suplencias, en los que a veces rotan docentes, profundizando el problema de la discontinuidad pedagógica.

Existen muchos otros costos asociados a perder días de clase, que a pesar de su importancia no son

fácilmente cuantificables. Por ejemplo, la ausencia de docentes frente al aula puede en la práctica bajar los requisitos curriculares mínimos a ser alcanzados por los alumnos y, por esta vía, desprestigiar el valor del diploma otorgado al concluir la educación dentro de ese sistema educativo (por ejemplo, en el sistema público). Por otro lado, las ineficiencias en la gestión de los recursos humanos docentes asociadas al proceso de otorgamiento de licencias pueden desalentar a los mejores talentos docentes a trabajar para el sistema educativo público, con las consabidas consecuencias que la baja calidad docente puede implicar en los aprendizajes (Jackson, et al. 2014)<sup>15</sup>.

Otro aspecto muy preocupante del problema de la pérdida de días de clases es que los padres con mayores recursos usualmente pueden compensar la pérdida sufrida haciendo inversiones complementarias (apoyo escolar, más horas de tareas en el hogar, etc.), mientras que los padres de contextos más vulnerables usualmente están muy restringidos para hacer esas inversiones compensatorias<sup>16</sup>. Es decir, es probable que el mayor costo de la discontinuidad pedagógica lo paguen desproporcionadamente los alumnos de nivel socioeconómico más bajo.

Existe otro grupo de costos implícitos en un sistema de licencias médicas burocrático y basado en papel. Por ejemplo, el análisis epidemiológico de las condiciones y dolencias que afectan a la población docente se dificulta cuando no se cuenta con información estadística digitalizada y homogeneizada. El entendimiento y seguimiento de dichas características epidemiológicas es de gran importancia para el despliegue de medidas preventivas en el

<sup>13</sup> Por ejemplo, el trabajo de Herrmann y Rockoff (2012) muestra que la contribución que tiene un suplente típico al desempeño de los alumnos en pruebas estandarizadas de matemática y lengua se encuentra en los percentiles más bajos de la distribución (específicamente, en el percentil 10 para matemática y 20 para lengua) de la contribución de los docentes regulares. En otras palabras, en promedio, los suplentes son menos capaces de mejorar el rendimiento de los alumnos en estas pruebas estandarizadas, lo cual puede asociarse a menores aprendizajes.

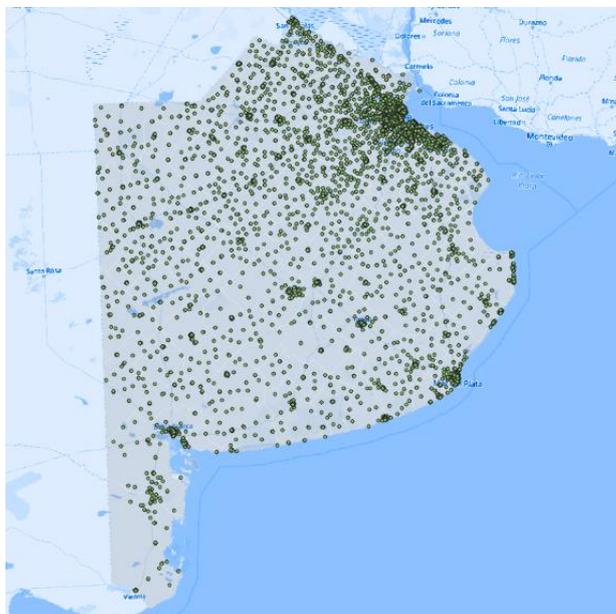
<sup>14</sup> Mientras que para los docentes estas nuevas funciones se denominan tareas pasivas, para el caso de los auxiliares se habla de tareas livianas, aunque el cambio que suponen es de naturaleza similar.

<sup>15</sup> Por ejemplo, el trabajo de Chetty et al. (2014) para Estados Unidos muestra que reemplazar un maestro con calidad docente baja (perteneciente al 5% más bajo de una distribución de métricas de calidad docente) por uno de calidad promedio se asocia a un aumento de 250.000 USD en los ingresos futuros de los alumnos de una clase.

<sup>16</sup> El trabajo de Berniell y Estrada (2017), por ejemplo, documenta un claro caso que muestra que los padres de nivel socioeconómico más alto son quienes efectivamente realizan inversiones complementarias para paliar los efectos de ciertas desventajas a las que se ven expuestos sus niños dentro del sistema educativo.

**MAPA 1.**

Distribución espacial de los centros educativos de gestión pública en la Provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia con base en datos abiertos de la DGCyE (georreferenciación de establecimientos educativos).

cuidado de la salud del personal docente<sup>17</sup>. Contar con información oportuna, creíble y sistematizada, como la que puede resultar de un sistema digitalizado de licencias médicas, permitiría comparar distintas patologías en la población docente con las observadas en otras poblaciones de trabajadores y ayudar a mejorar su atención, con una visión preventiva y de cuidado del bienestar y la salud de los docentes.

Por otro lado, la digitalización de trámites de este tipo implica *per se* un ahorro en términos del menor uso de recursos públicos requeridos para la realización del trámite. En el caso analizado, una de las etapas de la gestión eliminada gracias a la digitalización fue el traslado físico de los expedientes en papel desde cada una de las escuelas hasta la sede administrativa de la DGCyE en la ciudad de

La Plata. Como se observa en el Mapa 1, las escuelas públicas se dispersan a lo largo y lo ancho de toda la provincia de Buenos Aires, que cubre una amplia superficie de 300mil km<sup>2</sup>. Por su parte, el Gráfico 3 muestra la distribución de las distancias (en kilómetros) desde cada establecimiento educativo hasta el destino en la ciudad de La Plata. Hay escuelas que llegan a estar a unos 1000 km de La Plata, desde las cuales viajar por tierra implica un trayecto promedio de unas 13 horas. Una cuenta rápida que permite cuantificar cuánto dinero se pierde al realizar estos viajes arroja la cifra no despreciable de 2,14 millones de USD por mes<sup>18</sup>.

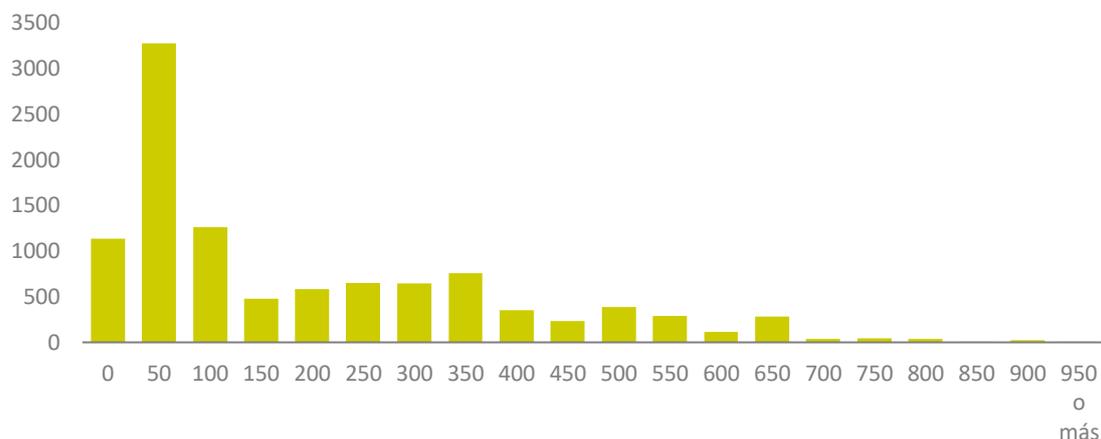
Por último, los sistemas de licencias muy burocratizados corren el riesgo de abrir espacios para la corrupción. En este sentido, la digitalización no solo

<sup>17</sup> Por ejemplo, el estudio comparativo de Cuenca, et al. (2009), hecho en base a encuestas a docentes, destaca que los síntomas y malestares que estos sufren con mayor frecuencia en distintos países de la región (Argentina, Chile, Ecuador y México) se repiten notablemente. Estos problemas de salud se relacionan con la voz, la espalda, la circulación en las piernas (várices), el estrés y la ansiedad, entre otros de menor incidencia.

<sup>18</sup> Para contabilizar el costo total de recorrer las distancias desde cada escuela a La Plata se sumaron: (i) los valores reflejados en el Gráfico 3 (distancias en km) multiplicados por un costo directo asociado a recorrer un kilómetro en un vehículo automotor (incluyendo combustible, seguros, amortización, etc., en base a datos del Consejo Profesional de Ingeniería de Telecomunicaciones, Electrónica y Computación de Argentina para el mes de julio de 2019 (disponible en [https://www.copitec.org.ar/comunicados/costo\\_por\\_kilometro.pdf](https://www.copitec.org.ar/comunicados/costo_por_kilometro.pdf)); (ii) las horas de viaje, por tierra, desde cada establecimiento educativo a la DGCyE, multiplicados por el equivalente horario del salario mínimo legal vigente en 2019. Todos los valores fueron convertidos a dólares equivalentes al valor promedio del tipo de cambio entre la moneda local (AR\$) y el dólar estadounidense (USD) para el año 2019.

**GRÁFICO 3.**

**Distribución de las distancias en kilómetros de todas las escuelas de la PBA hasta la sede de la DGCyE en la Ciudad de La Plata**



Fuente: elaboración propia con base en datos abiertos de la DGCyE (georreferenciación de establecimientos educativos). Para los cálculos de los kilómetros de distancia entre orígenes (escuelas) y el destino (sede de la DGCyE en la ciudad de La Plata) se utilizó la API de Google Maps.).

reduce las horas asignadas a completar estos trámites sino que también pueden mejorar la detección de fraudes o la solicitud de sobornos a cambio de agilizar gestiones asociadas a los trámites de licencias<sup>19</sup>. Este último caso puede aparecer cuando el proceso basado en papel implica múltiples etapas de aprobaciones y los agentes intermediarios puedan hacer uso de su poder discrecional sobre las gestiones para solicitar sobornos a cambio de agilizarlas. La informatización reduce la importancia de estos canales y puede ayudar entonces a minimizar la pérdida de recursos públicos asociada a estas fuentes de corrupción (CAF, 2019).

## Principales elementos de la reforma<sup>20</sup>

La digitalización de licencias médicas para los agentes del sistema educativo público de la PBA es parte de una agenda más general de modernización que se planteó como meta la gestión de gobierno que asumió en 2015. Dentro de este plan más general, el sistema de licencias electrónicas fue una prioridad, definida luego de analizar cuáles trámites digitalizables implicaban la mayor carga burocrática para la gestión de los recursos humanos de la DGCyE. En este análisis se encontró que el mayor caudal de información traspasada entre

<sup>19</sup> Por ejemplo, para el caso de Colombia, Lajaaj et al. (2019) encuentran que la digitalización del proceso de importaciones en aduanas redujo la cantidad de actos de corrupción (judicializados) asociados a actividades de importación y también mejoró la eficiencia de este servicio de aduana al reducir el tiempo de espera de entrada de las mercancías comercializadas. En un contexto totalmente diferente (efectivización de los pagos de programas de empleo y pensiones en India), el trabajo de Muralidharan et al. (2016) muestra que la digitalización de un sistema de pagos, que incluyó el uso de información biométrica para el reconocimiento de beneficiarios, resultó en notables mejoras de eficiencia en el pago de transferencias monetarias de programas públicos y logró reducir la corrupción anteriormente asociada a estos pagos.

<sup>20</sup> Esta sección se basa en información y documentación aportada por el equipo de la Subsecretaría de Recursos Humanos, a cargo de Ignacio Sanguinetti, dentro de la DGCyE, dirigida por el Lic. Gabriel Sánchez-Zinny entre julio de 2017 y diciembre de 2019. El equipo consultado y que gestionó el proceso de modernización estuvo compuesto por: Antonela Caccianini, Nicolás Farías, Claudia Cuello, Tomas Foricher, Gastón Bruno, Gimena Corcull, Agustín Pezzoti, Gabino Salas, Emilio Cassou, Mariela Morante, Bernardo Rasidh, Gustavo Esteban, Mariano Pérez Alfaro, Adrián Galo, Manuel Virasoro, Facundo Sierralta, Mariana Pascual, Octavio Brugnera, Gastón de Curto, Mario Galeano, Marcela Gutiérrez, Mónica Patané y Diego Igoa.

distintas unidades provenía de las licencias, en particular las médicas, y que estas representaban el 50% del total de trámites y consultas.

Sin embargo, al comenzar el proceso de reforma, mucha información que hubiera sido deseable tener a mano no existía en formatos estandarizados. Por ejemplo, no se conocía la incidencia real de las patologías más frecuentes entre los agentes de la DGCyE o cuál era el patrón de estacionalidad en las condiciones de salud de esos agentes. Esta falta de información debió ser suplida con fuentes dispersas, que de manera parcial ayudaron a diseñar el plan de modernización.

El plan diseñado aprovechó la oportunidad del vencimiento formal de las licitaciones con las prestatarías anteriores, cuya contratación se extendía hasta el 31 de diciembre de 2017. Para acompañar la reforma, la nueva licitación dividió a la provincia en cuatro partes e incluyó el desarrollo del sistema de autogestión de licencias médicas, con el fin de favorecer al control y auditoría permanente de las empresas que prestaban a la DGCyE el servicio de medicina laboral.

Luego de la adjudicación de esta licitación, el 5 de febrero de 2018 se lanzó el nuevo Sistema de Gestión de Licencias Médicas, con el cual las solicitudes de licencia comenzaron a realizarse a través de un aplicativo web y/o uno para celulares inteligentes. Esta autogestión de las licencias debía estar acompañada del certificado médico que indicara diagnóstico, cantidad de días y datos del profesional que emitía el certificado (el Recuadro 1 resume las características del sistema desarrollado para cumplir este requisito). La nueva modalidad permitió que los agentes que tuvieran un problema de salud fueran a su médico particular y de allí directamente a su casa, sin seguir el largo recorrido que necesitaban hacer bajo el sistema basado en papel. De esta manera se logró agilizar el trámite y, por lo tanto, mejorar la calidad de atención a los agentes.

## **Generar consensos para una reforma exitosa**

El sistema vigente hasta 2018 tenía serios problemas de reputación. Existían cuestionamientos por parte de los propios docentes y auxiliares, pero

también por parte de gremios docentes y organismos como la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Los principales reclamos obedecían a problemas de atención que se generaban en los 135 centros médicos nucleados por la, hasta entonces, única prestataria de los servicios de auditoría médica. En estos centros se auditaban los certificados médicos que los docentes y auxiliares traían desde sus médicos particulares. El descontento era mutuo: por un lado, docentes y auxiliares que no estaban satisfechos con el nivel de atención recibida, incluyendo quejas sobre los horarios de atención y la necesidad de recorrer grandes distancias hasta llegar hasta alguno de esos 135 centros; y por otro lado, médicos y administrativos de la empresa auditora que trabajaban bajo condiciones de tensión constante.

Con este clima de reputación negativa, la DGCyE inició en octubre de 2017 las primeras reuniones paritarias técnicas, como instancias previas a las reuniones paritarias salariales a desarrollarse durante el mes de diciembre del mismo año. La primera reunión paritaria técnica sobre salud y condiciones laborales de los agentes del sistema educativo provincial contó con la presencia de los representantes de todos los gremios, tanto aquellos que representan a los docentes como los que agrupan a los auxiliares y administrativos. Por el lado del empleador, en este caso el Gobierno de la PBA, participaron funcionarios de la DGCyE y del Ministerio de Trabajo de la Provincia.

En estas reuniones, los gremios expusieron sus preocupaciones acerca de cómo las condiciones laborales vigentes afectaban el ausentismo de los agentes. Adicionalmente, expusieron su descontento con el sistema de auditorías médicas que al momento llevaba ocho años en funcionamiento. En esas reuniones, se analizó el diagnóstico resultante de un análisis de auditoría hecho sobre el sistema vigente hasta el momento y se presentó el plan para reformarlo. Los principales argumentos que apoyaron la exposición de la reforma fueron los serios problemas para generar información relevante para la gestión que el sistema vigente tenía, así como las demoras y fallas que atentaban contra las condiciones laborales de docentes, auxiliares y administrativos. Estos argumentos coincidían con los planteados por los gremios, con lo cual se abrió un promisorio espacio de negociación para avanzar con el proceso de digitalización.

En paralelo a estas reuniones con representantes gremiales, se informaron las nuevas condiciones que las futuras prestatarias de los servicios de auditoría deberían cumplir, luego de que a finales de 2017 se venciera la adjudicación vigente y se contratasen nuevos servicios de esta naturaleza. La nueva forma de auditar debía facilitar la gestión de licencias médicas y en simultáneo proveer información en tiempo real sobre las razones de ausentismo por causas médicas. En otras palabras, los nuevos servicios de gestión de las licencias dejarían de ser meramente de control en papel para pasar a conformar parte de un sistema integral de gestión digital que colaborase en la tarea de mejorar las condiciones laborales de los agentes del sistema educativo.

Como resultado de estas etapas de comunicación y negociación, los principales aspectos del plan de reforma fueron exitosamente presentados ante los principales protagonistas del sistema, incluyendo no solo los gremios sino también el Consejo General de Cultura y Educación<sup>21</sup> y los empleados de la Dirección de Calidad Laboral y Medioambiente del Trabajo. En particular, las reuniones en el seno del Consejo General de Educación permitieron despejar dudas y alcanzar los consensos necesarios con la mirada constructiva de muchos de los actores relevantes al tema, incluyendo los representantes gremiales y del poder legislativo de la provincia, tanto del partido gobernante como de los opositores. En este proceso, los miembros de la Dirección de Calidad Laboral y Medio Ambiente del Trabajo

#### RECUADRO 1.

Nuevo sistema para la carga electrónica de las solicitudes de licencias médicas

Para implementar la digitalización de licencias médicas, se desarrolló un sistema que permitió la carga virtual de las licencias y un cruce de datos automático a fin de determinar, entre otros aspectos relevantes, lo siguiente:

- Si la cantidad de días de licencia otorgados por el médico particular era correcta, en función de los parámetros determinados por la Dirección de Calidad Laboral y Medio Ambiente del Trabajo. Estos parámetros estandarizan, para un gran número de patologías, cuáles son los días de licencia que corresponden, de acuerdo a la gravedad y tipo de tratamiento requerido para aliviar o curar la dolencia. Por ejemplo, a una bronquitis aguda le corresponden tantos días, a una gastroenteritis aguda tantos otros, etc.
- El lugar desde donde se solicitaba la licencia (por ejemplo, desde el exterior del país pero con prescripción de un médico local, con matrícula provincial).
- Si existían patrones diferenciales en las solicitudes de licencia de cada agente (por ejemplo, número inusual de solicitudes en días viernes).

El paso posterior al análisis de los datos aportados por los solicitantes son las auditorías médicas ambulatorias, domiciliarias o juntas médicas, que son llevadas a cabo por las dos prestatarias que resultaron adjudicatarias en la licitación, operando cada una en dos de las cuatro zonas en las que fue dividida la provincia a los fines de una implementación más eficiente del sistema.

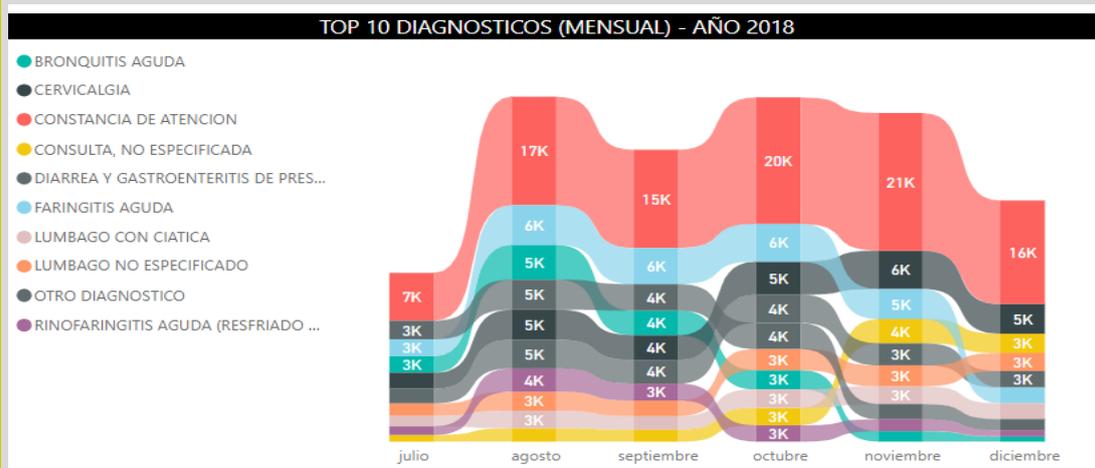
Como resultado de este proceso de carga virtual, la Dirección de Calidad Laboral y Medio Ambiente del Trabajo de la DGCyE comenzó a tener un mayor control de la información y mejoró la capacidad para su procesamiento, administrando en promedio 6.000 licencias diarias. Este mayor control de la información facilitó enormemente las tareas de monitoreo, las cuales son necesarias para detectar solicitudes con certificados apócrifos, así como también otro tipo de irregularidades (por ejemplo, aquellas que no presentan los datos mínimos necesarios para dar curso a la solicitud: el sello del médico tratante, su firma, fecha y diagnóstico completo). Además, la mayor información disponible permite actualmente el análisis

<sup>21</sup> El Consejo General de Cultura y Educación es un órgano de la Constitución Provincial que cumple funciones de asesoramiento. Su consulta es obligatoria en los siguientes temas: planes y programas de estudio, diseños curriculares de todos los niveles, modalidades y establecimientos educativos experimentales, anteproyectos de leyes, estatutos y reglamentos relacionados con el ordenamiento educativo, la administración escolar y la carrera docente, y en cuestiones de interpretación de la normativa educativa o casos no previstos.

en tiempo real de la frecuencia de aparición de distintos diagnósticos (la Figura 1.1 muestra algunos fecha y diagnóstico completo). Además, la mayor información disponible permite actualmente el análisis en tiempo real de la frecuencia de aparición de distintos diagnósticos (la Figura 1.1 muestra algunos ejemplos), y también permite considerar no solo el perfil sociodemográfico de la población de agentes solicitantes sino también su ubicación en el espacio y otros aspectos que son de crucial interés para el análisis epidemiológico de esta información.

**FIGURA 1.1**

Ejemplo de una consulta al sistema informático de gestión de licencias médicas electrónicas



La inversión en desarrollos tecnológicos necesaria para lograr el nuevo sistema tuvo dos componentes. Primero, la licitación pública por AR\$42 millones (aproximadamente 2,37 millones de USD) por un período de dos años, para desarrollar los servicios para la captura, procesamiento inteligente, almacenamiento y provisión de la información resultante de las prácticas médicas (atenciones ambulatorias, atenciones domiciliarias y juntas médicas). Para este sistema de gestión se requirió el cumplimiento de rigurosos estándares de validaciones y seguridad. El segundo componente de la inversión en tecnología fue destinado a desarrollar la infraestructura tecnológica, en particular de conexión y otro tipo de hardware, necesaria para soportar el nuevo flujo de información. Esta inversión fue canalizada por la Dirección Provincial de Tecnología de la Información de la DGCyE y la Subsecretaría de Modernización dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros, y posibilitó la migración de servidores, que desde 2018 trabajan con mayor intensidad en centros de datos que la provincia ya dispone (por ejemplo, Provincia Net y los de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, ARBA).

también participaron y apoyaron el cambio, ya que este tendía a resignificar su tarea y permitir que el área dejase de ser principalmente de recepción de reclamos y sin mucha injerencia en la política de salud del sistema educativo.

Un aspecto crucial de la generación de todos estos consensos necesarios fue la comunicación. El contenido a transmitir se centraba en que la transformación planteada permitiría ahorrar tiempo, reducir costos, generar información y facilitar la gestión. Sin embargo, este contenido solo fue útil para apo-

yar la reforma cuando se priorizó a los agentes (docentes, auxiliares y administrativos) como los destinatarios centrales en los esfuerzos de comunicación. Para lograrlo, se hizo hincapié en cuáles serían los principales aspectos en que la reforma cambiaría el día a día de los agentes y cuáles otros aspectos no serían afectados. Esta estrategia ayudó a sumar las voluntades de los principales beneficiarios de la reforma y a disipar sus miedos o dudas acerca del proceso de digitalización en marcha.

## Principales resultados

Casi inmediatamente después del lanzamiento del nuevo sistema, en febrero de 2018, comenzaron a observarse cambios importantes. La adopción de las nuevas herramientas para solicitar licencias fue rápida: en menos de un mes, 195.000 agentes de la DGCyE habían instalado la app en sus teléfonos y se habían registrado con éxito en el nuevo sistema. A noviembre de 2019, los usuarios activos (es decir, agentes que han podido activar su cuenta por medio de la app o por web) son 349 mil, una cifra que representa el 93% de los agentes del sistema<sup>22</sup>.

Este registro masivo en sí mismo implicó una ganancia extra en términos de calidad de la información existente: los datos reportados en la inscripción permitieron corregir información desactualizada o errónea que se tenía sobre los agentes. En particular, pudieron corregirse datos personales críticos para la gestión de los recursos humanos del sistema, como por ejemplo la fecha de nacimiento, que es de suma importancia para la tramitación de beneficios previsionales. Además, el registro en el nuevo modo de gestionar las licencias obligó a la utilización del correo electrónico oficial, particularmente entre aquellos agentes que son más reacios a la utilización de este método de comunicación. Este resultado contribuyó de manera notable a que hacia finales de 2019 la Asesoría General de Gobierno dictamine positivamente el requerimiento de institucionalización del correo electrónico oficial (domicilio electrónico) como canal válido para todas las notificaciones y gestiones oficiales.

Pero los resultados más contundentes se dieron en términos de la fuerte reducción en los días solicitados por licencia médica. Durante el primer año de implementación del nuevo sistema, la cantidad de licencias médicas otorgadas se redujo a 3.952.932

días, lo cual representó una caída del 23% respecto a la cantidad otorgada en 2017. De estas licencias, cerca de un 82% fueron aprobadas según la parametrización automática de la Dirección de Calidad Laboral y Medio Ambiente del Trabajo (ver Recuadro 1) y sin requerir una visita al centro médico, mientras que cerca de un 14% necesitó convocar a auditorías médicas y un 4% requirieron juntas médicas. Cabe destacar que una parte importante de la reducción en días de licencias solicitados se produjo gracias a la disminución de las tareas pasivas y livianas<sup>23</sup>.

Gracias a la menor cantidad de días de licencias solicitados, hubo que cubrir menos horas adicionales de clase (suplencias), redundando en un ahorro de AR\$ 4.052 millones del año 2018 (aproximadamente 137 millones de USD). Estimaciones de la DGCyE indican que el ahorro inducido por la menor necesidad de suplencias es muy importante en términos presupuestarios, ya que equivale al salario promedio anual de unos 8000 docentes en 2018. Este ahorro también equivale a lo que durante un período de 3 años y 4 meses la DGCyE gasta en concepto de servicios públicos de energía eléctrica, agua y gas.

La caída en la cantidad de días de licencia solicitados por docentes no continuó en 2019, cuando el nuevo sistema ya entró en una fase de estabilización. De hecho, si se compara con 2018, en 2019 se observó un aumento en la cantidad de licencias solicitadas por docentes (que implicó un aumento del gasto en suplencias cercano a los AR\$300 millones, o bien 6.4 millones de USD) pero una baja de alrededor de 17% en las solicitudes de tareas pasivas<sup>24</sup> (con un ahorro asociado de unos AR\$487 millones, o bien 10.3 millones de USD). Para el grupo de auxiliares se observó nuevamente una caída importante (del 21%) en la solicitud de tareas livianas<sup>25</sup> que, compensándose con una leve suba

<sup>22</sup> Cabe destacar que en este registro de agentes no existe la meta explícita de llegar a cubrir el 100%, pues deben registrarse solo aquellos agentes que requieran gestionar una licencia médica.

<sup>23</sup> Por ejemplo, en 2018 había unos 10.100 cargos de docentes con tareas pasivas. De ellos, un 63% ya no forma parte del sistema pues logró su jubilación, mientras que un 36% no pudieron renovar sus solicitudes de tareas pasivas luego del proceso de auditorías al que fueron sometidas y, por lo tanto, actualmente se encuentran desempeñándose en sus tareas habituales. Solamente el 1% continúa en tareas pasivas. Para el caso de los auxiliares, las cifras son ligeramente diferentes. En 2018 había 10.768 cargos no docentes con tareas livianas. Actualmente, un 6% no se encuentra activo en el sistema debido a cese por jubilación. De los que sí permanecen activos, un 40% no logró pasar los controles y auditorías correspondientes a la renovación de sus asignaciones a tareas livianas.

<sup>24</sup> Cabe recordar que la solicitud de tareas pasivas es para el cambio de funciones, generalmente pasar de estar al frente del aula a otro tipo de tareas dentro del establecimiento educativo.

<sup>25</sup> Estas tareas son el equivalente a las tareas pasivas, pero para el grupo de auxiliares en vez de docentes.

(del 5%) en la solicitud de días de licencias, arrojó un ahorro adicional de unos AR\$700 millones (unos 15 millones de USD).

Otro resultado que se observó de manera casi inmediata al lanzamiento del nuevo sistema fue la detección de irregularidades en las solicitudes cargadas, seguida por la realización de las denuncias correspondientes. La primera denuncia penal por certificados apócrifos fue presentada el 21 de febrero de 2018. La denuncia se efectuó a raíz de evidencia existente sobre irregularidades cometidas por un médico psiquiatra que avaló de manera discrecional (sin revisar a los agentes y a cambio de una compensación económica) la producción de numerosos certificados de salud falsos. La justicia actuó y ratificó la existencia de tales irregularidades. La denuncia contemplaba el involucramiento de 145 agentes, a quienes se denegó las licencias de origen irregular, y que fueron sumariados e intimados para volver a sus puestos de trabajo de manera inmediata.

Luego de esta primera denuncia, se decidió organizar un equipo de abogados en el seno de la Subsecretaría de Recursos Humanos de la DGCyE que, en coordinación con la Dirección Provincial Legal y Técnica, se dedicó a trabajar las irregularidades detectadas por el sistema de información resultante de la digitalización de las solicitudes de licencias médicas. Así fue que se encontraron certificados duplicados y apócrifos a partir de los cuales se elevaron denuncias penales, luego de una exhaustiva investigación administrativa interna. Gracias a este nuevo grupo de actividades de control interno se encontró evidencia contundente sobre fraude y se efectuaron seis denuncias que involucraron a unos 800 agentes y 15 médicos<sup>26</sup>. La estimación de la DGCyE sobre el monto estimado de la defraudación detectada ronda los AR\$13.1 millones del año 2018 (aproximadamente 466 mil USD). Estas denuncias y su seguimiento judicial recibieron amplia cobertura mediática, por lo cual, y sumado al cambio en la forma de gestionar las licencias y la posibilidad directa de ejercer un mejor control en tiempo real, se generó un importante efecto disuasorio de posibles prácticas fraudulentas.

Otros importantes logros de la digitalización del proceso de licencias fueron los ahorros asociados a menos horas de trabajo dedicadas a lidiar con las gestiones en papel. Entre estos ahorros está, por supuesto, la menor carga de horas de trabajo de los administrativos que debían procesar una a una cada solicitud en papel. Podrían listarse también en este rubro los ahorros asociados a no tener que recorrer enormes distancias para llevar los expedientes de licencias hasta la sede en la ciudad capital de la provincia, los cuales, y tal como se refleja en una sección anterior de este documento, no son despreciables. Pero además hay que sumar la revalorización y resignificación de la tarea en las áreas de gestión de recursos humanos, tanto a nivel de las escuelas y en cabeza de los directores, como a nivel de las dependencias administrativas de la provincia encargadas de tareas de igual naturaleza. Es de esperar que esta resignificación de funciones genere mejores decisiones a futuro, que redunden en mejor calidad educativa. Por ejemplo, los directores de escuela no tendrán que dedicar esfuerzos adicionales para cubrir las suplencias necesarias ante una licencia de un docente a cargo, ya que el sistema le avisará oportunamente sobre esta eventualidad y dispondrá más rápido de la asignación del docente suplente.

## Desafíos pendientes

A pesar de los importantes avances logrados, quedan desafíos por enfrentar. En particular, un desafío que ofrece una importante oportunidad para mejorar las condiciones de trabajo de los agentes del sistema educativo provincial pasa por diseñar una forma de utilizar la gran cantidad de nuevos datos y así generar información valiosa para el mejor cuidado de salud de los docentes y auxiliares del sistema. Esta agenda debería involucrar tanto el uso de información para alimentar estrategias de prevención para el cuidado de la salud como disponer de mejores servicios de atención médica para los docentes y auxiliares de la provincia. Como primeros pasos ante este desafío, la Dirección de Calidad Laboral y Medio Ambiente del Trabajo comenzó a sistematizar información referente a una patología, la fibromialgia, que tiene una incidencia

<sup>26</sup> En varios casos se detectó la participación de delegados gremiales, funcionarios locales de la DGCyE (agentes de los Consejos Escolares), sellos duplicados de médicos matriculados y también connivencia de médicos que accedían a que se utilice su sello sin revisar a los pacientes.

importante en la población de agentes dependientes de la DGCyE. Esta patología tiene la particularidad de ser difícil de diagnosticar y a la vez generar un alto índice de ausentismo. El trabajo hecho a partir de este análisis incluyó alertar a los gremios sobre la alta incidencia de esta condición de salud, a la vez que en paralelo se realizaron charlas de concientización con la comunidad educativa.

Un desafío adicional es el de lograr una mayor integración del sistema de licencias electrónicas con otras importantes instituciones del cuidado de la salud en el sistema educativo de la provincia. En particular, es necesario profundizar el vínculo con el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), que aglutina los servicios de seguros de salud a empleados (públicos) de la Provincia de Buenos Aires y en el cual se encuentran afiliados la mayoría de los docentes y auxiliares del sistema educativo bonaerense. Para avanzar en este desafío, a principios de 2019 la DGCyE celebró un convenio marco de colaboración e intercambio de información con IOMA. A la fecha en que se escribe este documento, el intercambio de datos ha permitido detectar duplicados de sellos médicos apócrifos y se ha avanzado en un trabajo conjunto para la disuasión de comportamientos ilícitos por parte de profesionales de la salud. A su vez, el convenio marco con IOMA también permitió trazar un plan de trabajo para la detección de enfermedades prevalentes a partir del examen de casos detectados por el nuevo sistema de la DGCyE.

En cuanto a los aspectos tecnológicos, la plataforma implementada por la DGCyE para la gestión de licencias médicas de manera digital tiene varios aspectos a ser potenciados. Por ejemplo, es posible agregarle nuevas funcionalidades, como la integración con la cartilla de médicos prestadores de servicios a través de IOMA, y otras que vayan tendiendo a la conformación de un sistema de historias clínicas electrónicas. Este tipo de funcionalidades permitiría que la Dirección de Calidad Laboral y Medio Ambiente del Trabajo trabaje sobre una política de salud de manera más personalizada para cada docente, y que puedan construirse sistemas de alerta temprana capaces de anticipar los cambios en la gestión de recursos humanos que sean necesarios en vistas de consideraciones de salud. Adicionalmente, podrían desarrollarse nuevas funcionalidades que vinculen al sistema de licencias con otros trámites que hoy siguen siendo en papel,

como los vinculados a las aseguradoras de riesgos del trabajo.

## Lecciones aprendidas

Un gran aprendizaje derivado del proceso de digitalización llevado adelante es que las ganancias generadas con esta reforma terminaron siendo mayores y más diversas que las esperadas inicialmente. No solo se logró reducir el tiempo de gestión del trámite de licencia, sino que también se generó información de gran valor para la gestión de los recursos humanos de un sistema educativo de gran tamaño, como es el caso de la PBA. También se logró avanzar en un cambio cultural, tan necesario para acompañar procesos de modernización en la gestión pública, y a reforzar canales de diálogo entre actores relevantes de la comunidad educativa.

Otro aprendizaje importante se relaciona a que, si bien las ganancias observadas se van dando gradualmente en el tiempo, algunas se obtienen con una rapidez suficiente como para que los decisores, que muchas veces tienen incentivos a priorizar temas que impactan en el corto plazo, lleguen a observar los grandes beneficios de la digitalización de manera expedita. En particular, los resultados que se observaron con mayor rapidez tienen que ver con la mayor agilidad de los trámites y la gran riqueza de información generada:

- Ahora se cuenta con información en tiempo real de los problemas de salud que aquejan a docentes y auxiliares. Esto implica conocer mejor la incidencia de problemas de salud que pueden ser recurrentes entre la población docente y, de esa manera, poder desplegar a tiempo estrategias que cuiden de mejor manera las necesidades específicas de los trabajadores de la educación.
- Además, con esta información es posible caracterizar la oferta de servicios de salud (centros médicos, profesionales por especialidades, y otros agentes de la salud) que son utilizados por docentes y auxiliares. Esto podría ayudar a implementar intervenciones tendientes a mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de servicios de salud que son intensivamente usados por la población de interés.

→ Respecto al impacto de la nueva información sobre los directores de escuela, el sistema los notifica en tiempo real cuando un docente o un auxiliar obtuvo una licencia médica. Esta agilidad ganada permite que los directores cuenten con una más oportuna y completa información sobre las necesidades de vacantes a cubrir en la planta de personal que le toca supervisar, y de esta manera pueden apuntalar mejor la continuidad pedagógica en sus escuelas. Asimismo, el nuevo sistema simplificó notablemente las tareas administrativas de los directores y la posterior carga de datos en la Secretaría de Asuntos Docentes, además de ahorrar en gastos de impresión y de traslado de copias en papel.

Otra importante lección que este proceso de digitalización dejó en cuanto a la fase de implementación es que no puede subestimarse la necesidad de generar sólidos consensos políticos e institucionales antes y durante la reforma. Estos consensos debieron ser contruidos no solo desde estrategias de arriba hacia abajo (*top-down*), como aquellas que involucraron a los líderes representantes de los actores clave (por ejemplo, gremios), sino que también deben ser apuntalados con estrategias *bottom-up*, las cuales son cruciales para el éxito de implementación en la “última milla”.

Todos estos aprendizajes apuntan a valorar a esta herramienta de digitalización como una inversión clave para apoyar un cambio de paradigma: pasar de un sistema de control a un sistema de gestión de salud laboral de los agentes del sector educativo. En última instancia, se espera que este nuevo sistema propenda a una mejor calidad del ambiente laboral, que también reduzca la cantidad de días sin clases para los alumnos y que, adicionalmente, consolide los ahorros en gastos innecesarios.

Además, y como la problemática asociada a la gestión y control de licencias no es exclusiva del escalafón docente, la transformación propiciada desde el área de educación se convirtió en un ejemplo relevante para toda la administración del personal de la Provincia. Por este motivo, se iniciaron réplicas de la digitalización de licencias para prácticamente todos los niveles de la administración pública provincial.

## Referencias

Berniell, I. y Estrada, R. (2017). Poor Little Children: The Socioeconomic Gap in Parental Responses to School Disadvantage. *Documento de trabajo de CAF N° 2017/23*.

CAF (2019). RED 2019. Integridad en las políticas públicas: Claves para prevenir la corrupción. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>

Chetty, R., Friedman, J. N. y Rockoff, J. E. (2014). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104(9), 2633-79.

Clotfelter, C. T., Ladd, H. F. y Vigdor, J. L. (2009). Are teacher absences worth worrying about in the United States? *Education Finance and Policy*, 4(2), 115-149.

Duflo, E., Hanna, R. y Ryan, S. (2012). Incentives work: Getting teachers to come to school. *American Economic Review*, 102(4), 1241-78.

Cuenca, R., Garzón, E., Kohen, J., Garrido, M., Guzmán, L., Tomasina, F. y Cenaise, E. (2009). *Condiciones de trabajo y salud docente: Estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*.

Herrmann, M. A. y Rockoff, J. E. (2012). Worker absence and productivity: Evidence from teaching. *Journal of Labor Economics*, 30(4), 749-782.

Jackson, C. K., Rockoff, J. E. y Staiger, D. O. (2014). Teacher effects and teacher-related policies. *Annual Review of Economics*, 6(1), 801-825.

Jaume, D. y Willén, A. (2019). The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina. *Journal of Labor Economics*, 37(4), 1097-1139.

Laajaj, R., Eslava, M. y Kinda, T. (2019). The Costs of Bureaucracy and Corruption at Customs: Evidence from the Computerization of Imports in Colombia. *Documento CEDE*, (2019-08).

Muralidharan, K., Niehaus, P. y Sukhtankar, S. (2016). Building state capacity: Evidence from biometric smartcards in India. *American Economic Review*, 106(10), 2895-2929.



---

[caf.com](http://caf.com)  
[@AgendaCAF](https://twitter.com/AgendaCAF)  
[investigacion@caf.com](mailto:investigacion@caf.com)