



## Capítulo 12. Conducción y gestión de la educación secundaria

Este capítulo tiene como propósito analizar los desafíos y problemas que nuestro país enfrenta en la gestión de la educación.<sup>234</sup> Su foco está puesto en un conjunto de problemas de larga duración y que requieren transformaciones estructurales que permitan un cambio sustancial en los modos de conducir y gestionar la educación. Si bien el capítulo se enfoca principalmente en la educación secundaria, parte del análisis es aplicable a los demás desconcentrados, con las particularidades propias de cada caso.

La opción por enfocarse en la educación secundaria obedeció a que los desafíos son especialmente importantes y urgentes en dicho subsistema, dadas las disfuncionalidades de sus estructuras organizacionales básicas, que se remontan a sus orígenes como “sección preparatoria” de la Universidad de la República. De todos modos, es importante señalar que esta opción no implica, en absoluto, que los problemas de gestión existan únicamente en este organismo.

En la última década en la región se ha apostado fuertemente a la democratización del acceso a la educación media, que en muchos países, como el nuestro, ha incluido la declaración de su obligatoriedad hasta el final de la media superior. Al mismo tiempo, según fue analizado en el capítulo 2 de este informe, se han ampliado de modo importante las expectativas y demandas con relación a la formación de niños y jóvenes. Esto implica un fuerte desafío para los sistemas educativos, que requiere repensar los formatos institucionales, los contenidos educativos, las prácticas de enseñanza y, también, los modos de gestión.

El tema de la gestión es central por dos razones principales: el cambio en la escala del sistema educativo, por un lado, y la complejidad y diversidad crecientes de la sociedad, por otro. En cuanto a la escala, en la educación secundaria pública la matrícula pasó de 71.914 estudiantes en 1963 a 224.234 en 2013, los liceos pasaron de ser 69 a 254, los profesores de 4.783 a 16.323 y la cantidad anual de horas de clase de 56.902 a 311.123. Es importante notar que este crecimiento no implica solamente un cambio cuantitativo, sino también cualitativo: mayor diversidad de estudiantes, de docentes y de situaciones y, por tanto, mayor complejidad. Pero también la sociedad se ha hecho más compleja: la producción de conocimiento es cada vez mayor, existe mayor diversidad cultural, nuevas tecnologías, nuevas realidades familiares y estudiantiles, por mencionar algunos aspectos.

<sup>234</sup> El capítulo tiene dos insumos principales. Por un lado, el estudio “Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década”, realizado por Lucas D’Avenia en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después”, convocado por el INEED en 2013. Parte de este trabajo fue publicado por la Fundación Astur en 2014. Ver D’Avenia (2014). Por otro lado, el estudio “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, realizado a solicitud del INEED por un equipo de investigadores externos integrado por Pablo Mazzini, Jorge Campanella, Gabriel Corbo, Mariana Silva y Paula Morales. Dicho estudio incluyó la revisión documental de informes producidos por los organismos de la educación o instituciones académicas; la revisión de algunas experiencias internacionales; entrevistas en profundidad a actores relevantes (autoridades, mandos gerenciales y técnicos del CES y del CODICEN); la realización de grupos focales con inspectores, directores de liceos, secretarios, adscriptos y docentes de aula del CES; y una encuesta a directores, docentes y no docentes (en total 681 encuestados) de 52 liceos de Montevideo y el interior.

Sin embargo, la matriz de estructuras y procedimientos sobre los que se apoya la gestión del sistema, que pudo haber sido adecuada hasta mediados del siglo pasado, no ha cambiado. Tal como se afirma en el proyecto de presupuesto quinquenal 2010-2014 de la ANEP, “el CES mantiene, en esencia, la estructura organizacional que definió al momento de su creación en 1935. Los cambios que se produjeron en el país y el mundo en el transcurso de sus 74 años de historia han impactado en la ‘propuesta educativa’ del CES debiendo crear, modificar o suprimir, algunas de las formas de organización establecidas y jerarquizadas al momento de su creación. Estas transformaciones necesarias y efectivizadas en los distintos momentos de la ‘vida institucional’ no tienen su correlato en su estructura orgánica, percibiéndose la misma de manera confusa, desorganizada y desactualizada” (ANEPE, 2010c: 39-40).

Según se mostrará a lo largo de este capítulo, no han existido transformaciones profundas en las estructuras de gestión que vayan más allá de la introducción de algunos elementos tecnológicos (como la incorporación de sistemas informatizados para la inscripción de estudiantes y la asignación de horas docentes) y la creación de nuevas unidades que se integran a funcionar en la matriz preexistente. El sistema de toma de decisiones se sigue apoyando principalmente en la emisión de resoluciones por parte de un órgano de dirección (Consejo) sobre prácticamente todos los temas.

Un elemento que parece impedir que el sistema enfrente la necesaria transformación de sus estructuras de gestión es la ausencia de una planificación en el mediano y el largo plazo que involucre la dimensión administrativa del sistema educativo.

El capítulo está organizado en torno a tres grandes ejes. En primer término, el de la conducción del conjunto del subsistema de educación secundaria, a cargo del CES. En él se describen y analizan cuestiones relativas a la articulación entre el CES y el CODICEN, así como a la definición de las políticas educativas para el desconcentrado. En segundo lugar, la estructura de gestión del subsistema propiamente dicha, es decir, la estructura que media entre el Consejo y los liceos, que es donde se desarrolla la labor educativa. En este nivel el análisis se divide en dos grandes componentes: las estructuras administrativas de apoyo y las estructuras de inspección. Finalmente, se abordan los problemas de la organización y conducción de los centros educativos.

## La conducción en el nivel del gobierno educativo

La ANEP, creada por la Ley de Emergencia para la Enseñanza 15.739, del 28 de marzo de 1985, es el ente responsable de la conducción de los niveles de educación primaria, secundaria y técnico-profesional. Tiene como cometidos elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparte; garantizar la educación en los diferentes niveles y modalidades de todos los habitantes del país, asegurando el ingreso, permanencia y egreso; asegurar el cumplimiento de los principios y orientaciones generales de la educación establecidos en la Ley General de Educación; y promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia.<sup>235</sup>

De acuerdo con la ley 18.347 de 2008, la ANEP está integrada por el Consejo Directivo Central, el Consejo de Educación Inicial y Primaria, el Consejo de Educación Media Básica, el Consejo de Educación Media Superior y el Consejo de Educación Técnico-Profesional.<sup>236</sup> El CODICEN está integrado por cinco miembros, tres nombrados por el presidente de la República con venia del Senado y dos electos por el cuerpo docente del ente. Tiene como cometidos principales definir

<sup>235</sup> Ley General de Educación 18.437, artículo 53.

<sup>236</sup> La estructura prevista por la ley no ha sido implementada aún. La formación docente, que según la ley debía transformarse en un Instituto Universitario autónomo, sigue formando parte de la ANEP. Tampoco se han creado los consejos de Educación Media Básica y Educación Media Superior.

orientaciones generales en materia de educación, designar a los integrantes de los Consejos de Educación, homologar los planes de estudio aprobados por los Consejos de Educación, definir el proyecto de presupuesto y de rendición de cuentas, aprobar los estatutos de los funcionarios docentes y no docentes del servicio y coordinar los servicios de estadística educativa del ente.<sup>237</sup>

El CES fue creado como ente autónomo del Estado por la Ley 9.523 del 11 de diciembre de 1935 y modificado en sus funciones por leyes posteriores (Ley 14.101 de 1973 y Ley 15.739 de 1985). Es interesante notar, como ejemplo de las dificultades que tiene el país para introducir transformaciones en el sistema educativo, que el CES en realidad no existe en la última Ley General de Educación. A lo largo de toda la norma se hace referencia a los consejos de educación media básica y educación media superior. No existe tampoco la educación secundaria como tal, sino la educación media. La expresión “educación secundaria” aparece una sola vez en toda la ley,<sup>238</sup> en las disposiciones transitorias, para indicar que el CES debe participar en la comisión que lo hará transformarse en dos consejos. Esta comisión debía instalarse en un plazo de 90 días, elevar informes periódicos y elaborar un plan que considerara la infraestructura edilicia y los recursos materiales y humanos necesarios para el funcionamiento de los nuevos consejos.

Sin embargo, el CES continúa siendo el desconcentrado responsable de la educación secundaria, con la integración y funciones que le otorga la ley de 2008 a los desconcentrados: está integrado por tres consejeros, dos designados por el CODICEN y uno electo por el cuerpo docente. Sus cometidos son “desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje correspondientes a su respectivo nivel educativo; aprobar los planes de estudio y los programas de las asignaturas que ellos incluyan; administrar los servicios y dependencias a su cargo; supervisar el desarrollo de los planes, programas y cursos; reglamentar la organización y el funcionamiento de los servicios a su cargo; proyectar los presupuestos de sueldos, gastos e inversiones correspondientes a los servicios a su cargo; realizar toda clase de nombramientos, reelecciones, ascensos y sanciones, así como otorgar licencias y designar el personal docente y no docente; proponer al Consejo Directivo Central de la ANEP la destitución del personal docente o no docente a su cargo, por razones justificadas; habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar los institutos privados”.<sup>239</sup>

El estudio “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, realizado por Mazzini y otros, identifica en este sentido que un primer problema central es la ambigüedad en la definición de roles entre el CODICEN y el desconcentrado (a pesar de los cambios introducidos por la nueva Ley). No se pudo constatar la existencia, en el CES en sus diferentes niveles, de alineación con las prioridades definidas por el CODICEN, ni un reconocimiento de su liderazgo más allá de lo formal. Esto pone en relieve la necesidad de comprender el tipo de relación que existe entre ambos órganos, partiendo del hecho de que se trata de una relación jerárquica en la que el desconcentrado es el órgano subordinado, pero a la vez se considera autónomo. La conflictividad en los vínculos entre ambas instancias no es una cuestión de personas, sino que responde a una construcción histórica.

---

<sup>237</sup> Ley General de Educación 18.437, artículo 59.

<sup>238</sup> “A los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el literal B) del artículo 62 de la presente ley se crea una Comisión integrada por representantes de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Educación Secundaria y Educación Técnico-Profesional (UTU), con el cometido de elaborar una propuesta de educación media básica, a partir de las experiencias de los Ciclos Básicos de las diferentes modalidades existentes, incluyendo 7º, 8º y 9º año del medio rural. La Comisión deberá constituirse en los siguientes noventa días [...] remitirá informes periódicos [...], con recomendaciones vinculadas a la educación media básica. Establecerá un plan que tenga en cuenta la infraestructura edilicia, los recursos materiales y los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del nuevo Consejo” (Disposiciones transitorias, numeral G).

<sup>239</sup> Ley General de Educación 18.437, artículo 63.

En este sentido, el trabajo de D'Avenia muestra cómo muchas de las dificultades actuales en la articulación entre desconcentrados fueron ya diagnosticadas en el estudio de la CIDE en los años 60. Las leyes de educación posteriores a la CIDE (14.101 de 1971 y 15.739 de 1985) intentaron articular a los entes a cargo de la educación a través de la creación del CONAE (1971), posteriormente transformado en el CODICEN de la ANEP (1985). La última ley de educación (2008) buscó avanzar en estos temas, pero aún persisten áreas específicas que deben ser resueltas.

En el estudio mencionado sobre las estructuras de gestión en secundaria se identificó un importante conjunto de temas de agenda educativa sin resolver entre las autoridades del CES y del CODICEN. Entre ellos se destacan al menos tres. El primero refiere a las inversiones en infraestructura. Más allá de que el CES plantea necesidades, es el CODICEN quien define cuántos centros se construyen, cómo y en qué lugares se ubican. Las obras nuevas están a su cargo por diferentes motivos (economía de escala, historia, no fraccionamiento del gasto de acuerdo a las pautas de organismos internacionales, etc.). El segundo se relaciona con los sistemas de evaluación de aprendizajes. Se encontraron discrepancias entre las autoridades en la pertinencia y formas de uso de pruebas estandarizadas como PISA y la Evaluación en Línea (SEA). Estas diferencias impregnán al resto del sistema. El resultado es que los instrumentos o bien no se aplican —y por ende se pierde la posibilidad de generar información valiosa para medir y evaluar aprendizajes— o, si el instrumento se aplica (como es el caso de las pruebas PISA), el CES no participa en la discusión social y política que se genera en torno a los resultados. En definitiva, el sector político o académico discute y muchas veces juzga el desempeño del CES y este no ocupa un lugar protagónico en dicha discusión, más bien se centra en la discusión de la validez o no del instrumento. El tercero es el reparto del presupuesto de la ANEP. El CODICEN recibe el presupuesto total para la ANEP —previsto en la Ley de Presupuesto o en las sucesivas Rendiciones de Cuentas— y decide cómo distribuirlo entre los subsistemas. Históricamente el CES sostiene que es perjudicado en ese reparto, al menos desde el punto de vista de que le viene impuesta la obligación de tener una cobertura universal y no se le asignan los recursos apropiados para ello.

Otro problema es que el Consejo destina buena parte de sus energías y tiempo a la consideración de expedientes, los cuales en su mayoría versan sobre aspectos cotidianos del funcionamiento del organismo y esto, a juicio de muchos entrevistados para el estudio de Mazzini y otros, disminuye las posibilidades del Consejo de liderar procesos pedagógicos e incidir directamente en la política educativa del desconcentrado. Este problema había sido también diagnosticado por la CIDE en su momento.

Muestra de ello es que la estructura de apoyo inmediato al Consejo está constituida por la Secretaría General, una Secretaría Administrativa y dos Asesorías (una docente y otra jurídica). A su vez, cada consejero cuenta con un Despacho, integrado por un secretario de su confianza. La Secretaría general (cargo de confianza designado por el Consejo) es la que ordena el ingreso de los temas a la sesión del Consejo y al director general.<sup>240</sup> De esta Secretaría depende el Departamento de Trámites, que incluye las secciones de mesa de entrada, reguladora de trámites, salida, archivo y computadora. Se trata de una estructura orientada básicamente a organizar el flujo de expedientes y resoluciones, además del apoyo secretarial cotidiano.

Una rápida visita a la sección destinada a la normativa en el sitio web del CES permite apreciar la enorme cantidad de resoluciones que adopta el Consejo sobre cuestiones que deberían ser resueltas en otros niveles. Algunos ejemplos ilustrativos son los siguientes: “los encargados de portar documentos a otras dependencias del Estado deben aguardar a que el funcionario receptor emita un número de entrada o de expediente del Organismo destinatario, que permita más tarde la localización de los trámites en los distintos Organismos Públicos”; “los Liceos deben procurar la asistencia de los alumnos [refiere a alumnos que desarrollan actividades en Clubes de Fútbol y selecciones departamentales juveniles] ofreciendo horarios alternativos, y acudir al

<sup>240</sup> Los artículos 65 y 67 de la Ley General de Educación instituyen la figura del director general de cada consejo. Además de presidir las sesiones, tiene un conjunto de atribuciones específicas.

apoyo de la Inspección de Educación Física y de los Programas Articuladores Zonales”; “dar a la publicidad la exhibición del documental ‘Cortázar’ del director Tristán Bauer, en el marco del XI Festival Piriápolis de Película [...] a realizarse los días Viernes 15, Sábado 16 y Domingo 17 de agosto de 2014, en el Argentino Hotel de Piriápolis, con entrada libre y gratuita para todo público”; “autorizar la realización de la Jornada de actualización docente ‘Jornada de Reflexión, Educación y Arte’ para docentes de Bachillerato Artístico, organizadas por ProARTE y propuesta por el Liceo Nº 1 de Durazno, ‘Instituto Dr. Miguel C. Rubino’, que se llevará a cabo el próximo 8 de agosto del corriente año [...] de acuerdo a cronograma de actividades, que luce en obrados”; “aceptar las modificaciones propuestas al Plan Diferencial de la Asignatura Inglés elevada por la Dirección del Colegio Habilitado ‘Elbio Fernández’”; “Aprobar la realización del Primer Concurso de Proyectos de Introducción a la Investigación en Ciencias elevado por las Inspecciones de Astronomía, Biología, Física y Química de acuerdo a las Bases y Convocatoria que lucen en obrados”.

En este contexto, el estudio de Mazzini y otros muestra que el CES no ha logrado generar un plan de trabajo definido colectivamente como institución. Esto afecta tanto a los temas estratégicos (las concepciones pedagógicas para el nivel secundario) como a las cuestiones operativas (los planes de inversión, los de informatización, la modernización de las relaciones laborales, el rediseño de los mecanismos de supervisión, entre otros).

Este problema se traslada a la gestión de una forma casi lineal: sin objetivos de política educativa claros y compartidos no puede pensarse en cuál debe ser la estructura necesaria para realizarlos y sostenerlos. Como consecuencia, se termina haciendo lo que la estructura vigente permite hacer. En otras palabras, los objetivos se definen a partir de lo que es posible en el marco de la estructura establecida, en lugar de adecuar la estructura de gestión a lo que se desea hacer en materia educativa.

Tal como fue señalado antes, en la base de este problema hay una vinculación históricamente conflictiva entre el CODICEN y los órganos desconcentrados. Incluso la propia Ley General de Educación no resulta clara con respecto a cuál es el órgano al que corresponden las responsabilidades acerca de la definición de las políticas educativas y la rendición de cuentas con relación a las políticas.

Las expresiones “política educativa” y “políticas educativas” aparecen catorce veces en el texto de la ley, pero nunca se las define. En el artículo 12 se anuncia un “concepto” de política educativa, pero luego se establece su fin general, sin definirla: “La política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal”.

El único apartado que refiere a la elaboración de políticas educativas atribuye esta tarea a la ANEP, que tiene entre sus cometidos “elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta” (artículo 53). Pero, paradójicamente, luego este cometido no es establecido específicamente como competencia de ninguno de los órganos concretos que conducen las actividades educativas en el marco de la ANEP.

Es interesante detenerse en los verbos que acompañan a la expresión “política educativa”. “El Estado *articulará* las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico” (artículo 12); “La política educativa nacional *tendrá en cuenta* los siguientes fines...” (artículo 13); “La Comisión Nacional de Educación (COMINE) *constituirá un ámbito nacional de deliberación* sobre políticas educativas del Sistema Nacional de Educación” (artículo 43); el MEC tiene entre sus cometidos “*facilitar la coordinación* de las políticas educativas nacionales” (artículo 51); las Comisiones Departamentales de Educación tienen entre sus cometidos “convocar a los representantes de los Consejos de Participación de los Centros Educativos para *recibir opinión*”

acerca de las políticas educativas en el departamento” (artículo 91); el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia tiene entre sus competencias “promover la articulación de las políticas educativas con las políticas públicas para la primera infancia” (artículo 100); la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública tiene como competencia “coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas de la educación pública e impartir recomendaciones a los entes” (artículo 108).

En suma, las políticas educativas se coordinan, se articulan, tienen fines, se reciben opiniones sobre ellas, se delibera en torno a ellas, pero poca referencia hay a su elaboración o a la rendición de cuentas respecto a ellas, más allá del artículo mencionado. Este tipo de ambigüedades resultan determinantes en un contexto que históricamente ha estado signado por la tensión entre el CODICEN y los consejos desconcentrados.

El texto legal refleja un exceso de optimismo respecto al potencial articulador de las comisiones y asume que la política educativa se generará, de algún modo, como resultado de la labor deliberativa de la diversidad de consejos y comisiones creados. En la práctica, de acuerdo con toda la evidencia recogida en el estudio ya mencionado, la falta de claridad en la asignación de responsabilidades ha conducido a un fuerte grado de fragmentación del sistema educativo en múltiples dimensiones: falta de articulación de las propuestas curriculares, formación y culturas docentes fuertemente diferenciadas entre los subsistemas, registros estadísticos poco compatibles entre los desconcentrados, imposibilidad de dar seguimiento a las trayectorias de los estudiantes al pasar de un subsistema a otro, por mencionar algunas.<sup>241</sup>

Por tanto, se puede afirmar que uno de los problemas centrales de la educación nacional deviene de la combinación de escasa especificidad con respecto a quién es el responsable de definir las políticas educativas y dar cuenta de su implementación, y de una interpretación “consuetudinaria” del concepto de autonomía en el sentido de que nadie fuera de un desconcentrado puede pretender tener incidencia sobre la labor educativa.

La Constitución de la República establece el carácter autónomo de los órganos de dirección de la educación, pero no define explícitamente los alcances de dicha autonomía. En efecto, en el artículo 202 se establece que “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos” y que “los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias”. A continuación, el artículo 204 establece que “los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”. Por su parte, la ley de educación vigente define la autonomía en los siguientes términos en el artículo 46: “[De la autonomía]. La educación pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos de conformidad con la Constitución de la República y la ley, que en aplicación de su autonomía tendrán la potestad de dictar su normativa, respetando la especialización del ente”.

A continuación, el artículo 204 establece que “los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”. Finalmente, la ley de educación vigente define la autonomía en los siguientes términos en el artículo 46: “[De la autonomía]. La educación pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos de conformidad con la Constitución de la República y la ley, que en aplicación de su autonomía tendrán la potestad de dictar su normativa, respetando la especialización del ente”.

---

<sup>241</sup> El estudio de Mazzini y otros incluyó una revisión de experiencias de conducción y gestión de la educación en otros países, que presentan como factor común la organización de sus sistemas en torno a una única figura jerárquica, generalmente el Ministerio de Educación, con función rectora y de regulación de la educación.

En suma, no debería confundirse la autonomía para la gestión de los servicios educativos sin interferencias de carácter político con la definición de las políticas educativas.

Resulta esclarecedor el análisis de D'Avenia sobre estas cuestiones:

El debate público ha sido impreciso y por lo tanto las alternativas no se presentan con claridad. Se ha postulado a la autonomía institucional como factor inhibidor de cambio en la política y se ha identificado al carácter autonómico con el "gobierno docente" del sistema educativo. Y se ha reivindicado la necesidad de la conducción política por parte del gobierno y del sistema político como alternativa a una conducción endogámica o corporativa. Pero también se ha jerarquizado la necesaria articulación de políticas educativas y políticas públicas (económicas, productivas, sociales, de ciencia y tecnología, entre otras). Los discursos políticos mencionados presentan dificultades analíticas dado su carácter de intervenciones públicas en contiendas políticas: ¿los problemas de conducción remiten a la naturaleza de ente autónomo de la ANEP o a la participación de consejeros electos por los docentes en los consejos aunque sea en minoría? ¿Cómo se explica la escasa diferencia en los resultados educativos de consejos integrados de diferente manera antes y después de la Ley General de Educación? [...] A esta controversia se suma un conjunto de desafíos propios de la composición del ente autónomo ANEP. La arquitectura de consejos desconcentrados por rama de enseñanza y un consejo directivo —todos ellos colegiados— implica, al menos, los siguientes puntos de tensión para la toma de decisiones y para la gestión: la composición colegiada de los consejos permite representación de intereses, perfiles y sensibilidades, sin embargo, obliga a diseñar mecanismos específicos de construcción de programas comunes y acuerdos consistentes; la tensión respecto a atribuciones y a horizontes programáticos en materia de política educativa entre el CODICEN y cada uno de los consejos constituye el otro punto que requiere formas de resolución que la estructura per se no proporciona; como tampoco la coordinación entre las ramas de la enseñanza queda garantizada en el actual diseño institucional (D'Avenia, 2014: 416-417).

## La estructura organizacional del CES

En este apartado, que se nutre exclusivamente del estudio realizado por Mazzini y otros, se realiza un análisis de las estructuras de gestión que median entre el órgano de gobierno (el Consejo) y los centros distribuidos en el territorio (los liceos), enfocado en dos grandes aspectos. Por un lado, en las estructuras de soporte administrativo que están al servicio del buen funcionamiento del conjunto de la organización y de las actividades educativas. Por otro, en la estructura de inspección, que tiene a su cargo la orientación y supervisión de la labor sustantiva del organismo, es decir, la dimensión técnico-pedagógica.

### Estructuras de apoyo administrativo

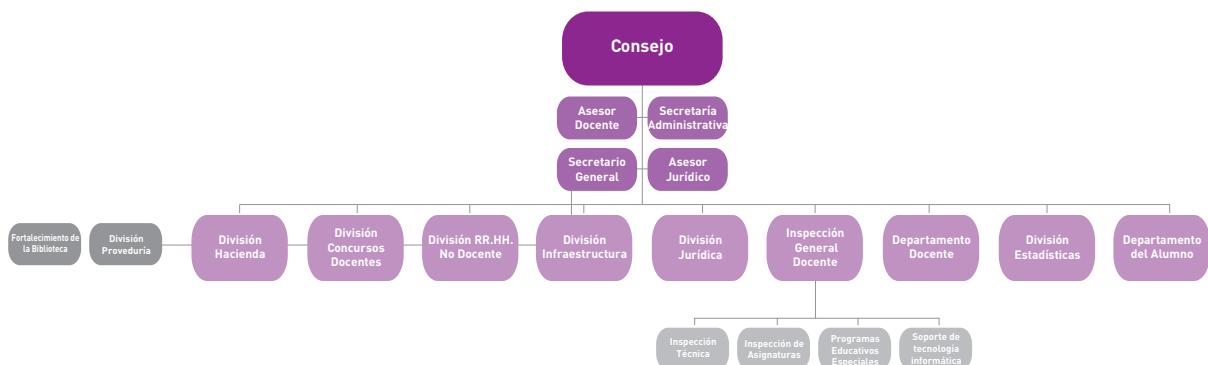
Con relación a las estructuras de apoyo administrativo existe un consenso relativamente amplio entre los actores consultados en el estudio en cuanto a que no logran dar soporte y respuestas ajustadas y oportunas a las necesidades, tanto en los aspectos administrativos, financieros y jurídicos como en los pedagógicos. Esto es particularmente relevante por su incidencia directa en la actividad de los centros de enseñanza, teniendo en cuenta la centralización y verticalidad del CES. Dadas las disfuncionalidades existentes, en la agenda cotidiana del organismo la gestión administrativa, al no ser delegada ni desconcentrada, termina siendo priorizada en desmedro de la educativa.

El estudio se desarrolló en un momento en que el CES se encontraba en proceso de reestructuración de su gestión.<sup>242</sup> Una primera constatación realizada fue que el CES no cuenta con un organigrama oficial. La ausencia de este instrumento básico de organización funcional es, en sí mismo, un síntoma de la situación. El equipo de investigación construyó dos diagramas, uno que refleja la situación previa a la reestructura en curso y otro que la incorpora. Se trata de organigramas no oficiales, elaborados a partir del relato de los entrevistados y de organigramas internos proporcionados por los responsables de algunas divisiones o departamentos.

La estructura organizacional del CES se caracteriza por ser extendida, aplanada y centralizada. Existe una gran cantidad de divisiones y departamentos, todos ellos en un mismo nivel jerárquico y todos dependiendo directamente del Consejo, sin estructuras intermedias entre dichas divisiones y los centros de enseñanza. Tal como se mostró en el apartado anterior, todas las decisiones, sin importar su grado de importancia o magnitud, deben ser adoptadas en el nivel del Consejo.

La nueva estructura<sup>243</sup> agrupa las unidades preexistentes en seis áreas de funcionamiento, creando un nuevo nivel de dirección que se ubica entre el Consejo y las estructuras centrales anteriores, con la finalidad de incrementar la coordinación y descomprimirlo en la toma de decisiones. Se crean cuatro direcciones [Planeamiento y Evaluación Educativa, Soporte y Gestión de la Enseñanza, Gestión Administrativa, y Elaboración y Seguimiento Presupuestal], en tanto que la de Desarrollo y Gestión Informática ya existía. A ellas se agrega la Inspección General Docente, que está también en proceso de cambio a través de la regionalización (es analizada por separado más adelante).

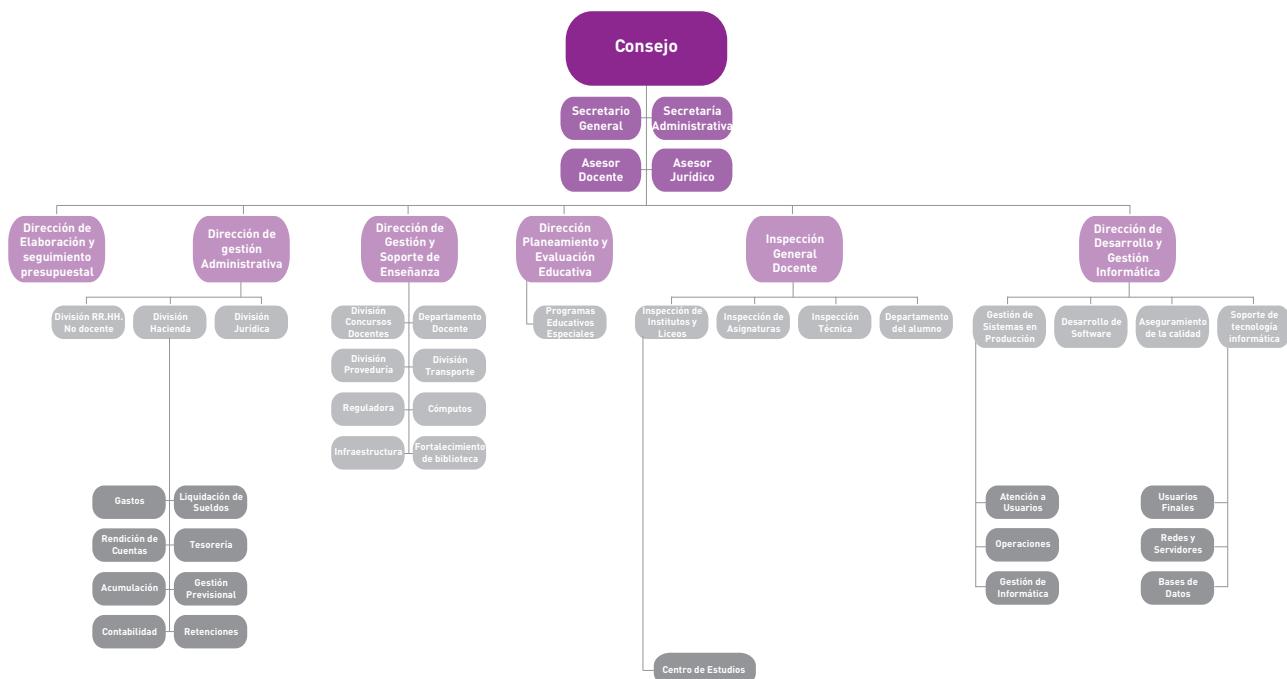
**Figura 12.1 Organigrama del Consejo de Educación Secundaria anterior a la Resolución nº 30/2/2013**



<sup>242</sup> El trabajo de campo de este estudio tuvo lugar en el segundo semestre de 2013.

<sup>243</sup> Resolución nº 30/2/13 del 21 de mayo de 2013.

**Figura 12.2 Organigrama del Consejo de Educación Secundaria a partir de la Resolución nº 30/2/2013**



Estas seis grandes áreas (incluyendo a la Inspección General Docente) serían las que mantienen un vínculo directo con el Consejo. Sin embargo, al momento de realización del estudio no se identificó la existencia de un ámbito de coordinación periódico. En principio la relación reviste un carácter bilateral entre cada dirección y el Consejo. Por su parte, el vínculo que mantienen las divisiones y departamentos preexistentes con las nuevas direcciones aún se encuentra en términos de coordinación y cooperación más que de dependencia jerárquica. Cada una de ellas mantiene una comunicación relativamente importante y directa con el Consejo, por lo que las divisiones y departamentos funcionan con doble referencia. La reestructura presenta pocos avances en materia de descentralización y fortalecimiento de la regionalización.

A continuación, con el fin de ilustrar cómo funciona la gestión en el CES, se describe en forma sucinta la actividad de tres áreas centrales señaladas por las autoridades como claves en el funcionamiento del organismo (Recursos Humanos, Departamento Docente y Departamento del Alumno) que terminan afectando el funcionamiento de los liceos.

Al Departamento Docente le compete el manejo de todos los recursos humanos docentes del CES. Su tarea principal es elaborar los escalafones para luego proceder a la designación de los cargos de docencia indirecta (directores, subdirectores, adscriptos, ayudantes preparadores) y la elección de los cargos de docencia directa. No tiene competencia sobre los funcionarios no docentes —de ellos se encarga la División de Recursos Humanos—. Además, elabora constancias y legajos docentes, y responde consultas. Está integrado por una directora y 24 funcionarios, de los cuales 8 son pasantes, para administrar a los 18.000 docentes de todo el país. En la nueva estructura depende de la Dirección de Gestión y Soporte de la Enseñanza. El Departamento Docente tuvo una reestructura entre 2010 y 2012, por la que pasó de trabajar con encargados por asignaturas y encargados de docencia indirecta, a otra por equipos de trabajo que integran tanto docentes de asignatura como cargos de docencia indirecta. Se crearon seis grupos de trabajo, con iguales funciones, buscando equilibrar el peso de las distintas asignaturas en cuanto a cantidad de docentes.

La elección de horas se desarrolla a partir de pautas que elabora el Departamento junto con una comisión y que aprueba el Consejo. El Departamento planifica y lleva adelante la elección de horas de Montevideo y Canelones (se realiza en Montevideo). En el resto del país se constituyen comisiones departamentales integradas por el director del liceo departamental, un secretario, inspectores regionales y un representante sindical. Estas comisiones son conformadas cada año. Se reúnen para analizar las pautas, aclarar dudas y anticipar problemas. Las elecciones de horas se realizan en los liceos departamentales, por lo que en esa ocasión actúan como "sede física" del Departamento Docente. Según se analizará más adelante, el sistema de elección anual de horas genera multiplicidad de problemas para la gestión administrativa y pedagógica de los centros educativos.

La División Recursos Humanos tiene a su cargo el manejo de todos los recursos humanos no docentes del CES (administrativos, técnicos y profesionales). Su tarea principal es el registro y control del personal. También implementa los concursos para cargos no docentes, cumpliendo funciones de soporte y control, elaboración y publicación de pliegos, recepción de postulaciones y, durante los procesos de selección, da soporte a los tribunales (que se conforman con especialistas ajenos a la División). Está integrada por 20 funcionarios: la directora (licenciada en Administración), una psicóloga y 18 administrativos. En la nueva estructura depende de la Dirección de Gestión Administrativa. Coordina con Hacienda y con Inspección de Institutos y Liceos. Tiene contacto directo con la Secretaría General y atiende demandas puntuales de los despachos de los tres consejeros.

Para el nombramiento de personal no docente el director del liceo debe enviar la solicitud al inspector de Institutos y Liceos, con copia al director general del CES, a la Secretaría general y a los dos consejeros restantes. Una vez que la solicitud es aprobada por el director general del CES el pedido ingresa formalmente para que la División le dé trámite. En los hechos, desde el liceo o desde la inspección también envían copia directa a la División y el expediente queda sin caratular a la espera de que la solicitud llegue formalmente. Si el trámite no se envía caratulado (el Consejo no lo aprueba) se le comunica al liceo. Si llega caratulado, la División consulta la disponibilidad de rubros a la División Hacienda. Si Hacienda responde que no hay disponibilidad, la División informa al liceo. Si hay disponibilidad, se pide priorización al CES. Si el Consejo no lo prioriza, se procede a comunicar al liceo. Si el Consejo aprueba el pedido, se informa al liceo y la División hace operativa la decisión. Según se verá más adelante, la falta de provisión de cargos no docentes es uno de los problemas centrales para la gestión de los liceos.

El Departamento del Alumno está en proceso de revisión en cuanto a su ubicación en la estructura, sus funciones e integración. Al momento en que se realizó el estudio, el área cambiaría su actual denominación por Departamento de Atención Integral al Estudiante y dependería de la Inspección General Docente. Tiene a su cargo los procedimientos relativos a las denominadas "tolerancias".<sup>244</sup> Está integrado por una directora y cinco funcionarios. El proceso de "tolerancia" se inicia con la elaboración de un informe en un liceo sobre las dificultades de un alumno, que es elevado a la Unidad de Diagnóstico del CODICEN para que lo valide. Si el alumno reside en Montevideo se lo entrevista. El informe va a la Inspección Técnica del CES para adoptar resolución definitiva. El Departamento del Alumno asesora a los docentes acerca de cómo proceder con el estudiante al que se le ha diagnosticado una dificultad de aprendizaje y brinda apoyo a alumnos que no pueden resolver sus problemas con el régimen de tolerancia.

En el marco del proceso de reestructura se ha instalado un debate en torno a la razón de ser de este departamento. Para algunos debería ser la voz de los estudiantes desde sus necesidades y aspiraciones, desde una concepción del alumno como sujeto de derechos y no como una persona subordinada al sistema. Otros lo ven como el lugar para atender a los estudiantes con dificultad. De los 247.000 estudiantes de Secundaria, 3.000 tienen tolerancia. El concepto de "tolerancia"

---

<sup>244</sup> A ciertos estudiantes a los que se les diagnostica algún tipo de dificultad de aprendizaje (como dislexia) se les tiene una consideración especial en las evaluaciones.

actualmente vigente no parece condeadir con el espíritu de la Ley General de Educación. Si bien existe un proceso de transformación en marcha, aún no ha sido implementado. Las bases para la creación del nuevo Departamento Integral del Estudiante resultan bastante genéricas: "La creación de un espacio institucional, que medie y acompañe a las instituciones educativas en las diversas problemáticas que se presentan en la convivencia cotidiana e influyen en el bienestar y aprendizajes de los estudiantes, se ha instalado como una demanda de resolución inmediata. En consecuencia, se entiende oportuno retomar el proceso histórico que tuvo el Departamento del Alumno y promover su reconversión" (CES, 2013).

Al respecto y al igual que ha ocurrido en otras áreas, el propio documento reconoce que se ha intentado una reformulación del Departamento, pero que ha resultado infructuosa: "En el pasado, el Departamento tuvo diferentes orientaciones de acuerdo con quienes fueron sus integrantes. Si bien en su concepción la impronta de los nuevos marcos aportados por la Convención de Derechos del Niño y del Adolescente y el Código de la Niñez estuvo presente, por la fuerza de los acontecimientos, su accionar se fue reduciendo a la atención a las relaciones vinculares para aquellos estudiantes con dificultades de orden emocional. Se entiende que estos marcos deben retomar su carácter referencial" (CES, 2013).

Los cometidos planteados, por otra parte, no se presentan articulados con la labor de los inspectores y presuponen, una vez más, la capacidad de prestar un servicio a todos los liceos del país desde una unidad pequeña, centralizada y radicada en Montevideo.

Más allá de estos tres casos, las distintas unidades funcionan en general en paralelo, manteniendo una relación directa y bilateral con el Consejo. No existe un nivel de gerencia general ni un equipo robusto con capacidad de conducción, definición de políticas y toma de decisiones. Tampoco existe en la estructura ni en la dinámica de funcionamiento un ámbito de encuentro y coordinación de las autoridades con los responsables de todas las unidades centrales, ni de estas entre sí. La inexistencia de un ámbito de coordinación sistemático y de instancias de planificación conjunta entre las unidades del nivel central está en la base del funcionamiento fragmentado que presenta el subsistema.

El CES presenta un importante déficit en materia de planificación global y estratégica. En el estudio se verificó la existencia de planificaciones parciales por área o división, pero que no tienen en cuenta al resto de los niveles de la estructura. Coadyuva a ello que desde los órganos de dirección no se promuevan instancias de planificación global.

A través de las entrevistas realizadas, de los grupos focales y de la revisión de antecedentes, se constató que la verticalidad del sistema de toma de decisiones genera que la energía y el tiempo de los actores que conducen el organismo estén concentrados en la gestión de asuntos administrativos más que en lo educativo-pedagógico.

Es notoria, por otra parte, la ausencia de definiciones explícitas de funciones, responsabilidades y procedimientos, así como referencias jerárquicas, de subordinación y canales de comunicación. Estos aspectos no están siendo considerados más que en forma muy limitada en el proceso de reestructura en curso. Si bien esta incluye la creación de nuevas direcciones y la reorganización de las relaciones de dependencia de las distintas unidades, no ha incluido una redefinición de los procedimientos y flujos de información ni la descentralización de las decisiones a niveles inferiores. En estas condiciones es difícil realizar un efectivo control interno del cumplimiento de metas o procedimientos, al tiempo que no existe un esquema de rendición de cuentas horizontal, en el sentido de responsabilización por el cumplimiento de objetivos.

Por otra parte, en ausencia de procedimientos claros, ágiles y efectivos, se encuentra bastante extendida la percepción de que para “obtener algo” se deben abrir múltiples canales de comunicación, incluyendo el uso de vías informales para la realización de gestiones, apelando al conocimiento directo y el vínculo con diferentes actores. De acuerdo con los testimonios recogidos, muchos directores de liceo suelen acudir, en paralelo con las gestiones formales, a mecanismos informales como llamadas directas a varias unidades o a los despachos de los consejeros, a los que se recurre frecuentemente para “acelerar trámites” o plantear demandas. Como consecuencia hay gestiones formales que no se realizan, o se duplican esfuerzos porque, además de la vía formal establecida, se desarrollan gestiones por vías no formales. Esto provoca ineficiencias en la gestión y descreimiento en los procedimientos, en las autoridades y en la propia institución, con repercusiones negativas en el clima organizacional.

## La estructura de inspección

La Inspección General Docente incluye a la Inspección Técnica, la Inspección de Institutos y Liceos, la Inspección de Asignaturas y la Inspección de Programas Especiales. De acuerdo con los entrevistados la Inspección General es el área de enlace entre el nivel central del sistema y los centros educativos (los inspectores deben asesorar al Consejo sobre lo que pasa en el territorio, supervisan, controlan y evalúan, y además deben llevar al territorio lo que decide el Consejo). Se concibe a la Inspección como correa de transmisión entre el Consejo y los liceos, no como un ámbito de toma de decisiones, que actualmente recaen en el Consejo.

La Inspección de Institutos y Liceos tiene a su cargo la supervisión del funcionamiento de los liceos y la calificación de sus directores. También supervisa a los centros educativos privados. Esta área incluye a los inspectores de Programas Especiales.<sup>245</sup> En el momento de realización del estudio se encontraban en funciones 15 inspectores, es decir, aproximadamente uno cada 20 liceos. Se encuentra en marcha un proceso de regionalización, que incluye la creación de sedes en el interior del país con inspectores regionales radicados.

No existe consenso entre los actores consultados en el estudio respecto a si el inspector de institutos y liceos es el principal nexo con las estructuras centrales para resolver los temas administrativos. En los hechos, se pudo constatar que en muchas ocasiones los directores siguen una doble (o triple) vía para plantear sus necesidades ante el CES. Por ejemplo, ante la necesidad de cubrir cargos no docentes se establece una comunicación por la vía del inspector, otra directa con las unidades centrales que tienen competencia en el tema y, a veces, una tercera vía directa con los consejeros o sus despachos.

La Inspección Técnica tiene a su cargo la certificación de estudios, incluyendo los trámites de reválidas, tolerancias y exenciones. Brinda asesoramiento a estudiantes, padres, directores e inspectores con relación a la aplicación de circulares de evaluación y otras normas vinculadas a los alumnos. A partir de febrero de 2014 incluye al Departamento Integral del Estudiante (ex Departamento del Alumno<sup>246</sup>).

Las inspecciones de asignatura tienen como función principal orientar y evaluar el desempeño de los profesores de cada asignatura. Deben asignar a cada docente una calificación que, junto con la que debe otorgar cada año el director del liceo, incide en el puntaje del docente y en su posición en el escalafón a los efectos de la elección de horas. Son los únicos que pueden solicitar la destitución de los profesores. De acuerdo con el artículo 64 del Estatuto Docente “son jerarquías especialmente responsables de velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones del

<sup>245</sup> Incluye Áreas Pedagógicas (CES, INAU), CES CECAP (MEC), Programa de Aulas Comunitarias (CES, MIDES), ProCES (Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, CODICEN), Centros de Alta Contención (CES - Dirección General de Cárcel), Experiencia “Cristina Cabrera” (estudiantes sordos o con problemas auditivos), Centro de recursos para alumnos ciegos y con baja visión (Liceo 17), Plan 2009 Ciclo Básico, Plan 94 “Martha Averbug” Bachillerato, Programa Uruguay Estudia Ciclo Básico y Bachillerato.

<sup>246</sup> Esto era lo previsto en el momento de la realización del estudio. A julio de 2014 aún estaba en curso el proceso para la designación de un coordinador de esta área y continuaba funcionando el Departamento del Alumno.

personal docente, en el orden de sus grados y sobre las áreas de su competencia". Existen inspectores para la mayor parte de las asignaturas, 17 en total. En el momento de la realización del estudio el desconcentrado contaba con 80 inspectores de asignatura para todo el país, es decir, aproximadamente uno cada 225 profesores.

Si bien hay esfuerzos de coordinación con los inspectores de institutos y liceos, los inspectores de asignatura están básicamente radicados en Montevideo. En la práctica los inspectores solo pueden visitar a una parte pequeña del total de docentes que tienen a su cargo. Realizan principalmente tareas de orientación de las prácticas de enseñanza y evaluación, principalmente a través de acciones de capacitación y materiales de lectura en el sitio web de cada inspección.

En algunas materias (Matemática, Inglés y Educación Física) se ha intentado subsanar el problema de la reducida cantidad de inspectores a través de la creación de puestos de profesores articuladores departamentales (PAD, en los casos de Matemática e Inglés) y zonales (PAZ, en el caso de Educación Física). Los formatos y funciones son diferentes en cada materia y no existe aún un proyecto de sistematización y ampliación de estos roles.

De acuerdo con las opiniones relevadas en las entrevistas y grupos motivacionales del estudio, el sistema de supervisión es inadecuado por las siguientes razones: el número de inspectores es absolutamente insuficiente para la supervisión de centros educativos y de docentes; está centralizado en Montevideo; el modo en que se lleva adelante la supervisión no promueve liderazgos en los actores que tienen por debajo; no existen espacios compartidos y sistemáticos de encuentro y coordinación con el Consejo y con otras direcciones centrales para fijar prioridades y establecer criterios comunes; hay escasa articulación entre los inspectores de institutos y liceos y los de asignatura; la Inspección General no tiene capacidad resolutiva (su función principal es elevar notas al Consejo para que este adopte las resoluciones); no existen mecanismos de rendición de cuentas de los inspectores; y los inspectores de asignatura tienen un nivel de incidencia demasiado elevado en la calificación de los docentes con relación al conocimiento que pueden tener de ellos. Las opiniones fueron unánimes respecto a la necesidad de revisar las funciones y tareas principales que deben ejercer, así como de fortalecer su rol en el sistema.

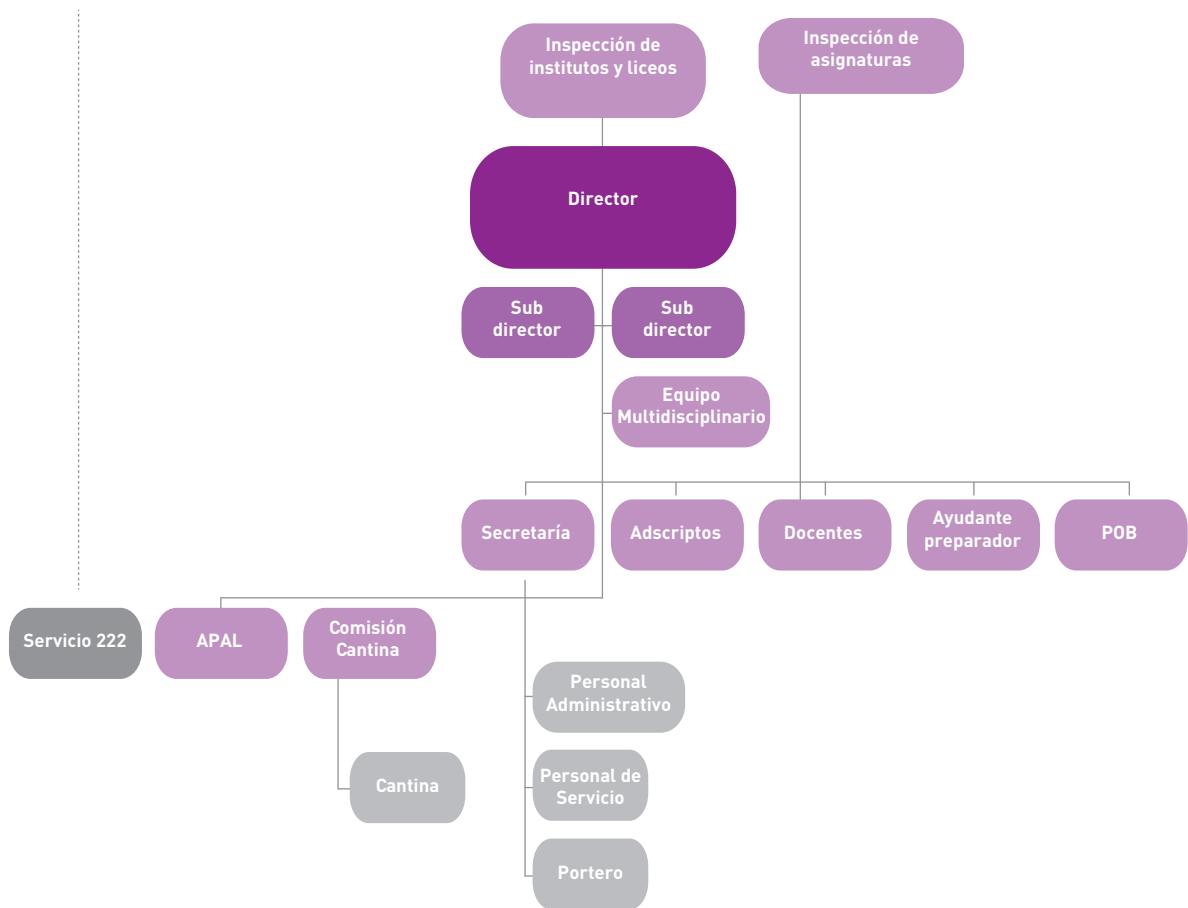
El rol de los inspectores está actualmente en revisión. Se han dado algunos pasos orientados a regionalizar la estructura de inspección y a dar más énfasis, en el caso de los inspectores de institutos y liceos, al rol de supervisión y apoyo. En los últimos años se vienen realizando esfuerzos para lograr un enfoque compartido de la supervisión.



## La gestión educativa en los liceos<sup>247</sup>

Los liceos tienen una estructura organizacional de tipo vertical o piramidal simple. Se clasifican de acuerdo a su tamaño en cantidad de alumnos, la cantidad de turnos en que se imparte enseñanza y los niveles educativos que ofrecen (ciclo básico, bachillerato o ambos). En la figura 12.3 se presenta el organigrama de un liceo tipo.

Figura 12.3 Organigrama tipo de un centro de educación media



El equipo de Dirección es la máxima autoridad dentro del centro de estudios y reporta directamente a la Inspección de Institutos y Liceos o, en temas curriculares o docentes, a la inspección de la asignatura correspondiente. Está constituido por el director y los subdirectores,<sup>248</sup> quienes deben distribuir sus horarios de modo de cubrir todas las horas en que se imparten clases en el liceo. Tienen el apoyo de un equipo multidisciplinario (psicólogo, trabajador social y profesor orientador pedagógico). La Dirección administra la institución y asegura el funcionamiento del servicio.

La única figura con un rol de conducción intermedio en el liceo son los secretarios, a quienes les compete la administración de las oficinas y la dirección del personal administrativo y de servicio. Los secretarios reportan directamente al equipo de Dirección.

<sup>247</sup> Este apartado también se nutre exclusivamente del estudio de Mazzini y otros.

<sup>248</sup> Dos subdirectores en el caso de liceos con tres turnos.

El resto del personal también depende de la Dirección: adscriptos, docentes de asignatura, ayudantes preparadores y orientadores bibliográficos. Nótese que se trata de algunos cientos de personas a los que cada equipo de Dirección debe orientar, acompañar, supervisar, evaluar y calificar, sin que existan responsables intermedios.<sup>249</sup>

Además, cada liceo tiene: una APAL (Asociación de Padres de Alumnos Liceales), integrada por la dirección y padres de alumnos que brindan apoyo económico o participan personalmente a través de sus capacidades y oficios, que responde a la Dirección; un servicio de cantina licitado, que es supervisado por una comisión de cantina en la que participan docentes y la dirección del centro, que reporta directamente a la última; y el servicio de vigilancia 222, que no responde directamente a la dirección del centro (se solicitan sus funciones y se elevan las horas de servicio al CES, quien se encarga de la liquidación del servicio contratado). Por último, en cada liceo hay una Asamblea Técnico Docente (ATD) con función consultiva y derecho de iniciativa frente a la Dirección.

Esta primera descripción muestra una estructura institucional simple, en la que faltan instancias de coordinación y responsabilidad intermedias, en especial con relación a los elencos docentes. Antiguamente se podía asumir que los docentes coordinaban espontáneamente sus actividades y que alcanzaba con la visita periódica del inspector de asignatura para orientar su trabajo. En este momento parece bastante clara la necesidad de algún tipo de forma de pertenencia de los docentes a un equipo o departamento dentro de la institución, así como la existencia de responsables de dichos departamentos. Parte de este problema está relacionado con el modo de concebir el trabajo docente como horas en aula, según se analizó en el capítulo anterior.

En el marco del estudio se pudo constatar la opinión unánime acerca de la importancia de los secretarios para el buen funcionamiento del liceo. Es crucial su conocimiento y capacidad para atender y resolver los temas vinculados a la toma de posesión del cargo por parte de los docentes (algo que, en virtud del sistema de elección de horas, debe realizarse cada año para todo el plantel docente, incluidos los que continúan trabajando en el mismo liceo), el control del presentismo e inasistencias, el sistema de control sobre las liquidaciones de salarios, el seguimiento del registro académico de los estudiantes, entre otros. Son considerados un eslabón fundamental en el vínculo del liceo con las áreas centrales de soporte administrativo del CES y apoyan a los directores en la atención de las demandas y solicitudes realizadas por la Inspección de Institutos y Liceos. De su capacidad dependen en buena medida las posibilidades del director para dedicarse a la gestión pedagógica.

Pero, además, es importante señalar que muchas veces la integración del plantel de dirección del centro está incompleta o es insuficiente en su dedicación horaria: no todos los centros alcanzan a cubrir los cargos u horas de subdirección necesarias. En otros casos no hay suficientes adscriptos, personal administrativo o personal de servicio.<sup>250</sup> Cuando se producen vacantes en estos puestos no siempre son cubiertas a tiempo, dado que el sistema no cuenta con un mecanismo eficiente y permanente de selección y provisión de recursos humanos, y los centros educativos no tienen potestades para resolver estas situaciones por sí mismos. Si bien en el desarrollo del estudio no fue posible cuantificar estas situaciones, muchos actores entrevistados señalaron como un problema importante el hecho de que hay liceos que no cuentan con equipo de apoyo administrativo o de adscriptos completo. Más aún, se señaló que en algunos centros hay exceso de funcionarios administrativos y en otros faltan; en general esto último ocurriría en centros de contexto socioeconómico más desfavorable.

<sup>249</sup> Por ejemplo, un liceo común diurno de tres turnos puede llegar a manejar entre personal docente y no docente un promedio de 150 a 200 funcionarios y cerca de un millar de estudiantes.

<sup>250</sup> No todos los liceos tienen la integración completa de personal no docente y se identificaron demoras en la designación de personal, que es responsabilidad de la División de Recursos Humanos.

Como resultado se produce un conflicto entre la gestión administrativa y las gestiones pedagógica y comunitaria, en desmedro de estas últimas. Por tanto, los liceos tienen dificultades para desarrollar procesos educativos centrados en los aprendizajes y trayectos de los estudiantes, así como en la conformación de una comunidad educativa que trabaje en torno a un proyecto colectivo.

Las opiniones recogidas en el marco del estudio fueron concluyentes acerca de la importancia que tiene el director para la vida de los liceos, el clima educativo para el aprendizaje y el trabajo con la comunidad. Las visiones recogidas en este aspecto son coincidentes con las recogidas en el estudio sobre las condiciones de trabajo de los docentes que fuera analizado en el capítulo anterior. Sin embargo, no existe una formación básica para la gestión ni protocolos y manuales de procedimientos que ayuden al ejercicio de la función. Adicionalmente, la remuneración de la tarea, según se analizó también en el capítulo anterior, no se corresponde con las responsabilidades que implica.

Paralelamente, los liceos carecen de perfiles específicos para los diferentes tipos de funciones que requiere la vida de una institución grande y compleja. Una de las ausencias más notorias es la de un conjunto de coordinadores o directores pedagógicos a cargo de la orientación de los equipos y tareas docentes a través de departamentos u otro tipo de estructura organizacional.

## **Los problemas asociados al sistema de elección de horas**

Otro elemento determinante de las dificultades en la gestión administrativa y pedagógica de los liceos deriva del sistema de provisión de horas docentes. El sistema genera que una cantidad relativamente importante de docentes asuman su cargo ya avanzado el año; que no existan incentivos para la concentración de horas en un mismo liceo y, por tanto, para la conformación de equipos; y que haya dificultades para cubrir las vacantes que se generan por licencias o por los docentes que renuncian para elegir horas en otro nivel o establecimiento educativo.

Los aspectos vinculados a la dimensión pedagógica (la constitución de equipos docentes) fueron analizados en el capítulo anterior. Desde el punto de vista administrativo el sistema demanda muchas horas de gestión para la confección de horarios, las tomas de posesión de los grupos en el centro, la sobrecarga derivada de atender las dificultades que genera comenzar el año lectivo con el equipo docente incompleto, las gestiones para cubrir las vacantes y suplencias que se generan a lo largo del año.

Adicionalmente, Filgueira y Lamas (2005) han señalado que el sistema es inequitativo porque concentra los problemas de rotación docente en los liceos de las periferias, que son los que atienden población en general con contextos de origen más desfavorable y define implícitamente una carrera para los docentes más jóvenes. Estos autores describieron con precisión los efectos que genera sobre la gestión del centro educativo: la evaluación anual de todos los docentes del sistema significa una pesada carga sobre el propio sistema; la reasignación anual genera rotación docente (40% anual) y esta, a su vez, elevada inestabilidad en los equipos docentes, falta de compromiso institucional y poco conocimiento de colegas y alumnos; dificulta la construcción de un plan o proyecto anual de centro y se reduce la construcción de aprendizaje institucional; pierde eficacia la constitución de un espacio de “coordinación docente” como forma de favorecer la gestión colectiva del liceo; los docentes con menos méritos y experiencia mayoritariamente eligen sus horas en los liceos ubicados en los contextos sociales más desfavorecidos; en algunas asignaturas no se dictan clases hasta mediados de año porque no se proveen los cargos a tiempo.

En respuesta a este problema se manejaron dentro del CES dos alternativas que no llegaron a implementarse: la creación de la figura del profesor cargo y un sistema para la elección de horas cada dos o tres años. Actualmente las autoridades hicieron explícita su voluntad de crear un equipo que trabaje en la revisión del sistema, lo que constituye un contexto de oportunidad para el cambio efectivo. Del intercambio con los actores surge que el sistema debería contemplar la posibilidad de anticipar el calendario de elección, elegir por más tiempo, concentrar horas en un liceo, lograr que los directores puedan incidir en la elección o en la definición de criterios y contemplar la posibilidad de que en Montevideo y Canelones se regionalice la elección.

## **La cuestión de la autonomía en los centros**

La centralización que caracteriza la toma de decisiones a través de resoluciones del Consejo sobre la mayoría de los temas imposibilita que a nivel de los liceos se pueda incidir sobre la asignación de los recursos con los que cuenta el centro (docentes, no docentes y materiales).

Contrariamente a lo que podría suponerse, el sistema centralizado de gestión no ha redundado en un alivio de las tareas administrativas en las unidades territoriales. Las unidades centrales de soporte del CES son una fuente de demandas hacia los liceos, agregando procesos en los trámites para las liquidaciones de sueldos, licencias del personal, reportes de presentismo, entre otros. El propio Consejo es fuente de demandas a los liceos, en particular al director.

Ante esta situación algunos actores, principalmente desde el sistema político, han instalado en la discusión pública la necesidad de dotar a los centros educativos de mayor autonomía para gestionar recursos, tomar decisiones y construir currículo. En el marco del estudio fue posible constatar la demanda de mayor autonomía para los centros educativos, principalmente entre los docentes consultados.

Con relación a este tema, “se entiende por autonomía escolar la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. Los recursos pueden ser en dinero, equipamiento, material didáctico o las condiciones legales que permitan a la escuela cumplir con las nuevas funciones que se le transfieren” (Espínola y otros, 2000: 3). La autonomía puede ser administrativa, consistente en el traspaso de responsabilidad sobre recursos humanos, financieros o materiales, o pedagógica, que supone el traspaso de responsabilidades en relación al currículo y su implementación, incluyendo en general funciones relacionadas con su adecuación a las necesidades locales.

Espínola destaca que construir autonomía “implica instaurar en la escuela capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centralizados no son necesarias” (Espínola y otros, 2000: 6). Esto último tiene singular importancia, porque muchas veces en la discusión pública en nuestro país se plantea el tema de la autonomía exclusivamente desde la perspectiva de la transferencia de recursos y responsabilidades, pero no desde la perspectiva de las capacidades necesarias para asumirlas. Más aún, en la situación actual de las escuelas primarias, liceos y escuelas técnicas, una descentralización de la gestión tendría como efecto principal un incremento de las ya excesivas responsabilidades y tareas administrativas a cargo de los equipos de dirección. Por ello se requiere de un análisis integrado de estos temas, en especial con relación a los requerimientos de personal calificado en gestión administrativa, por un lado, y en gestión pedagógica y didáctica, por otro, al interior de los centros de enseñanza. Una de las principales diferencias en la gestión de los centros educativos del sector privado son las dotaciones de personal de conducción con que cuentan.

## Consideraciones finales

A partir de lo analizado a lo largo del capítulo, cuatro grandes áreas de trabajo emergen como desafíos que deberían ser abordados en materia de gestión. Tal como fuera señalado al presentar el capítulo, si bien el foco del estudio que funciona como insumo principal sobre este tema estuvo puesto en la enseñanza secundaria, ello no significa asumir que las dificultades y la necesidad de cambios en la gestión se restrinjan a dicho subsistema.

Una primera área de trabajo es la modificación de la matriz sobre la cual están organizados los centros de enseñanza media. Es necesario incorporar nuevos espacios institucionales de pertenencia de los docentes (por ejemplo, departamentos) que vayan mucho más allá de los espacios de coordinación hoy existentes, con figuras de responsabilidad intermedia (por ejemplo, coordinadores docentes o directores de departamento) que formen parte del equipo de conducción institucional y que tengan algunas de las funciones de orientación del trabajo docente que hoy corresponden a los inspectores. Se necesita, además, un sistema que provea en forma regular y eficiente los cargos de docencia indirecta y no docentes, así como más personal para la gestión administrativa. Los cambios incluyen la necesidad de modificar los sistemas de elección anual de horas y de dedicación de los profesores (en los liceos y escuelas técnicas), según fue analizado en el capítulo anterior.

En segundo lugar, es necesario diseñar un programa orientado a fortalecer las capacidades de liderazgo de los directores. Para esto se requiere de un programa que aborde de manera coherente un conjunto de aspectos: una revisión formal de la norma que regula sus competencias; una nueva descripción de funciones y el perfil para el cargo; una revisión de las remuneraciones de los cargos de dirección; nuevas y más adecuadas formas de selección para el acceso a dichos cargos; e instancias de formación específicas para la planificación y gestión. La consolidación de los directores requiere, además, de un acompañamiento en la gestión que implica la revisión de las funciones y el rol de los inspectores, procurando una mayor cercanía con el territorio, un acompañamiento más cercano y una mirada evaluativa más integral de la gestión educativo-pedagógica.

En tercer lugar, es necesaria una reestructura global de los sistemas de inspección que los adegue a las nuevas realidades y desafíos. Esto implica ajustar la cantidad de inspectores y su sistema de trabajo, abandonando la pretensión de supervisión directa a todos los docentes del país, creando nuevas figuras de orientación pedagógica dentro de los liceos y escuelas técnicas (lo de carácter zonal, según la localidad y el tamaño de los centros), dotando a las inspecciones de mayor capacidad técnica y de apoyos administrativos, desarrollando un nuevo sistema para la evaluación del desempeño docente y, al igual que en el caso de los directores, revisando los sistemas de remuneración, selección y capacitación para la función.

En cuarto lugar, es necesaria una revisión del conjunto de las estructuras centrales de gestión administrativa y de las reglas para la toma de decisiones. Esto incluye la inversión en planificación estratégica; la creación de equipos técnicos de alta especialización en gestión; la creación de ámbitos de coordinación técnica al más alto nivel de las estructuras centrales; la revisión y protocolización de los procedimientos administrativos, simplificándolos y desconcentrándolos; el fortalecimiento de los sistemas de información y el desarrollo de programas de formación para la gestión.

Para cerrar este capítulo es inevitable advertir acerca de la larga historia de procesos de reestructuración y ajuste a la gestión en el CES, sin que se hayan consolidado cambios realmente significativos. La situación es preocupante porque desde la recuperación democrática en cada período de gobierno se han anunciado e intentado cambios que no terminan de consolidarse y producir una transformación real.

En efecto, la memoria del CES correspondiente al período 2005-2010 (CES, 2010), luego de señalar que “al comenzar la gestión, se constató una excesiva centralización del trámite administrativo, con superposición de competencias y carencias en el sistema de comunicación a nivel interno y con las dependencias liceales”, destaca que “se dispusieron políticas y medidas tendientes a la descentralización” y las enumera. Estas medidas incluyeron creación de algunas nuevas reparticiones y jefaturas, racionalización de trámites, cambios en la normativa, un nuevo formato de elección de horas docentes, revisión del sistema de expedientes y mejoras en el sistema de inscripción de los estudiantes.

A pesar de estos esfuerzos, el documento reconoce la necesidad de un cambio organizacional más profundo y una reestructura mayor, que la administración siguiente (2010-2015) se propuso llevar adelante, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Presupuesto:

El Consejo entrante, habiendo escuchado la necesidad explícita de producir un cambio organizacional por parte del Consejo que lo antecedió, de los funcionarios docentes y de gestión, la ATD, FENAPES, ATES decide asumir este desafío en su período de gobierno.

El desafío implica el diseño colectivo de una nueva estructura organizacional, acorde a la función y la proyección de la educación secundaria, basada en criterios de simplificación, flexibilidad, racionalidad; con funciones y tareas —expícitamente definidas— adecuadas al desarrollo organizacional. Implica además, reconocer que este proceso requiere un cambio en la cultura institucional, en procura de habilitar y estimular la creatividad y la eficiencia en la solución de problemas (ANEPE, 2010c, 39-40).

De acuerdo con la información presentada a lo largo de este capítulo, el proceso de reestructura en curso en el CES es aún incipiente y parecería tratarse de una transformación más fenoménica que estructural, todavía con escasos recursos humanos asignados. Por otra parte, si bien es valorada en su intención, la reestructura todavía no ha alcanzado legitimidad entre los responsables de las diferentes áreas de trabajo, que a su vez expresan cierta desconfianza con respecto a las posibilidades de realizar cambios significativos.

Algo similar ha ocurrido con relación a los cambios en el sistema de inspección del CES, que ha tenido intentos de reestructura en cada administración.<sup>251</sup> Esta situación, de cambios permanentes que no terminan de consolidarse, genera descreimiento y merma la capacidad de valorar y jerarquizar los cambios de signo positivo cuando estos ocurren. Todos los cambios son percibidos por funcionarios y docentes como fenoménicos y de corta duración.



<sup>251</sup> En el año 1992 la Circular 2084/92 del 22 de octubre resolvió aprobar el proyecto de Reglamento de funcionamiento de la División Inspección Docente. Durante la siguiente administración (1995-1999) se inició un proceso de creación de inspecciones regionales en Secundaria, que luego quedó por el camino. En el año 2002 el CODICEN (Acta 41, Resolución 48, del 9 de julio) resolvió aprobar un nuevo perfil de la función inspectiva, que no produjo modificaciones sustantivas. Según se describió antes en este texto, en la presente administración se ha iniciado un nuevo proceso de regionalización de la inspección.