

“ANÁLISIS ORGANIZACIONAL:
CÓMO FUNCIONA LA EDUCACIÓN
PÚBLICA EN URUGUAY”¹

DR. PABLO DA SILVEIRA
SOC. ROSARIO QUEIROLO

AÑO 1998

¹ Las opiniones vertidas en los trabajos de investigación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de CERES ni de sus órganos de dirección.

INDICE

PRESENTACION

I. Introducción

II. Los órganos de gobierno de la enseñanza

- (a) *El vínculo con las instituciones políticas*
- (b) *Una estructura interna vertical y centralizada*
 - b.1. Relaciones entre el CODICEN y los Consejos Desconcentrados
 - b.2. La labor del CODICEN
- (c) *La centralización territorial*
- (d) *Conclusiones preliminares: los costos del actual esquema de funcionamiento*

III. ¿Cómo funcionan nuestras escuelas y liceos?

- (a) *Cómo llegan los docentes a un instituto*
- (b) *Cómo llegan los alumnos a un instituto*
- (c) *Cómo llega el personal administrativo y de servicio a un instituto*
- (d) *Cómo se distribuyen los materiales necesarios para el funcionamiento*
 - i) Las compras en Primaria
 - ii) Las compras en Secundaria
- (e) *Cómo se realizan las reparaciones*
 - i) El mantenimiento de las escuelas
 - ii) El mantenimiento de los liceos
- (e) *Conclusiones preliminares*

SUPLEMENTO A LAS CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL CAPITULO III: EL PAPEL DE LAS COMISIONES DE PADRES

- i) El funcionamiento de las organizaciones de padres
 - i.1) Las Comisiones de Fomento Escolar
 - i.2) Las Asociaciones de Padres del Liceo
- ii) Tres estudios de caso
- iii) Una hipótesis explicativa

IV. ¿Cómo funciona la carrera docente?

- (a) El reclutamiento docente*
- (b) Los mecanismos de evaluación*
- (c) Su majestad la antigüedad*
- (f) Conclusiones preliminares*

**SUPLEMENTO A LAS CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL CAPITULO
IV: LA DEBILIDAD DE LA FIGURA DEL DIRECTOR**

V. Conclusión

PRESENTACION

El presente trabajo contiene un análisis organizacional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Lo que importa aquí no es la acción educativa propiamente dicha ni los resultados que se están obteniendo en ella, sino la estructura político-administrativa que hace posible que cada mañana se abran las puertas de los institutos de enseñanza. Naturalmente, este análisis es pertinente en la medida en que el mejor o peor funcionamiento de esta estructura tenga consecuencias sobre el diseño y aplicación de las políticas educativas.

Si bien parte de lo que se dice en estas páginas puede aplicarse a la ANEP en su conjunto, el propósito del estudio es concentrarse en la enseñanza primaria y secundaria. A medida que se avance en cuestiones de detalle, sólo será tomada en cuenta la información concerniente a estas dos ramas. Esto no se debe, por cierto, a que se le asigne poca importancia a la educación técnico-profesional. El problema es más bien que esta tercera rama constituye una realidad muy específica, con dificultades y desafíos que le son propios y que son muy diferentes de los que enfrentan las otras dos. Si se ha dejado fuera a la enseñanza técnico-profesional no es porque se la considere poco importante, sino porque se la considera suficientemente importante y compleja como para merecer un estudio específico.

I. Introducción

El material empleado en la elaboración de este informe se obtuvo en dos tipos de fuentes. En primer lugar, la lectura sistemática de una serie de documentos que incluyen anteriores diagnósticos del sistema educativo, los resultados de diversas investigaciones realizadas por organismos internacionales, los datos generados en varios estudios encargados por ANEP, las leyes, reglamentos y estatutos vigentes. En segundo lugar, una serie de entrevistas a informantes calificados entre los que se cuentan maestros, profesores, directores, inspectores, responsables de diferentes servicios administrativos, antiguas y actuales autoridades de la enseñanza, legisladores, etc.

Todas las entrevistas mencionadas en segundo lugar fueron realizadas bajo un compromiso de confidencialidad. Por razones que no nos corresponde explicar, este compromiso era ineludible para obtener el testimonio de la mayor parte de las personas que fueron contactadas. Eso explica por qué en ningún momento se identifica a los

informantes, así como justifica la relativa (y deliberada) imprecisión con la que se presentan los estudios de caso.

Llegado el momento de definir un modo de presentación de los resultados, tomamos dos decisiones metodológicas que conviene explicitar.

En primer lugar, optamos por producir un documento relativamente breve que sólo contuviera los datos necesarios para sostener aquello que queremos decir. Por una parte, el país cuenta con varios informes recientes que diagnostican en detalle los distintos aspectos de la vida educativa. Dado que esos materiales están disponibles, hemos preferido no repetir el esfuerzo. Por otro lado, la calidad de un diagnóstico no depende tanto de la cantidad de datos que contenga como de las preguntas que se hayan formulado quienes recabaron la información. Existen diagnósticos muy completos que son al mismo tiempo poco útiles y extremadamente aburridos. Y existen diagnósticos que ocupan un menor número de páginas pero que nos orientan rápidamente hacia lo que es importante saber. Nuestro propósito fue el de no abrumar al lector con más material del necesario para llevar adelante una discusión. En educación como en cualquier otro dominio, la reflexión se bloquea cuando no se cuenta con información suficiente, pero también se bloquea cuando se cae en el cultivo obsesivo de los organigramas y de las estadísticas.

La segunda opción metodológica consistió en elegir un procedimiento de exposición que combinara la presentación de datos empíricos "duros" (estadísticas, resultados de encuestas, transcripción de normas legales y reglamentarias) con la presentación de testimonios personales y la descripción de situaciones específicas. En los últimos años las ciencias sociales han redescubierto el valor de lo narrativo como vehículo privilegiado para la comprensión. El análisis de problemas relativamente abstractos como la burocratización o la centralización se hace más eficaz cuando va acompañado de la descripción de una situación específica. Y los costos que tienen esos fenómenos sobre la vida de cada uno de nosotros se hacen más palpables cuando su descripción nos llega por boca de quienes los sufren más directamente. Por cierto, el relato de una peripecia individual es simple anécdota si no va acompañado de un marco general de información y de análisis. Pero puede ocurrir que ese marco general no nos diga gran cosa a menos que lo vinculemos de manera directa con nuestra experiencia vital. En este texto intentamos construir un puente que permita vincular ambos extremos.

Queda todavía una última observación relativa a la orientación general del texto. Si bien, como se dijo, la tarea de redacción fue precedida de un largo esfuerzo de acopio de información, el objetivo de estas páginas no es aportar un conjunto de datos que hasta ahora fuesen ignorados, sino presentar bajo una perspectiva diferente lo que, al menos en cierta medida, es ampliamente conocido. Nuestro propósito no fue buscar algo que estuviera más o menos oculto, sino confirmar y actualizar lo que era relativamente sabido.

Esta opción se funda en lo que a nuestro juicio es uno de los rasgos más llamativos de la educación uruguaya: para descubrir lo que anda mal no hace falta ponerse a buscar secretos en algún rincón oscuro, sino ser capaces de ver con nuevos ojos una serie de situaciones que nos hemos acostumbrado a considerar como normales. Si tenemos éxito en esta operación, entonces descubriremos que los problemas verdaderamente importantes están a la vista de todos.

Lo que puede haber de original en este informe no es entonces aquello que se mira sino el modo de mirar. Por eso vale la pena advertir que, al menos en algunos casos, aun los datos más conocidos pueden ser presentados desde una perspectiva poco habitual. No le pedimos al lector que acepte desde el inicio ese punto de vista pero sí le pedimos que, al menos como hipótesis, admita la posibilidad de que las cosas merezcan ser miradas de esa manera. Tal vez consiga ver algunos de los viejos temas bajo una luz diferente. Y tal vez llegue con sus propios razonamientos a la misma conclusión a la que nosotros hemos llegado: que el sistema educativo uruguayo está necesitando una reforma en profundidad como no se intenta desde hace un siglo. Tenemos que darnos la libertad de pensarlo todo desde el principio para poder ofrecerle una mejor educación a las nuevas generaciones de uruguayos.

II. Los órganos de gobierno de la enseñanza

El gobierno de la enseñanza primaria, secundaria y técnico-profesional está en manos de un ente autónomo llamado Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)². La ANEP es directamente responsable de la educación que se imparte a los aproximadamente 650 mil alumnos de la enseñanza pública, y tiene también a su cargo el

² LA ANEP fue creada por la Ley de Emergencia para la Enseñanza (N° 15.739), del 28 de marzo de 1985.

control de la educación que reciben los poco más de 100 mil alumnos de la enseñanza privada. Para desempeñar su tarea cuenta con unos 40 mil funcionarios docentes, unos 9 mil funcionarios no docentes y un presupuesto que recientemente superó los 600 millones de dólares anuales.

Tanto por los recursos de que dispone como por la cantidad de funcionarios, la ANEP es la repartición de más peso individual dentro de la administración estatal. Su presupuesto representa el 2,1% del PBI, contra un 1.8% de Defensa Nacional, un 1.5% de Salud Pública, un 0.7% de la Universidad de la República y un 0.3% de todo el Poder Judicial. De cada 100 dólares que gasta el Estado central, algo más de 10 son destinados a ANEP. Este porcentaje sólo es superado por las transferencias de la Seguridad Social, que constituyen el rubro más pesado del presupuesto. En cuanto a la cantidad de funcionarios, los casi 50 mil que revistan en ANEP superan ampliamente a los poco más de 33 mil del Ministerio de Defensa, los 25 mil del Ministerio del Interior y los 16 mil del Ministerio de Salud Pública. Cerca de uno de cada cuatro funcionarios estatales es empleado de la Administración Nacional de Educación Pública.

Estos datos explican por qué el modo en que es gestionado este organismo constituye un problema de primera magnitud. No sólo buena parte de nuestros impuestos tienen ese destino, sino que la educación de centenares de miles de muchachos (incluidos nuestros propios hijos) depende directamente de las decisiones que tomen sus responsables. Ahora bien, un examen atento revela que el modo en que está constituida la ANEP y la forma en que procesa sus decisiones son extremadamente peculiares. Vistas las cosas desde una perspectiva comparada, la "solución uruguaya" para el gobierno de la enseñanza formal no universitaria tiene pocos equivalentes en el mundo. Esto se debe a tres características principales que son: (a) el modo en que la ANEP se vincula con las instituciones políticas, (b) la alta concentración del poder de decisión, y (c) la ausencia casi total de mecanismos de descentralización territorial.

(a) El vínculo con las instituciones políticas

La situación más frecuente en los países democráticos consiste en colocar el funcionamiento de los servicios educativos bajo el control del Ministerio de Educación. Las formas en que se ejerce este control varían de un país a otro, abarcando desde la administración directa de los servicios hasta un control indirecto de quienes asumen la tarea. Pero, cualquiera sea la fórmula por la que se opte, en general corresponde al

Ministerio de Educación la labor de dictar normas y orientaciones, controlar el funcionamiento del sistema, evaluar resultados y cumplir con la función de acreditación.

En Uruguay existe un Ministerio de Educación y Cultura, pero sus potestades sobre la enseñanza no universitaria son extremadamente reducidas. En esencia se limita a intervenir en el proceso de legalización de títulos extranjeros, a reunir estadísticas educativas y a convocar la Comisión Coordinadora de la Educación (un organismo de participación voluntaria y sin capacidad vinculante, que hasta ahora ha desempeñado funciones de escasa relevancia)³. Todas las demás responsabilidades corresponden a la Administración Nacional de Educación Pública, hasta el punto de que en medios educativos suele decirse que el verdadero Ministro de Educación del Uruguay es el presidente de ANEP⁴. Como dato ilustrativo: mientras el presidente de ANEP administra el 10.4% del presupuesto nacional, al Ministro de Educación le corresponde el 1.8%, es decir, casi diez veces menos.

Esta situación excepcional suele justificarse diciendo que así se salvaguarda la autonomía técnica de los órganos responsables de la enseñanza. La vida educativa —dice el argumento— debe estar en manos de técnicos, no de políticos. Sólo de este modo puede asegurarse la necesaria independencia para el ejercicio de la función docente, al tiempo que se coloca el diseño de las estrategias educativas fuera del alcance de las negociaciones partidarias.

Este argumento goza de prestigio dentro y fuera de los ámbitos docentes, pero es dudoso que sea suficiente para justificar la excepcionalidad del caso uruguayo. Hay al menos tres motivos para pensar que este alejamiento de la norma prevaleciente en los países democráticos merecería ser sometida a examen.

En primer lugar, la autonomía técnica de la función docente puede garantizarse aun cuando el gobierno de la enseñanza quede bajo la órbita del Ministerio de Educación. Para ello alcanza con establecer un sistema de reclutamiento y de promociones que

³ Las potestades del MEC son establecidas por el Decreto 407/985, del 31 de julio de 1985. La Comisión Coordinadora de la Educación fue creada por la Ley 15.739 en marzo de ese mismo año. Para una descripción más detallada ver Ministerio de Educación y Cultura: *Desarrollo en Educación. Informe Nacional de Uruguay*. Montevideo, 1996, p. 19ss.

⁴ El informe realizado por la Cooperación Técnica OPP/BID en 1994 daba cuenta de esta situación en términos muy sobrios. Hablando del Ministerio de Educación y Cultura decía: "su organización y funciones son relativamente atípicas cuando se las compara con el rol que juegan tradicionalmente los Ministerios de Educación en otros países. (...) Pese a constituir la instancia jerárquica superior, no tiene atribuciones jerárquicas directas sobre los organismos públicos encargados de administrar e impartir la enseñanza" (Programa de Inversión Social: *Diagnóstico Sectorial Educación*, Tomo I, Montevideo, Presidencia de la República, 1994, p. 27).

asegure que la provisión de los puestos de docencia, dirección e inspección se haga en base a una evaluación independiente de méritos y no en función de decisiones políticas discrecionales. Que el gobierno de la enseñanza quede en manos del Ministerio de Educación no equivale a darle una capacidad de decisión absoluta a quien ocupe esa cartera. Tanto en el mundo en general como en los países vecinos existe abundante experiencia sobre la creación de órganos con autonomía técnica que dependen del Ministerio de Educación⁵.

En segundo lugar, el efecto real de la "solución uruguaya" no es una despolitización de la vida educativa sino una pérdida de control por parte de la ciudadanía. Los miembros del Consejo Directivo Central de ANEP (conocido como CODICEN) son designados por el Poder Ejecutivo con la venia de los tres quintos de la Cámara de Senadores. Esto implica que la lista de cinco miembros es objeto de negociación política, y que los efectos de esa negociación se trasladan a la distribución de aquellos cargos que son provistos desde el CODICEN. El que las autoridades de ANEP deban tener una reconocida trayectoria en la educación pública⁶ reduce el universo de individuos elegibles pero no impide la politización de la decisión. Simplemente, los partidos que participan del acuerdo seleccionan entre sus cuadros docentes a las personas que ocuparán los cargos.

Pero si este sistema no consigue impedir la politización, sí entorpece el control por parte de la ciudadanía. Ni el Presidente del CODICEN ni ninguno de los otros cuatro miembros tienen responsabilidad política. Tampoco pueden ser sustituidos con facilidad, ni siquiera a iniciativa del Poder Ejecutivo⁷. El presidente del CODICEN tiene potestades similares a las de un ministro (y de uno con una cartera particularmente importante) pero, a diferencia de lo que ocurre con los ministros, no puede ser llamado al Parlamento para dar cuenta de sus decisiones ni puede ser censurado.

La tercera razón que hace dudar de las virtudes de la "solución uruguaya" es que implica un riesgo de corporativismo. El argumento que dice que los profesionales de la enseñanza son los mejor colocados para tomar decisiones educativas podría ser

⁵ Por ejemplo, el CAPES en Brasil o la CONEAU en Argentina.

⁶ Ley N° 15.739, artículos 8 y 10.

⁷ Los artículos 205 y 198 de la Constitución de 1966, de aplicación en este caso, establecen que los miembros de organismos como el CODICEN sólo pueden ser destituidos por el Poder Ejecutivo, con venia de la Cámara de Senadores, "en caso de ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo, de la comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la institución a que pertenezcan". La reforma constitucional de 1996 estableció la solidaridad política entre los miembros del Gabinete y los directores de Entes Autónomos, pero esto no pone en cuestión lo que se viene afirmando aquí: es prácticamente imposible destituir a los miembros del CODICEN (y sólo a ellos) por discrepancias de política educativa.

extendido a otros ámbitos como la seguridad interna y la defensa nacional. También en estos casos los problemas tienen un fuerte componente técnico. En consecuencia, el mismo razonamiento debería llevarnos a sacar la seguridad interna de la órbita del Ministerio del Interior para ponerla en manos de un organismo autónomo gobernado por policías, o a sacar la defensa nacional de la órbita del Ministerio de Defensa para ponerla en manos de un organismo que fuera directamente controlado por las Fuerzas Armadas.

Estas propuestas son obviamente inaceptables, y lo son por una razón muy lógica. La seguridad interna y la defensa nacional plantean problemas técnicos complejos, pero también plantean problemas políticos. La aplicación de la pena de muerte puede ser una respuesta al aumento de la criminalidad, pero en ningún caso es una decisión que deba quedar en manos de los técnicos. El servicio militar obligatorio puede ser una solución al problema de la defensa nacional, pero en ningún caso su existencia podría ser decidida exclusivamente por los militares.

La gestión de los servicios educativos nos enfrenta a la misma situación. Muchos de los problemas que plantea pueden ser resueltos por los técnicos, pero muchos otros son materia de discusión ciudadana. ¿Debemos concentrar nuestros recursos en fortalecer la enseñanza primaria, por la que pasan casi todos los uruguayos, o debemos invertirlos en la construcción de una enseñanza universitaria de elite, por la que pasará una pequeña minoría llamada a ocupar lugares claves en la sociedad? ¿Debemos aumentar la participación de los padres en la gestión de los institutos educativos o debemos mantener esta responsabilidad exclusivamente en manos de los docentes? ¿Debemos considerar obligatoria toda la enseñanza primaria y el ciclo básico de la media, o sería mejor distinguir entre algunos componentes que deben ser considerados obligatorios y otros que pueden ser considerados opcionales?

Las preguntas de esta clase exigen que tomemos posición sobre el tipo de educación que queremos brindar a las nuevas generaciones y sobre el tipo de sacrificio que estamos dispuestos a hacer para lograrlo. Pero aquí no hay respuestas unívocas que puedan ser identificadas por los expertos. Sólo hay mejores y peores opciones entre las que debemos elegir. Y los ciudadanos, que somos quienes financiamos el sistema educativo y quienes sufrimos las consecuencias de su buen o mal funcionamiento, tenemos derecho a hacerlo.

La peculiaridad de la "solución uruguaya", consistente en la marginación del Ministerio de Educación y en la existencia de un ente autónomo con fuerte presencia del componente docente, merece entonces ser incluida en la agenda de discusión. Esta

fórmula procura asegurar la autonomía técnica por un camino potencialmente peligroso, al tiempo que debilita el control ciudadano sobre las decisiones políticas. Probablemente esto explique por qué un organismo como la ANEP tiene tan pocos equivalentes en el mundo democrático.

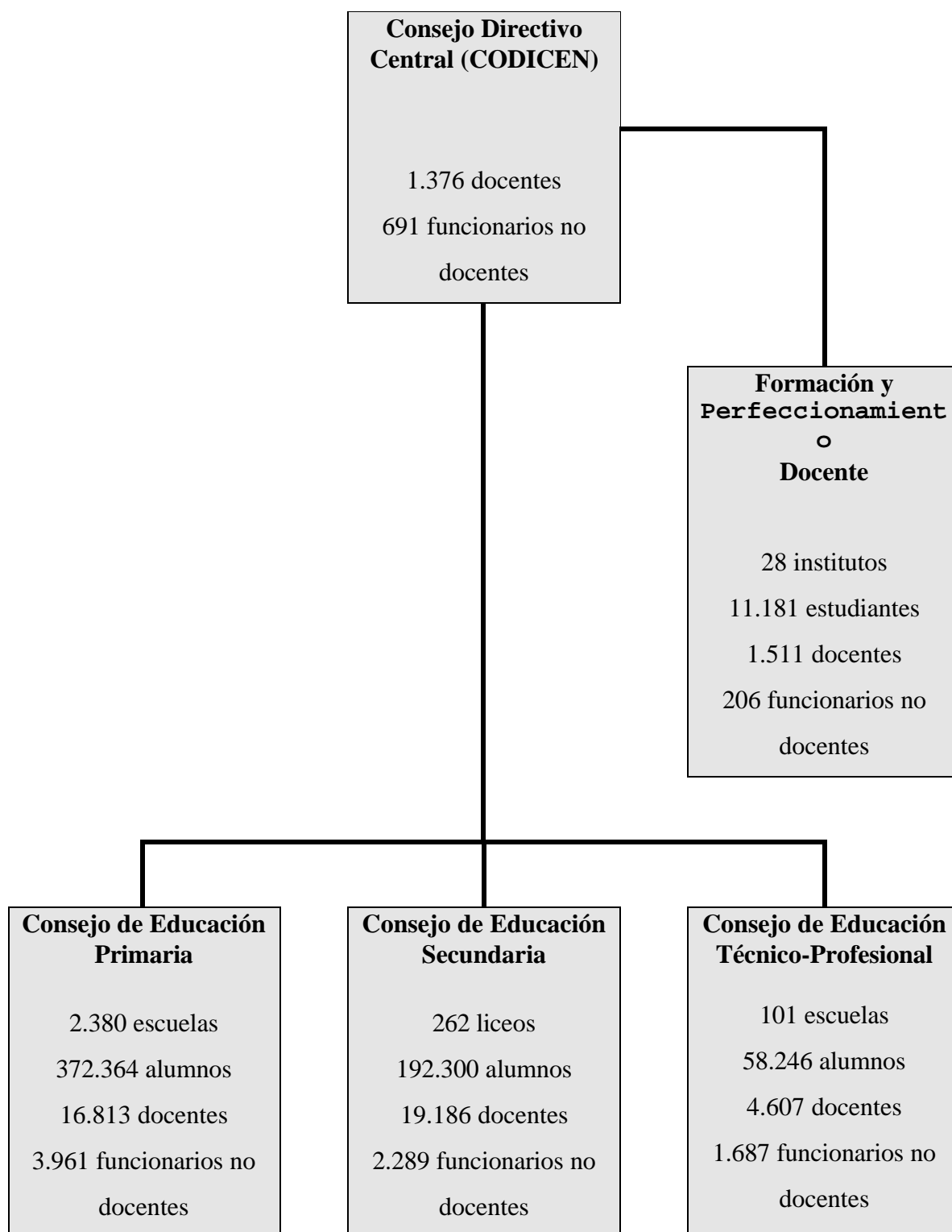
Por cierto, lo anterior no significa que la autonomía técnica o el control de la politización no sean objetivos importantes para la vida educativa. Ciertamente lo son, como es generalmente aceptado en todos los países democráticos. Pero de lo que se trata es de encontrar formas de asegurar estos objetivos que no tengan costos elevados en otros terrenos. Y la solución uruguaya no parece salir muy bien parada cuando se la evalúa desde esta perspectiva.

(b) Una estructura interna vertical y centralizada

La estructura del ente puede ser definida como piramidal y centralizada. En la cúspide de la pirámide se ubica el Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN), que es el órgano que concentra el mayor poder de decisión dentro del sistema⁸. El CODICEN está integrado por un presidente, un vicepresidente y tres vocales. El presidente recibe el título de Director Nacional de Educación Pública y acumula importantes potestades ejecutivas y de representación. Tal como se dijo previamente, quien ocupa este cargo desempeña el grueso de las funciones que en otros países son potestad del Ministro de Educación. En la base de la pirámide se ubican tres Consejos Desconcentrados, cada uno de los cuales se ocupa de una de las ramas de la enseñanza formal no universitaria (primaria, secundaria y técnico-profesional). Estos órganos están integrados por tres personas que (al igual que los miembros del CODICEN) deben tener un mínimo de diez años de actividad en la enseñanza pública.

⁸ Todo lo que sigue se basa en las disposiciones de la Ley 15.739.

CUADRO 1
ORGANIGRAMA GENERAL DE ANEP



DATOS A DICIEMBRE DE 1997

La distribución de responsabilidades entre los dos niveles de la pirámide es muy desigual. El único espacio en el que los Consejos Desconcentrados tienen verdadera autonomía de decisión es en la designación de personal para ocupar cargos docentes (aunque el número y el tipo de cargos a proveer es decidido por el CODICEN). Nominalmente también tienen la potestad de aprobar los programas de las diferentes materias en el marco de los planes de estudio aprobados por el CODICEN, pero el ejercicio de esta potestad depende del modo en que los miembros del CODICEN entiendan la expresión "plan de estudios". Por ejemplo, la actual administración ha entendido que la elaboración del llamado Plan Piloto para el Ciclo Básico incluye la definición de programas. En consecuencia, el Consejo de Educación Secundaria no tuvo ninguna participación en este asunto, lo que significa que tampoco intervino en la crucial decisión de pasar del tradicional esquema de asignaturas a un esquema de educación por áreas. Algo similar ocurrió con el Consejo de Educación Primaria a propósito de la educación inicial.

Salvo en estas dos materias específicas (la designación de docentes y la aprobación de programas dentro de los límites establecidos por el CODICEN), la decisión última reside siempre en el nivel más alto de la pirámide. A los Consejos Desconcentrados les quedan básicamente funciones ejecutivas y propositivas. Para visualizar con más claridad el grado de centralización con el que opera el sistema es interesante repasar algunas de las atribuciones que la ley otorga al CODICEN. Entre ellas se cuentan: designar y destituir a los integrantes de los Consejos Desconcentrados; establecer la orientación general de los planes y programas a ser aplicados en las diferentes ramas de la enseñanza (con un grado de especificidad que, como se dijo, es definido por el propio CODICEN); aprobar los planes de estudio para cada una de las ramas; designar a todo el personal no docente (administrativo y de servicio), incluyendo aquellos funcionarios que responden funcionalmente a los Consejos Desconcentrados; destituir a todo el personal docente y no docente, incluyendo aquellos que dependen funcionalmente de los Consejos Desconcentrados; elaborar los proyectos de presupuesto y de rendición de cuentas para el conjunto de los servicios dependientes de ANEP; dictar reglamentos y estatutos para todo el personal del ente; organizar la formación y el perfeccionamiento docente en todo el país; habilitar y fiscalizar a los institutos habilitados (privados) de educación primaria, secundaria, técnico-profesional y de formación docente.

b.1. Relaciones entre el CODICEN y los Consejos Desconcentrados

Como acaba de verse, la mayor parte de las atribuciones que la ley asigna a ANEP (similares a las que en otros países poseen los Ministerios de Educación) se concentran en la cúspide de la pirámide. Esto significa que los miembros de los Consejos Desconcentrados no tienen capacidad de decisión sobre muchas materias que son vitales para el funcionamiento de sus propios servicios. Por ejemplo, no pueden determinar la cantidad de cargos docentes de los que van a disponer (aunque sí pueden decidir quiénes van a ocuparlos); no pueden decidir cuántos empleados administrativos o de servicio darán apoyo a la labor educativa (ni tampoco quiénes ocuparán esos cargos); no pueden decidir si hay que construir o reformar edificios, ni tomar ninguna otra resolución en materia de inversiones; no pueden modificar los planes de estudio y sólo pueden modificar los programas en la medida en que lo permitan las decisiones del CODICEN.

¿A qué se dedican entonces los miembros de los Consejos Desconcentrados? La respuesta es que dedican buena parte de su tiempo a votar licencias especiales; o bien atienden solicitudes de traslado de parte del personal administrativo; o bien aprueban reválidas de estudio; o bien reciben solicitudes para rendir exámenes fuera de fecha; o bien se ocupan del mantenimiento de la flota de vehículos; o bien deben decidir dónde se compra el alimento para los animales que se crían en los establecimientos rurales; o bien atienden los reclamos de funcionarios que se sienten perjudicados por decisiones anteriores. Y luego pasan mucho tiempo tratando de conseguir que el CODICEN tome las decisiones que ellos no pueden tomar pero que son esenciales para el funcionamiento del servicio: que se liberen las partidas necesarias para poder comprar materiales o equipamiento; que en los llamados a licitación se incluyan los bienes y servicios que necesitan y no otros parecidos; que se designen funcionarios administrativos o de servicio; que se construyan locales de estudio allí donde saben que hay superpoblación de alumnos. El tiempo dedicado a los asuntos técnico-pedagógicos es aquel que queda libre luego de haber resuelto todos estos problemas.

Esta descripción puede parecer extrema pero en realidad está lejos de serlo. Una prueba de ello se encuentra al analizar el "orden del día" (es decir, la lista de temas a tratar) de cualquier sesión de los Consejos Desconcentrados. Tomemos solamente un ejemplo: la sesión del Consejo de Educación Secundaria correspondiente al martes 23 de junio de 1998 (una sesión como tantas otras, tomada al azar entre las más recientes en el momento de realizarse el estudio).

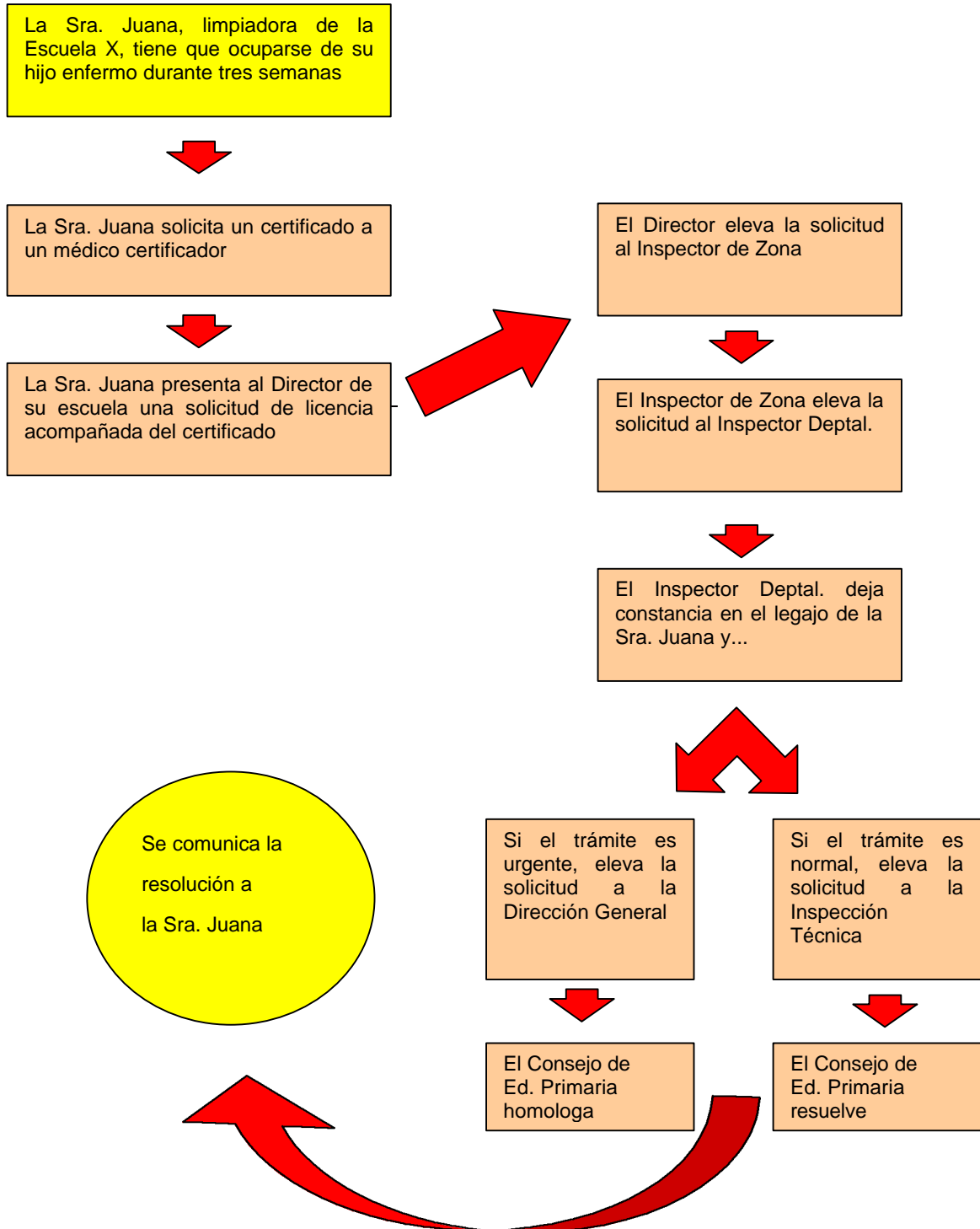
Entre muchas otras cosas, ese día el CES aprobó 26 reconocimientos de actividad docente, es decir, 26 expedientes en los que se reconoce que una persona cumple o cumplió funciones como docente en la enseñanza secundaria pública. También aprobó 42 solicitudes de reválida presentadas por estudiantes y tuvo que tomar decisiones sobre el pago de haberes a 16 profesores. Además aprobó un viático alimenticio para tres funcionarios que habían hecho un trabajo el sábado 30 de mayo; asignó una funcionaria a la secretaría del liceo de Fraile Muerto; llamó a aspirantes para ocupar el puesto de casero en el liceo de Nueva Helvecia; decidió contratar varias empresas unipersonales para que se ocupen de la limpieza de los liceos de Colonia Valdense, Rincón de la Bolsa y Playa Pascual; aprobó el pago de un servicio de barométrica; consideró un planteo del liceo N°51 sobre aguas residuales; estudió los presupuestos de dos empresas para la impermeabilización de una azotea en el liceo N°13 y consideró varios reclamos de funcionarios relativos a horas extras, viáticos y pago de diferencias de grado.

¿Esto fue todo? Por cierto que no. Estos son apenas los problemas administrativos. Además el Consejo consideró otros puntos que tienen que ver con la acción propiamente educativa. Por ejemplo, consideró una solicitud de apoyo económico enviada por un liceo de Canelones para participar en un encuentro coral en Necochea; aprobó la creación de un grupo de inglés en el liceo de Carmelo y de varios grupos más en el liceo nocturno de Rivera; analizó un informe de inspección sobre el liceo de Shangrilá y recibió una solicitud de computadoras por parte de la Inspección de Química.

Basta esta rápida enumeración para percibir que varias cosas están andando muy mal.

En primer lugar, es humanamente imposible que los miembros del Consejo de Educación Secundaria hayan analizado cada uno de estos temas con la profundidad requerida para poder decidir con pleno conocimiento de causa. Obviamente esto no es responsabilidad suya, sino de la supervivencia de un conjunto de normas que tenían sentido cuando poca gente hacía estudios secundarios pero que se han vuelto insostenibles en un contexto de masificación. La idea original que justificaba la intervención del Consejo en los asuntos administrativos más rutinarios era la de asegurar un control efectivo sobre las decisiones. Pero el problema es que hoy ocurre exactamente lo contrario.

CUADRO 2
EL LARGO VIAJE DE UNA LICENCIA ESPECIAL EN PRIMARIA



Cuando un consejero recibe una solicitud de licencia especial, escucha por primera vez en su vida el nombre del funcionario que la solicita y tiene que hacer confianza ciega en un certificado médico que ha recorrido un largo camino burocrático. En la mayor parte de los casos la aprobación por parte del Consejo no agrega ni quita nada al procedimiento de decisión. Si hubo un control real, ese control se hizo antes y estuvo a cargo de otras personas. Si no lo hubo, los consejeros ni siquiera están en condiciones de advertirlo. El centralismo del proceso opera en contra y no a favor de la transparencia de las decisiones. Uno de los resultados más notables de esta situación es que el personal de servicio de ANEP tiene una tasa extremadamente elevada de funcionarios con enfermedades inhabilitantes para el desempeño de una parte de sus tareas⁹.

Además de no funcionar como una verdadera instancia de control, la intervención del Consejo en los asuntos administrativos es enormemente ineficiente. Tomemos el caso de las solicitudes de reconocimiento de la labor docente. Esta es una solicitud muy frecuente, dado que hay muchas razones por las cuales alguien puede necesitar un documento de este tipo. Es además una solicitud que no plantea problemas operativos, ya que la actividad de cada profesor y maestro está debidamente documentada. Sería perfectamente factible que la administración de estos reconocimientos estuviera a cargo de un funcionario de jerarquía cuya labor fuera auditada regularmente. Con esto no cambiaríamos mucho el procedimiento actual (hoy no son los consejeros quienes estudian los antecedentes), al tiempo que estaríamos estableciendo un vínculo entre el control real y la responsabilidad formal. Simultáneamente estaríamos liberando a los consejeros (es decir a las tres personas más encumbradas de cada rama educacional) de una tarea que no tiene ninguna significación para el diseño y la ejecución de políticas educativas.

Un último aspecto que llama la atención es el siguiente: cuando los miembros del Consejo se vuelven finalmente a la consideración de asuntos estrictamente educativos, se ven requeridos por problemas que muy bien podrían ser resueltos a nivel de cada centro o al menos por las autoridades regionales. ¿Tiene sentido que los tres miembros del Consejo de Enseñanza Secundaria, encerrados en sus oficinas de Montevideo, decidan cuántos grupos de inglés debe haber en el Liceo de Carmelo o cuántos grupos de ingeniería debe haber en el nocturno de Rivera? ¿es sensato que se ocupen del financiamiento de un viaje a Necochea por parte de un coro de Canelones? La consideración de este tipo de cuestiones les quita tiempo para discutir problemas más

⁹ Más adelante se hablará sobre este punto (ver nota 33).

globales e importantes, como la solicitud de computadoras para los laboratorios por parte de la Inspección de Química.

—¿Le ha ocurrido de pensar: "espero que alguien haya controlado seriamente lo que estoy votando"?

—Muchas veces.

(De una entrevista con un miembro de un Consejo Desconcentrado)

La situación de los Consejos Desconcentrados puede resumirse en pocas palabras: por una parte están limitados desde arriba, dado que el CODICEN se reserva la potestad de definir las grandes directrices educativas y la política general de distribución de recursos; por otra parte están presionados desde abajo, dado que una enorme cantidad de decisiones administrativas y de gestión tienden a concentrarse en este ámbito. El resultado de esta combinación de verticalidad y centralismo es que los miembros de los Consejos Desconcentrados (que son personas que están culminando un largo historial docente) funcionan la mayor parte del tiempo como responsables administrativos y apenas disponen de tiempo para desarrollar políticas educativas en sentido estricto.

Una última curiosidad es la siguiente: esta carga de decisiones administrativas es vista como un lastre por casi cualquier persona que integre o haya integrado un Consejo Desconcentrado. Cuando se habla en privado, las quejas a este respecto son casi unánimes. ¿Por qué, entonces, no se buscan más intensamente salidas a la situación? ¿Por qué se avanza tan lentamente en la puesta en marcha de mecanismos más ágiles y eficientes?

Parte de la respuesta tiene que ver con las dificultades formales que hay que enfrentar (por ejemplo, en muchos casos habría que realizar reformas legislativas). Pero al menos parte de la explicación se debe a una lógica perversa que fue agudamente descrita por una antigua autoridad de la enseñanza: "Dado que el CODICEN se reserva las decisiones más importantes, si los Consejos Desconcentrados derivaran muchos asuntos administrativos se quedarían con muy poca cosa entre manos y podrían debilitarse". La dinámica del sistema lleva a que los Consejos Desconcentrados actúen como reproductores de su propia ineficiencia.

b.2. La labor del CODICEN

La concentración de decisiones administrativas a nivel de los Consejos Desconcentrados puede hacer pensar que el CODICEN está libre de esta pesada carga y que, por lo tanto, puede dedicarse de lleno al diseño y aplicación de políticas educativas. Pero la realidad es diferente. Una proporción importante del tiempo de sesión del mayor órgano de gobierno de la enseñanza también se dedica a cuestiones de trámite. Tanto es así que, de acuerdo a múltiples testimonios recogidos, el actual presidente del CODICEN prefiere no asistir a buena parte de ellas.

Esta recarga administrativa se debe a varias causas, algunas inevitables y otras modificables.

Entre las causas inevitables se cuenta la necesidad de tomar decisión sobre los recursos jerárquicos que son presentados por funcionarios del ente. Al ser el CODICEN la instancia jerárquica superior de los tres Consejos Desconcentrados, debe considerar los reclamos que se presenten contra las decisiones administrativas de cualquiera de ellos. Esta es una tarea delicada que, entre otras cosas, lo obliga a contar con un importante apoyo de asesoría jurídica.

Entre las causas que podrían ser modificables se cuentan varias. En primer lugar, el CODICEN se ocupa de administrar la totalidad de las inversiones del ente (incluidas todas las decisiones en materia edilicia), y cuenta con un servicio de mantenimiento que no sólo atiende sus propios locales sino también las necesidades de todos los centros de formación docente, así como de muchas escuelas y liceos. Todo esto lo obliga a intervenir permanentemente en licitaciones, pedidos de precios y contratos de servicios. En segundo lugar, hay una serie de decisiones administrativas (relativas, por ejemplo, a algunos procedimientos de reválida o a ciertas licencias especiales) que sólo pueden ser tomadas por el máximo órgano de ANEP. En tercer lugar, el CODICEN debe aprobar la destitución de cualquier miembro del personal del ente y debe refrendar todas las normas estatutarias que sean elaboradas por los Consejos Desconcentrados. Por último, el CODICEN se encarga directamente de la gestión de los servicios de formación y perfeccionamiento docente, lo que implica que debe aprobar los planes y programas, realizar las designaciones docentes y operar en general como el Consejo de Educación Primaria lo hace respecto de las escuelas o el Consejo de Educación Secundaria lo hace respecto de los liceos.

Esta forma de funcionamiento tiene al menos tres consecuencias negativas.

La primera es la multiplicación de la ineficiencia. Si ya era ineficiente que los miembros de los Consejos Desconcentrados tuvieran que dedicar una gran parte de su tiempo a tomar decisiones administrativas sumamente específicas, más lo es que lo mismo deban hacer los miembros del CODICEN. Como observaba el informe sobre educación elaborado por el PRIS: "las acciones ejecutivas que deben aplicarse en la base, deben recorrer un camino de ida y vuelta para obtener directivas, autorizaciones e iniciativas que deben ser adoptadas o aprobadas en el nivel más alto de la organización. Todo esto, sujeto a las normas que rigen el proceso administrativo y a las reglamentaciones internas, se traduce en un cúmulo de reiteraciones de conceptos y en una cantidad considerable de tiempo"¹⁰.

La segunda consecuencia negativa es un agravamiento de la fractura entre control formal y control real de las decisiones. Recordemos lo que ocurría a nivel de los Consejos Desconcentrados: muy frecuentemente, los consejeros deben tomar decisiones acerca de funcionarios que no conocen, apoyándose en informes y certificaciones cuya exactitud no están en condiciones de controlar. Este problema no hace más que agravarse cuando trasladamos ese mismo tipo de decisión al punto más elevado de la pirámide, es decir, al punto más distante del lugar donde realmente ocurren las cosas. Tal como afirmaba el informe del PRIS ya citado: "existen trámites o asuntos que podrían ser resueltos a niveles inferiores de la organización, para los cuales se requiere resolución expresa del Consejo, tanto a nivel central como a nivel de los subsistemas. Ejemplo de ello son, en su mayoría, los referidos a la administración de personal, como la concesión de licencias especiales, cambios de funciones, traslados, etc. Estos y otros trámites llegan a resolución del Consejo con todos los informes técnicos y jurídicos que el caso requiere, por lo que el mismo está obligado a resolver en el sentido aconsejado, lo cual convierte a la resolución en meramente formal"¹¹.

La última consecuencia negativa no es más que la repetición de un problema que ya habíamos mencionado a propósito de los Consejos Desconcentrados: la necesidad de tomar decisión sobre una gran cantidad de asuntos administrativos reduce significativamente el tiempo que puede dedicarse a la consideración de cuestiones estrictamente educativas. El diseño y evaluación de políticas es aquello que se trata de

¹⁰ PRIS, Tomo I, p. 60 (sección II.2.1)

¹¹ *ibid.*

hacer a pesar de la presión ejercida por los asuntos de trámite: "las sesiones de los Consejos se encuentran superpobladas de asuntos a tratar (entre 100 y 200 por sesión, las que ocurren 2 veces por semana) y, en los hechos, el Consejo se encuentra abocado a la resolución de asuntos de índole particular, en lugar de dictar resoluciones de carácter general que fijen la forma de proceder a los niveles inferiores y sean éstos los encargados de resolver en particular"¹².

En conclusión, muchos de los problemas que se detectan en los Consejos Desconcentrados vuelven a encontrarse en el CODICEN. Pero hay una diferencia importante entre estos dos niveles. El CODICEN tiene una gran libertad para modificar su propio funcionamiento. Puede que esta libertad no haya sido convenientemente aprovechada durante algunos períodos, pero el hecho es que existe y que actualmente está siendo ejercida. Por ejemplo, recientemente el CODICEN ha decidido darse una estructura apoyada en siete gerencias a las que procura trasladar buena parte del trabajo administrativo. Estas gerencias son: planificación y evaluación económica, gestión financiera, servicios generales, recursos humanos, administración, inversiones y programas especiales.

Puede haber más de una opinión sobre lo acertado de esta estrategia. Si bien es cierto que el CODICEN está consiguiendo agilizar su gestión, también da la impresión de que la estructura de gerencias tenderá a aumentar el centralismo del sistema. Por ejemplo, la Gerencia de Inversiones tiene más capacidad de influencia sobre la orientación de las políticas educativas que cualquiera de los Consejos Desconcentrados. Pero, sea cual sea el juicio sobre este punto, el hecho es que el CODICEN tiene la posibilidad de modificar su propia forma de funcionamiento, mientras que los Consejos Desconcentrados no cuentan con esa libertad.

(c) La centralización territorial

La distribución de funciones entre el CODICEN y los Consejos Desconcentrados es vertical y concentradora de la decisión. Pero el centralismo no sólo es funcional sino también territorial. Desde estos cuatro órganos instalados en Montevideo se toman prácticamente todas las medidas que cuentan en el mundo de la enseñanza. No existen ámbitos de decisión autónoma a nivel de los establecimientos, a nivel de las ciudades, a nivel de los departamentos ni a nivel de las grandes regiones.

¹² *ibid.*

La única excepción a esta regla son las Comisiones Departamentales¹³. Estos organismos incluyen representantes de las distintas ramas de la enseñanza y tienen cierta capacidad para tomar decisiones en materia edilicia, al tiempo que administran algunos fondos enviados por el CODICEN. Su creación, relativamente reciente, ha permitido eliminar algunas de las formas más extremas que había adoptado la centralización. Por ejemplo, desde que existen tales comisiones es posible que una escuela de una ciudad del interior le preste bancos al liceo, en el caso de que a la primera le sobren y al segundo le falten. La decisión se toma en el ámbito de la Comisión y queda debidamente documentada. Hace apenas unos años, hubiera habido que elegir entre recurrir al préstamo de hecho (lo que era una irregularidad formal y consiguientemente un riesgo para los implicados) o bien abrir un expediente que recorrería un largo camino hasta las oficinas de Montevideo, para volver probablemente cuando el año lectivo estuviera terminando¹⁴.

La creación de las Comisiones Departamentales ha permitido terminar con algunos sinsentidos como el que se acaba de describir. Puede pensarse que se trata de progresos ínfimos, pero no lo son cuando se los mira desde los propios centros de enseñanza. No obstante, las Comisiones Departamentales son extremadamente débiles en relación a las estructuras centrales del gobierno educativo, fundamentalmente a causa de dos razones.

En primer lugar, se trata de órganos a los que el CODICEN o los Consejos Desconcentrados delegan parte de su propia capacidad de decisión, pero las potestades que se delegan son elegidas unilateralmente y en cualquier momento pueden ser eliminadas. Esto hace que el peso de las Comisiones varíe a lo largo del tiempo según cuál sea la voluntad de las autoridades. Inicialmente las Comisiones Departamentales sólo se ocupaban del mantenimiento de los edificios escolares. Luego, durante la segunda administración democrática, se procuró darles una mayor capacidad de propuesta y de decisión (por ejemplo, se les dio potestades para introducir modificaciones en el calendario escolar). Pero, de acuerdo a varios testimonios recogidos, en la actual administración se ha tendido nuevamente a debilitarlas. El problema no consiste en que

¹³ También podría mencionarse como excepción las salas departamentales de directores que desde hace algún tiempo funcionan en Secundaria. Pero esta experiencia, aunque valiosa como instancia descentralizada de deliberación, no es un ejemplo de descentralización de la decisión. Ver a este respecto la circular 2176 del Consejo de Educación Secundaria, aprobada el 16 de agosto de 1994 (*Reglamento de Funcionamiento de Salas Departamentales de Directores de Educación Secundaria*).

¹⁴ En rigor existen dos tipos de Comisiones Departamentales: las Comisiones Departamentales de Edificación Escolar (integradas exclusivamente por funcionarios de ANEP) y las Comisiones Departamentales *tout court*, que incorporan personas ajenas al organismo. En los hechos, ambas comisiones tienen en común la mayor parte de sus miembros, por lo cual se tiende a hablar de ellas como si fueran una sola.

se produzcan variaciones a lo largo del tiempo, sino en su imprevisibilidad. Dado que no existe ninguna norma mínimamente estable que fije sus atribuciones, un trabajo de años para fortalecer una Comisión Departamental puede desaparecer en un momento a causa de un cambio de orientación en la cúspide del sistema.

El segundo problema de las Comisiones Departamentales es que, aun en las épocas en que se les otorgó una mayor capacidad de acción, nunca pasaron de ser órganos administradores con finalidades muy específicas. Nunca tuvieron, ni está previsto que tengan, la menor capacidad de decisión en cuestiones estrictamente educativas (por ejemplo, no pueden introducir variantes locales en los planes y programas vigentes). Tampoco pueden realizar designaciones de personal docente o no docente, ni pueden darle orientaciones a directores, profesores y maestros. Todo esto significa que, desde el punto de vista educativo, su papel nunca dejó de ser marginal. En lo esencial sigue siendo cierto que el conjunto del sistema se maneja desde una pocas oficinas instaladas en Montevideo, así como sigue siendo cierto que las variantes regionales en materia educativa son prácticamente inexistentes.

Hay, con todo, un segundo dato que parece poner en cuestión este diagnóstico: el alto grado de centralismo territorial parece tener un contrapeso en la estructura de inspecciones, que desde siempre estuvo regionalizada en Primaria y que aparentemente empezará a estarlo en Secundaria. ¿No es esta una vía por la que se logra una efectiva descentralización en lo técnico-docente?

A primera vista la respuesta parece ser positiva. Sobre todo en Educación Primaria, existe una estructura que parece privilegiar la toma de decisiones a nivel local. Como este es el caso donde la "territorialización" resulta más clara, nos ocuparemos de él dejando de lado lo que ocurre (o lo podría ocurrir en el futuro) en Enseñanza Secundaria¹⁵.

En el nivel más bajo de la estructura de inspecciones de Primaria se ubican los Inspectores de Zona, que son los encargados de visitar las escuelas. Durante las visitas se atiende tanto a los aspectos administrativos como a los técnico-docentes. En el primer caso el inspeccionado es el director y en el segundo es el maestro. Tradicionalmente se

¹⁵ Actualmente existe un proyecto de creación de regionales para el control de los institutos que imparten el Ciclo Básico en el interior. Estas regionales (las primeras funcionarían en Salto, Rivera y Maldonado) contarían con un equipo de supervisión integrado por inspectores que tendrían la capacidad de evaluar y orientar proyectos educativos. El diseño de esta nueva estructura no está a cargo del Consejo de Secundaria sino del CODICEN.

aspira a que cada docente reciba al menos dos visitas por año. Para cumplir con este objetivo, sólo en Montevideo existen casi cuarenta Inspectores de Zona.

En el escalón inmediatamente superior se ubica el Inspector Departamental, que es el cargo clave en la estructura. Los Inspectores Departamentales no sólo se ocupan de supervisar a los Inspectores de Zona sino que pueden modificar sus juicios en base al control que ejercen sobre la Junta Calificatoria, que es el organismo encargado de establecer el puntaje definitivo que recibirá cada docente¹⁶. Además de cumplir esta tarea, los Inspectores Departamentales tienen un enorme peso desde el punto de vista administrativo. Por una parte se encargan de distribuir (fundamentalmente fuera de Montevideo) los materiales que se envían para asegurar el funcionamiento de las escuelas (papel, tizas, útiles, túnicas, calzado, etc.). Por otra parte pueden facilitar o dificultar la satisfacción de muchas demandas que provienen de los maestros y directores, tales como traslados, aplicación de sanciones, acceso a fondos para reparación de locales, etc.

Por encima de los Inspectores Departamentales se ubican los Inspectores Regionales. Tradicionalmente el país estuvo dividido en cinco regiones, cada una de las cuales abarcaba entre dos y cinco Departamentos. A la cabeza de cada una de esas regiones figuraba un Inspector Regional, encargado de actuar como enlace administrativo entre las Inspecciones Departamentales y el aparato burocrático de Primaria. Pero esta figura se está debilitando y es probable que desaparezca en el futuro.

Finalmente, en la cúspide de la estructura de inspecciones se encuentra el Inspector Técnico, que es el más alto cargo de Enseñanza Primaria en lo técnico-pedagógico. El Inspector Técnico debe efectuar una labor de enlace entre el Consejo de Primaria y el cuerpo docente. En una dirección, debe actuar como el principal asesor del Consejo en cuestiones tales como la elaboración de programas o la definición de grandes líneas educativas. En la otra dirección, debe encargarse de convertir las decisiones del Consejo en orientaciones técnicas a las que deba ajustarse la labor pedagógica¹⁷.

¹⁶ Más adelante se explicará en detalle el funcionamiento de este órgano.

¹⁷ La estructura tradicional de Secundaria distingue entre los Inspectores de Asignatura (actualmente unos 76, responsables de las visitas de aula a los profesores), los Inspectores de Institutos y Liceos (actualmente 21, encargados de supervisar administrativamente a los directores), los Inspectores Técnicos (actualmente 2, encargados de estudiar reválidas, sanciones, apelaciones a fallos, etc.) y el Inspector Jefe (equivalente al Inspector Técnico de Primaria). Toda esta estructura está fuertemente centralizada en Montevideo. Por ejemplo, el Inspector de Filosofía debe visitar a todos los profesores de esa asignatura en Montevideo y en el interior. Para todo esto ver la circular 2094 (*Reglamento de Funcionamiento de la División Inspección Docente*) aprobada por el Consejo de Educación Secundaria el 15 de octubre de 1992.

¿No tenemos aquí una estructura fuertemente territorializada y con una gran capacidad de incidencia sobre la vida de las escuelas? ¿No es esta una prueba de que la acusación de centralismo territorial es al menos excesiva?

La respuesta a ambas preguntas es negativa. Si bien la estructura de inspecciones *parece* tener una lógica descentralizadora, en los hechos opera de una manera muy diferente.

En primer lugar, la territorialización es bastante menor de lo que sugieren los organigramas. Un dato interesante a este respecto es que los Inspectores Regionales de Primaria no residen en la región de la que se ocupan sino en Montevideo. Desde su oficina en la capital siguen los expedientes administrativos vinculados a su región, pero sólo la visitan esporádicamente. Lo mismo ocurre con el Inspector Técnico, que desempeña su función en el mismo edificio donde funciona el Consejo. Quiere decir que, de esta compleja estructura, sólo los dos primeros niveles (los Inspectores de Zona y los Departamentales) están efectivamente territorializados.

En segundo lugar, la estructura de inspecciones tiene en los hechos muy poca incidencia sobre la elaboración y ejecución de políticas educativas. Desde hace muchos años su funcionamiento se ha orientado hacia lo administrativo, y esta tendencia se refleja en todos los niveles de la escala. Las visitas de los Inspectores de Zona suelen estar más centradas en el examen de la documentación generada en cada escuela que en una labor de orientación sobre el trabajo de los docentes. Como observaba el informe del PRIS, "el excesivo número de formularios y relevamientos de información aplicados en forma directa o mediante consultas telefónicas dificulta la transmisión por parte del cuerpo inspectivo al cuerpo docente del bagaje de conocimientos y experiencias que aquellos han acumulado. (...) Las consultas relativas a los procedimientos pedagógicos empleados son escasas..."¹⁸. En el otro extremo de la escala, la Inspección Técnica "dedica gran parte de su tiempo a la consideración de aspectos administrativos, en detrimento de los técnico-docentes, siendo éstos últimos los que dieron origen y otorgan sentido a la división"¹⁹.

¹⁸ PRIS, vol.II, pp. 15-16.

¹⁹ PRIS, vol.II, p. 7.

"Hoy tuve que ir por tercera vez a llevarle un trámite a la Inspectora Departamental. Estamos organizando un campamento con el apoyo de una organización no gubernamental muy conocida. Ni los niños ni la escuela tienen que pagar nada, salvo el ómnibus. Solicité la autorización a la Inspección Departamental y la primera vez me la rechazaron porque el acta de la Comisión de Fomento no decía si el viaje había sido aprobado por unanimidad o por mayoría. Necesitar una autorización de la Inspección es ponerse a luchar contra trabas administrativas".

(De una entrevista con una directora de escuela).

La estructura de inspecciones opera fundamentalmente como cadena de transmisión de las decisiones que se toman en Montevideo. Las tareas típicas del inspector (aparte de la calificación de los docentes, de la que hablaremos más adelante) consisten en administrar directivas que son tomadas por otros órganos, ejecutar decisiones, recoger información y recibir demandas que son trasladadas a otras instancias de decisión.

Pero esto no significa que la estructura inspectiva carezca de relevancia. Los Inspectores Departamentales, en particular, tienen una gran capacidad de influencia por vía de las decisiones administrativas que están autorizados a adoptar. Si bien no tienen la potestad de desarrollar iniciativas educativas autónomas, pueden favorecer o perjudicar a mucha gente mediante sus decisiones burocráticas. Un maestro o un director pueden verse en una situación muy difícil si tienen al Inspector Departamental en contra.

En resumen, la lógica de funcionamiento no exige que los Inspectores Departamentales rindan cuentas en lo estrictamente educativo (por ejemplo, no son responsables de los resultados que se obtienen en su jurisdicción), pero al mismo tiempo les da una gran capacidad de incidencia en lo administrativo. Este desequilibrio implica el riesgo sistémico de una "feudalización" del poder: al menos potencialmente, el Inspector Departamental puede convertirse en una figura todopoderosa a nivel local e incontrolable por parte de quienes se ven afectados por sus decisiones. De este modo, la estructura inspectiva no favorece una verdadera descentralización territorial pero sí contribuye a desprestigiar la idea.

(d) Conclusiones preliminares: los costos del actual esquema de funcionamiento

La combinación de bajo control ciudadano, alta concentración de la capacidad de decisión y centralización territorial tiene algunos costos importantes sobre el conjunto del sistema.

En primer lugar, esta combinación obstaculiza el desarrollo de una discusión pública responsable sobre cuestiones educativas. Por lo general, los dirigentes políticos no se sienten concernidos por el funcionamiento del sistema más allá de la responsabilidad inicial que les compete en la designación de autoridades (o sólo se sienten concernidos en la medida en que la vida educativa pueda ser fuente de problemas políticos, como ocurre cuando se vota el Presupuesto). Los docentes, los padres y los ciudadanos perciben a los centros de decisión educativa como lejanos y relativamente insensibles a sus demandas. Como resultado, las grandes opciones educativas raramente constituyen un tema de discusión ciudadana. El Uruguay acaba de tomar importantes decisiones de política educativa (por ejemplo, la universalización de la educación pre-escolar) sin que el tema haya llegado a ocupar un lugar central en la agenda de discusión. Esto no sólo tiene como consecuencia una innecesaria "tecnocratización" de las decisiones sino que, cuando finalmente se discute públicamente sobre educación, hace que el debate se procese con una baja racionalidad y, frecuentemente, desde perspectivas estrechamente politizadas.

En segundo lugar, esta combinación de elementos conduce a un predominio de la lógica corporativa en los procesos de decisión. La concentración de potestad decisoria en un único órgano autónomo no sólo debilita la capacidad de incidencia de los representantes de la ciudadanía, sino que favorece la consolidación de grandes actores corporativos que en muchos aspectos poseen capacidad de veto. En consecuencia, ante cualquier decisión potencial, la evaluación de pérdidas y ganancias corporativas tiende a prevalecer sobre las consideraciones de racionalidad organizativa o propiamente educativas. Dicho de otro modo: en el esquema actual, los intereses de las propias autoridades educativas y de los grandes gremios de la enseñanza están mucho mejor defendidos que los intereses de los alumnos y de sus padres.

En tercer lugar, el actual esquema es poco sensible a las demandas no generalizables que puedan provenir de sectores sociales o de zonas geográficas específicas. Quienes están en contacto directo con la población tienen poca capacidad de dar respuestas de fondo a tales demandas, y quienes están en condiciones de hacerlo se encuentran a mucha distancia de los lugares donde éstas se generan. Esto tiene un efecto perverso, que es la

multiplicación de los intentos por llegar a las máximas autoridades del sistema mediante vías alternativas a los canales formales. Por ejemplo, varios testimonios coinciden en describir las visitas a institutos barriales o del interior como oportunidades en las que se establece un contacto directo entre quienes son portadores de demandas específicas y quienes tienen la posibilidad real de satisfacerlas. Pero este sistema es en el mejor de los casos aleatorio y, en el peor, tiende a favorecer sistemáticamente a quienes, por diversas razones, tienen más posibilidades de estar en el lugar oportuno en el momento oportuno.

"Cada vez que salíamos a recorrer el país tratábamos de enterarnos de los problemas que no nos llegaban a través de los expedientes. Y la gente aprovechaba esas ocasiones para contarnos lo que andaba mal y para pedirnos una enorme cantidad de cosas. De cada gira nos volvíamos con los bolsillos llenos de papelitos".

(De una entrevista con un antiguo jerarca de ANEP).

En cuarto lugar, el dispositivo institucional sobre el que descansa el gobierno de la enseñanza tiende a burocratizar la acción de quienes deberían ocuparse de lo estrictamente educativo. Dado que el poder de decisión reside en otra parte, y dado que la posibilidad de impulsar iniciativas "desde abajo" es muy reducida, el conjunto de los órganos subordinados tiende, en diferentes grados, a asumir el rol de ejecutor administrativo. Los Consejos Desconcentrados dedican más tiempo a atender asuntos de gestión que a discutir sobre programas, metodologías y estrategias educativas. Y lo mismo tiende a ocurrir con la estructura de inspecciones, particularmente allí donde está mejor organizada. Esto se ve con particular claridad cuando se atiende a los niveles más altos de esta estructura. Los roles de Inspector Técnico de Primaria y de Inspector Jefe de Secundaria, que deberían ser instancias de elaboración y de orientación técnico-docente, han derivado hacia el desempeño de complejas labores administrativas. Algo parecido ocurre, aunque a otra escala, con los inspectores que están en contacto más directo con los docentes.

Por último, el diseño institucional vigente tiene el efecto de saturar a los órganos con mayor poder de decisión, de manera que ni siquiera ellos disponen de las mejores condiciones para ocuparse de los problemas sustantivos. El tiempo de sesión dedicado a asuntos de trámite sigue siendo extremadamente elevado aun cuando se llega al nivel más

alto de la pirámide. Además, y dado que no se dispone de mecanismos administrativos suficientemente eficientes, quienes ocupan los puestos de máxima responsabilidad están constantemente sometidos a las demandas y presiones de docentes, funcionarios administrativos y de servicio, miembros de comisiones de fomento o simples padres que, apelando a conexiones personales o políticas, recurren directamente a ellos para resolver problemas que no consiguen solucionar por otras vías. En estas condiciones no sólo es difícil diseñar y aplicar políticas educativas de cierto alcance, sino que se corre el riesgo de desarrollar diferentes formas de clientelismo.

III. ¿Cómo funcionan nuestras escuelas y liceos?

Para que una escuela o un liceo puedan abrir sus puertas cada mañana, hace falta que haya ocurrido previamente una larga serie de sucesos. Por ejemplo, tiene que haber sido designado un director para el instituto, así como los docentes necesarios para hacerse cargo de los cursos. Alguien tiene que haber decidido qué estudiantes van a asistir a ese establecimiento y no a otro, y alguien tiene que haberse ocupado de que en el edificio haya una cantidad suficiente de bancos, baños en buen estado, tizas, papel y materiales de laboratorio. Además hace falta mantener el edificio en condiciones de higiene razonables, hay que reparar lo que se rompe y reponer lo que se acaba. Todo esto se puede hacer de muchas maneras. ¿Cuál es la que se ha elegido en nuestra enseñanza pública?

(a) *Cómo llegan los docentes a un instituto*

A mediados de 1998, una integrante del Consejo Directivo Central de ANEP escribió la siguiente frase en un artículo publicado en la prensa: "las escuelas o liceos no eligen los docentes, son los docentes los que eligen escuelas o liceos"²⁰. Como descripción de la realidad, esta afirmación es irrefutable. La pregunta que cabe hacerse es si se trata de una buena o de una mala manera de hacer las cosas.

Los maestros y profesores de la enseñanza pública son quienes deciden en qué establecimiento van a desempeñar funciones. Esta elección está caracterizada por dos rasgos. En primer lugar, se trata de una opción individual. Quien elige no lo hace como parte de un equipo ni en función de lo que elijan los otros, sino individualmente y a

²⁰ Carmen Tornaría: "Educación, desarrollo y democracia". Semanario *Brecha*, 15 de mayo de 1998, p. 20.

ciegas. Para la lógica del sistema, cualquier información sobre las preferencias de los demás docentes o sobre quiénes elegirán el mismo establecimiento carece de relevancia. Por esta razón sólo se podrá llegar a ella a través de canales informales. En segundo lugar, la elección se hace en función de un orden de precedencias que premia en primer lugar la antigüedad y luego la excelencia en el desempeño de la tarea. Esto quiere decir que, cuantos más años de actividad tiene un docente (siendo las demás condiciones las mismas), mayores alternativas de elección tiene a su alcance.

Llevado a lo esencial, el sistema funciona del siguiente modo: cada año se ponen a elección los cargos que están disponibles. A nivel de Educación Primaria, en todos los casos se trata de cargos cuyo desempeño implica la permanencia en un mismo establecimiento durante una jornada escolar completa. Es decir: cuando un maestro elige trabajar en una escuela, elige trabajar allí durante cuatro horas al día. En el caso de Educación Secundaria esto no es necesariamente así: los que ocupan los primeros lugares de la lista tienen la posibilidad de elegir sus horas de manera de concentrar su actuación en uno o dos establecimientos pero, a medida que se desciende en el *ranking*, la única manera de lograr una dedicación relativamente importante consiste en "pellizcar" horas de curso a ser dictadas en institutos diferentes. Esta situación es particularmente frecuente entre los docentes que dictan materias con baja carga horaria y muy especialmente entre los más jóvenes. También es frecuente entre los docentes que deben tomar suplencias ya iniciado el año lectivo.

Una vez que se conoce el total de cargos entre los que se puede elegir, en cada departamento del país se hace la elección de horas. (Si un docente lo desea, puede inscribirse en dos departamentos). Las normas vigentes establecen un complejo mecanismo regido por lo que se conoce como un "orden de precedencia por grado en orden decreciente"²¹. Básicamente, este mecanismo establece que los docentes efectivos eligen antes que los interinos y suplentes, los de mayor grado eligen antes que los de menor grado y, dentro de cada grado, los que tienen más puntaje eligen antes que quienes tienen menos puntaje²².

La distribución final de maestros y profesores en las escuelas y liceos del país depende de lo que cada uno de ellos haya decidido al tener que optar en estas condiciones. En la

²¹ Ver el *Estatuto del Funcionario Docente*, particularmente en sus artículos 13 y 14. Este mismo mecanismo se recoge en los reglamentos de los Consejos Desconcentrados. Por ejemplo, para el caso de Educación Secundaria ver el artículo 6 de la circular 2145/93 del CES.

²² También se detallan criterios para el caso de que haya empate en todo lo anterior. El modo en que se establecen las categorías, grados y puntajes será discutido más adelante.

medida en que cada uno respete las reglas y haga razonablemente bien su trabajo, nadie más tiene capacidad de incidir sobre el resultado. Ni las autoridades, ni los directores ni los padres tienen gran cosa que decir²³. Lo único que influye en las posibilidades de elección de un docente son las elecciones de los otros docentes o, más precisamente, las elecciones de aquellos docentes que están mejor colocados en el *ranking*.

Las razones por las que un docente puede preferir enseñar en cierto establecimiento son muy variadas. A veces incide el lugar de residencia: muchos maestros y profesores prefieren trabajar en institutos que queden cerca de sus propias casas. En otros casos, lo que cuenta es la localización de los centros de estudio: hay escuelas y liceos que son evitados porque quedan en zonas por las que no es aconsejable circular después de las cinco de la tarde. En otros casos no se atiende a la localización sino al alumnado: hay liceos que no quedan en zonas particularmente desfavorecidas pero que reciben una gran cantidad de estudiantes provenientes de diferentes barrios (muchos de ellos "difíciles"), lo que suele tener consecuencias negativas sobre la disciplina. En otros casos, lo que decide la elección son las relaciones personales ("tengo amigas que trabajan allí") o la pura costumbre.

En cualquier caso, lo que está claro es que las consideraciones pedagógicas o metodológicas pesan poco en la elección de un establecimiento donde enseñar. Dado que los programas son los mismos en todas partes, y dado que las posibilidades de introducir variantes a nivel de un instituto son reducidas, las razones estrictamente educativas no cuentan demasiado. Por cierto, entre los docentes circula información acerca de lo fácil o lo difícil que es trabajar con tal o cual director. Pero estas consideraciones tienen más frecuentemente que ver con cuestiones de carácter o con el modo en que se manejan los aspectos administrativos que con consideraciones educativas propiamente dichas.

Esta combinación de reglas y de usos impone una lógica fácil de entender. Si usted es docente, lo mejor que le puede ocurrir es ser efectivo, tener muchos años de actividad y dictar una materia que tenga alta carga horaria. En esas condiciones tendrá mejores oportunidades de elección que sus colegas. Si usted es director de una escuela o de un liceo, deberá limitarse a esperar a las personas que decidan trabajar en su instituto. Los factores que determinarán la composición de su cuerpo docente escapan totalmente a su control. Por ejemplo, si trabajar en su escuela o liceo resulta atractivo para los docentes con más trayectoria, entonces no sólo tendrá un plantel más experimentado sino

²³ Excepto, en el caso de las autoridades, por la vía indirecta de suprimir, trasladar o crear cargos.

también más estable. En cambio, si su escuela o liceo sólo son elegidos por los más jóvenes, entonces no sólo tendrá docentes con poca experiencia sino también un plantel inestable, es decir, sometido a una constante rotación a lo largo del tiempo. Finalmente, si usted es padre de alumnos, deberá contentarse con aceptar a los docentes que tendrán sus hijos sin tener la menor posibilidad de incidir sobre la situación.

Hay sólo dos excepciones en este panorama general.

La primera tiene que ver con lo que ocurre en los liceos del interior cuando no se presentan candidatos que se ajusten a los mecanismos previstos en la normativa. Si tal cosa llegara a ocurrir, el director del liceo puede, después de haber realizado un llamado a aspiraciones, proponer un nombre que debe ser elevado al Consejo de Educación Secundaria²⁴. Esta es la única situación en la que un director de liceo tiene capacidad de propuesta en relación a la conformación de su cuerpo docente, pero hay al menos dos elementos que le quitan significación. En primer lugar, está claro que se trata de un mecanismo de última instancia, a usar exclusivamente cuando han fallado todos los mecanismos regulares. En segundo lugar, la capacidad de elección del director sigue siendo muy acotada, ya que el CES debe analizar los antecedentes del candidato para luego aprobar o rechazar la propuesta.

La segunda excepción, más significativa, está dada por la Experiencia Piloto que se viene aplicando en el Ciclo Básico de Educación Secundaria. En esta experiencia se han introducido modificaciones que favorecen la concentración de horas docentes en un mismo establecimiento, al tiempo que se le ha otorgado al director cierta capacidad de selección del personal docente: se hacen llamados a aspirantes y el director puede elegir a los profesores que trabajarán en su liceo luego de una entrevista con cada candidato.

Estas innovaciones introducidas en la Experiencia Piloto del Ciclo Básico son sin duda significativas, pero debe tenerse en cuenta que no son generalizables. Dicho de otro modo: para que estas iniciativas puedan aplicarse al conjunto de los liceos debería modificarse la normativa vigente en muchos aspectos sustanciales.

Mientras tal cosa no ocurra, ¿cuáles son los efectos del actual modo de funcionamiento? Los fundamentales son cuatro, todos ellos negativos.

²⁴ Ver el artículo 86 de la Circular 2145/93 del CES.

En primer lugar, este sistema de distribución de cargos impide la formación de equipos coherentes, organizados en torno a un mismo proyecto educativo. Supongamos que el director de un establecimiento tuviera la potestad de elegir una metodología de trabajo o diseñara un proyecto educativo a ser aplicado en su centro. Para poner en marcha esta iniciativa debería contar con un conjunto de docentes que compartiera las mismas orientaciones básicas y que estuviera dispuesto a trabajar en equipo. Pero el actual sistema impide que tal cosa ocurra. A esa escuela o liceo llegará un grupo de docentes que no tendrá nada en común, salvo el hecho de haber elegido este establecimiento por razones diferentes en cada caso. Nada asegura que esos docentes tengan coincidencias a nivel de la metodología a emplear ni de los objetivos a proponerse. Y el director no tiene ninguna autoridad para obligarlos a ajustarse a su propuesta.

Por esta vía, el mecanismo de elección de cargos atenta sistemáticamente contra la conformación de equipos de trabajo. Si en un instituto confluyen varios docentes que están dispuestos a trabajar en una misma línea, esto ocurrirá por pura casualidad, o porque esos docentes se comunicaron entre sí mediante canales informales y tuvieron la suerte de que ningún otro docente de grado superior prefiriera trabajar en ese sitio. Pero cualquiera de estas posibilidades tiene en su contra a la propia lógica del sistema. En nuestra enseñanza oficial los puestos docentes se distribuyen bajo el supuesto de que cualquier docente puede trabajar con cualquier docente y que la conformación de equipos de trabajo es irrelevante para el ejercicio de la función. Dicho de otro modo: los cargos docentes se distribuyen en función del mismo supuesto que podría emplearse para la distribución del personal de limpieza.

Esta es una consecuencia extremadamente grave, porque la literatura especializada de los últimos años ha mostrado en forma muy consistente que la labor docente es una tarea que no puede realizarse a solas. El éxito escolar aparece sistemáticamente asociado a la existencia de comunidades educativas coherentes, estructuradas en torno a un proyecto educativo claramente formulado, con un cuerpo docente consustanciado con ese proyecto y autoridades a nivel del instituto que puedan ejercer una clara capacidad de liderazgo²⁵. Pero esto es justamente lo que se vuelve imposible con el actual sistema de elección de cargos.

El primer efecto negativo es, entonces, la casi imposibilidad de que en un mismo establecimiento confluyan docentes con orientaciones educativas y con propuestas metodológicas similares. El segundo efecto, estrechamente ligado al anterior, es una

²⁵ Para todo esto ver Pablo da Silveira: *La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*. Montevideo, CLAEH/Fundación Banco de Boston, 1995, p. 92ss.

intensa rotación de los docentes y los directores entre los distintos establecimientos. Dado que es imposible conformar grupos de trabajo mínimamente estables, y dado que las razones estrictamente pedagógicas tienen poca importancia en la elección, los docentes están permanentemente tratando de mejorar su situación en función de sus criterios personales, lo que hace que las escuelas y liceos tengan muchas dificultades para tener un personal mínimamente estable.

Los resultados de un estudio realizado a nivel de Educación Primaria en 1996 son muy elocuentes al respecto: del total de maestros que en ese momento estaba dando clases en las escuelas de Montevideo (y nada indica que las cosas hayan cambiado desde entonces) algo más de la mitad llevaba menos de dos años en la escuela donde enseñaba y apenas un tercio llevaba cinco o más años. Como punto de referencia téngase en cuenta que, según esa misma investigación, solamente el 19% de los maestros del sector privado (también de Montevideo) llevaba menos de dos años en la escuela y el 63% llevaba cinco años o más. Las cosas no eran mucho mejores en las escuelas del interior, aun cuando en este caso las posibilidades de rotación son menores.

CUADRO 3
ROTACION DE DOCENTES EN LAS ESCUELAS DE MONTEVIDEO (AÑO 1996)

INDICADORES	Escuelas públicas			Escuelas privadas	
	TOTAL	Contexto favorable	Contexto desfavor.	TOTAL	Contexto favorable
Porcentaje de escuelas con más de la mitad de maestros nuevos (menos de 2 años en la escuela)	56,7	51,3	64,2	5,9	5,6
Porcentaje promedio de maestros nuevos en la escuela (hasta 2 años en ella)	50,6	48,1	53,3	19,0	19,2
Porcentaje de escuelas con más de la mitad de maestros estables (5 o más años en la escuela)	21,9	34,2	9,5	83,2	83,2
Porcentaje promedio de maestros estables (5 o más años en la escuela)	33,1	40,0	26,8	63,1	63,3

Fuente: ANEP/Programa MECAEP/UMRE

En cuanto a los directores, el 77% de los que se desempeñaban en escuelas públicas de Montevideo llevaba menos de dos años en el establecimiento, contra un 15% en las privadas. Dicho de otro modo: tres de cada cuatro escuelas públicas de Montevideo cambiaron de director en los dos años previos a octubre de 1996, contra una cada ocho (siendo generosos) en el sector privado. El 56% de las escuelas públicas montevideanas tuvo cuatro o más directores entre 1990 y 1996, contra menos de un 2% de las privadas. Así no hay manera de construir comunidades educativas mínimamente estables²⁶.

²⁶ Cfr. Proyecto MECAEP, ANEP/BIRF: *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria, Tercer informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, octubre de 1997, p. 12ss.

CUADRO 4
ROTACION DE DIRECTORES EN LAS ESCUELAS DE MONTEVIDEO
(1990-1996)

CANTIDAD DE DIRECTORES EN EL PERIODO 1990-1996	Escuelas públicas			Escuelas privadas	
	TOTAL	Contexto favorable	Contexto desfavor.	TOTAL	Contexto favorable
Uno	10,6	5,2	12,8	54,8	58,9
Dos	13,7	11,7	17,0	31,0	30,4
Tres	19,0	20,8	20,2	12,7	8,9
Cuatro o más	56,0	62,4	50,0	1,6	1,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: ANEP/Programa MECAEP/UMRE

Los dos primeros efectos del sistema de elección de cargos son, entonces, la imposibilidad de constituir grupos de trabajo coherentes y la alta rotatividad del personal docente. El tercer efecto es la fragmentación de la presencia docente, es decir, el hecho de que una buena parte de los docentes circule entre varios institutos sin estar demasiado tiempo en ninguno de ellos. Esta es una consecuencia que sólo se produce a nivel de Educación Secundaria, pero es suficientemente grave como para prestarle atención.

El problema es relativamente conocido y hasta forma parte del folklore: un buena parte de los profesores de Educación Secundaria responden a la figura del "profesor taxi" o "profesor golondrina", es decir, aquel docente que se deja ver un par de veces por semana en el liceo donde enseña, da clases durante un tiempo relativamente corto y luego desaparece hasta la próxima visita.

También es relativamente sabido que este esquema de funcionamiento está lejos de ser el ideal. Un docente que visita el liceo apenas un par de veces por semana no tiene casi interacción con los demás docentes del instituto, a veces es casi un desconocido para el propio director y no genera ningún lazo mínimamente estable con los estudiantes. Su labor se parece a la de un practicante que llega a administrar un tratamiento médico y se

retira inmediatamente después de hacerlo. Pero la labor de un docente no es lo mismo que la labor de un practicante. La calidad del tratamiento administrado por este último no se resiente, o se resiente poco, si sólo hace visitas breves a sus pacientes. En cambio, la eficacia de la labor docente está directamente asociada a su integración en una comunidad educativa. Y el problema es que el "profesor golondrina" no tiene ninguna posibilidad de integración porque permanentemente circula entre varios institutos.

Pero si el problema es relativamente conocido, y también lo son sus efectos negativos sobre la enseñanza, lo que se tiene menos en cuenta es que esta situación se ve especialmente agravada por la lógica del sistema de elección de cargos docentes.

Suponga que usted es un profesor que se encuentra en los inicios de la carrera. Suponga además que su situación económica lo obliga a elegir no menos de 20 horas de clase por semana. Como usted tiene un grado relativamente bajo, sólo le tocará elegir luego de que lo haya hecho una gran cantidad de colegas. Por ejemplo, un docente con mayor antigüedad que la suya pero con peores informes de inspección tendrá el derecho de elegir antes.

Muchos de esos docentes que lo preceden van a elegir grandes paquetes de horas en un único establecimiento. Puede ser que no elijan todas las horas disponibles, pero entonces sólo dejarán restos que suponen una baja presencia en el lugar. Otros profesores que lo preceden tienen una baja dedicación a la docencia. Hace muchos años que enseñan, pero para ellos se trata de una segunda actividad laboral y sólo les interesa conservar unas pocas horas. Esos docentes elegirán, por ejemplo, la mitad de las horas disponibles en el instituto que prefieren. El resultado es que, cuando le toque elegir a usted, sólo podrá llegar a las 20 horas que necesita por la vía de sumar pequeños paquetes: deberá elegir 4 horas en un instituto y 5 en otro hasta llegar a la cantidad que necesita. Sin habérselo propuesto, se habrá convertido en un "profesor taxi".

Hasta cierto punto esta es una situación difícil de modificar. Parte del problema se debe a que una cantidad importante de profesores de secundaria dedican muy poco tiempo a esta actividad²⁷. En otros casos, el dictado de materias de baja carga horaria en liceos de pequeño tamaño hace inevitable que la presencia de ciertos docentes sea reducida. Pero

²⁷ El censo realizado en octubre de 1995 a los docentes de enseñanza secundaria reveló que casi una quinta parte de ellos enseña menos de 10 horas por semana, en tanto el 26% enseña entre 11 y 20 horas. Sobre esto consultar el documento editado por MESYFOD/CODICEN: *A un año del censo de octubre de 1995*. Montevideo, 1996, especialmente p. 10.

estos elementos no son suficientes para explicar lo que ocurre. La fragmentación de horas se debe parcialmente a los problemas mencionados, pero en buena medida se debe a que el sistema de elección no premia de ningún modo la concentración de horas en un único instituto. Los datos relativos al promedio de horas de clase dictadas semanalmente por los docentes sugieren que, si se aplicara un sistema de incentivos adecuado, se podría lograr que al menos una parte significativa de los docentes pasara media jornada en un único centro de estudios.

CUADRO 5
PROMEDIO DE HORAS DE CLASE SEMANALES POR ASIGNATURA EN
ENSEÑANZA SECUNDARIA

ASIGNATURA	Total docentes	Total horas de clase/sem	Promedio horas por docente
Matemáticas	1.669	31.681	18,9
Ciencias Físicas	1.199	18.182	15,2
Idiomas extranjeros	1.396	23.301	16,7
Dibujo	526	8.798	16,7
Ciencias Biológicas	1.087	17.277	15,9
Idioma Español	715	11.959	17,7
Química	762	10.917	14,3
Geografía	661	9.626	14,5
Ed. Cívica, Derecho	563	7.470	13,3
Historia	1.119	17.785	15,9
Filosofía	490	7.966	16,2
Literatura	655	10.984	16,8
Música	362	s/d	s/d
TOTAL	11.204	175.946	16,2

Fuente: ANEP/Programa MESyFOD, en base a datos de 1995

Por último, el actual mecanismo de elección de horas docentes tiene el efecto de perjudicar a quienes tienen más necesidad de apoyo. Las escuelas y liceos de las zonas carenciadas suelen ser poco atractivos para la mayor parte de los docentes: están ubicados en barrios poco seguros, atienden a poblaciones problemáticas, frecuentemente tienen problemas de infraestructura y no pueden contar con el auxilio de los padres para resolver las dificultades más urgentes. El resultado es que los maestros y profesores mejor colocados en el orden de elección casi nunca eligen esos centros. Si se tiene la posibilidad de elegir entre una escuela pública de Pocitos y una de un barrio periférico, la gran mayoría no vacilará en elegir la primera.

La consecuencia de la aplicación de esta lógica es la existencia de una "carrera informal del cuerpo docente"²⁸ que consiste en comenzar por las escuelas y liceos periféricos para ir trasladándose progresivamente a los establecimientos de los barrios favorecidos. Los institutos que deben enfrentar más dificultades reciben a los maestros y profesores con menos experiencia, al tiempo que están condenados a tener cuerpos docentes muy poco estables. Las escuelas y liceos que enfrentan condiciones más favorables reciben a los docentes más fogueados y pueden tener planteles estables.

²⁸ La expresión aparece en Rama, Germán: *¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Informe al Consejo Directivo Central de ANEP. Montevideo, CODICEN/CEPAL, 1991, p. 57.

CUADRO 6
ANTIGÜEDAD EN LA DOCENCIA DE LOS MAESTROS DE LAS ESCUELAS
MONTEVIDEANAS (AÑO 1996)

INDICADORES	Escuelas públicas			Escuelas privadas	
	TOTAL	Contexto favorable	Contexto desfavor.	TOTAL	Contexto favorable
Porcentaje de escuelas con más de un tercio de maestros recientes (hasta 5 años de experiencia docente)	27,1	9,1	39,6	12,7	11,3
Porcentaje promedio de maestros recientes	22,2	14,7	28,1	14,0	13,3
Porcentaje de escuelas con más de dos tercios de maestros experimentados (10 años y más de experiencia docente)	48,4	85,7	14,6	64,4	65,1
Porcentaje promedio de maestros experimentados	63,2	78,8	48,9	70,1	71,1

Fuente: ANEP/Programa MECAEP/UMRE

Un estudio realizado por ANEP en 1996 confirmó plenamente este fenómeno para el caso de la Educación Primaria. De acuerdo a esa investigación, el 28% de los maestros del sector público que trabajan en zonas desfavorecidas de Montevideo tiene menos de 6 años de experiencia docente. Esto sólo ocurre con el 15% de los maestros del sector que trabajan en las zonas favorecidas de la ciudad. Como contrapartida, mientras el 79% de los maestros que actúan en contextos favorables tiene 10 o más años de actividad, en el caso de quienes deben enfrentar contextos socioeconómicos adversos esta cifra cae al 49%. Los resultados de esta distribución son exactamente inversos a lo que cabría desear: el 86% de las escuelas públicas ubicadas en zonas favorecidas de Montevideo cuentan con más de dos tercios de maestros experimentados, pero apenas el 15% de las localizadas en zonas desfavorecidas se encuentra en la misma situación²⁹. Lejos de

²⁹ Cfr. Proyecto MECAEP, ANEP/BIRF: *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria, Tercer informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, octubre de 1997, pp. 11-12.

favorecer la equidad y la igualdad de oportunidades, el sistema educativo está trabajando en contra de ellas.

En resumen, el procedimiento de distribución de cargos docentes impide la conformación de comunidades educativas eficaces, castiga a quienes se inician en la profesión y favorece las desigualdades sociales. Estos efectos negativos son reconocidos por mucha gente cuando se habla en privado, pero casi nadie se atreve a admitirlos en público. ¿Por qué? Porque quien afirme abiertamente la necesidad de cambiar el sistema de elección corre el riesgo de tener un serio conflicto con los gremios docentes. Puede que el sistema sea malo, pero mucha gente sabe cómo actuar dentro de él y, como toda normativa que se aplica durante suficiente tiempo, ha terminado por generar un sistema de expectativas. Desmontar ese sistema seguramente generaría resistencias. Y en una estructura centralizada y corporativizada como la que tenemos, un intento de esta naturaleza puede generar muchos dolores de cabeza.

Se trata, entonces, de un buen ejemplo de algo que se afirmó en el capítulo anterior: el actual esquema de gobierno de la enseñanza protege más eficazmente los intereses de las grandes corporaciones y de las autoridades en ejercicio que los intereses de los alumnos, de los docentes menos establecidos (es decir, quienes recién se integran al sistema) y de los propios padres. La excepción que representa la Experiencia Piloto del Ciclo Básico es significativa como intento de buscar un modelo alternativo, pero sólo tendrá un efecto de gran alcance si se introducen modificaciones normativas que permitan generalizarla.

b) Cómo llegan los alumnos a un instituto

Los docentes de nuestra enseñanza pública pueden elegir la escuela o el liceo donde van a trabajar. Pero los alumnos no tienen casi ninguna posibilidad de elegir una escuela o liceo específico, ni tampoco los padres pueden hacerlo en lugar de ellos. Las cosas ocurren de manera ligeramente diferente en Primaria y en Secundaria, de modo que cada caso va a ser analizado por separado.

En Educación Primaria, cada escuela tiene un área de influencia a la que se llama "radio escolar". El hecho de que una familia resida dentro de ese radio significa en principio que sus hijos deberían estudiar allí. Dicho de otro modo: lo que determina la distribución de los alumnos entre las diferentes escuelas públicas es el lugar de residencia de la familia. La idea que hay detrás de este criterio es que Educación Primaria debe ofrecerle a cada

niño un lugar de estudio en una escuela próxima al lugar donde vive (una exigencia que, como veremos, no se aplica con el mismo rigor en Secundaria).

Este criterio general ha sido aplicado con razonable éxito, con la sola excepción de lo que ocurre en algunas zonas rurales. (En tales casos hay problemas de difícil solución, pero la población involucrada es muy reducida). En las zonas urbanas, Primaria sólo enfrenta dificultades serias cuando debe responder a desplazamientos significativos de la demanda. Hay barrios que aumentan su población y hay barrios que la pierden, en tanto hay otros que cambian significativamente su estructura demográfica. El centro de Montevideo, por ejemplo, fue en una época una zona de escuelas muy pobladas y hoy es una zona de escuelas semivacías.

Cuando un director percibe que está recibiendo más solicitudes de inscripción de las que puede atender, debe comunicárselo inmediatamente al Inspector de Zona. Este transmite la información al Inspector Departamental y éste al Regional, hasta que finalmente el mensaje llega al Inspector Técnico, que es quien debe comunicárselo al Consejo de Educación Primaria. A su vez, el CEP debe trasladar el problema al CODICEN, para que eventualmente los servicios de arquitectura controlados por este último decidan la construcción de nuevas aulas o de un nuevo local escolar.

Como este procedimiento puede llevar demasiado tiempo, es frecuente que los directores opten por comunicarse telefónicamente y "mandarse" los alumnos que no están en condiciones de atender. El resultado de este segundo mecanismo es que los niños involucrados terminan asistiendo a una escuela relativamente próxima al lugar donde viven (aunque no a la más próxima), en función del acuerdo logrado entre los directores.

Los procedimientos mencionados constituyen los canales normales por los cuales el sistema educativo asigna un lugar a cada escolar. Pero, ¿qué ocurre si una familia prefiere mandar a sus hijos a una escuela pública distinta de la que queda cerca de su casa o de la que surge del acuerdo entre dos directores? La pregunta puede parecer banal pero está lejos de serlo. Hay muchas razones legítimas por las que una familia puede tener preferencias de este tipo. Por ejemplo, puede ocurrir que a los padres no les guste el ambiente, o el estado del local, o el estilo del director de la escuela que tienen cerca de su casa. O bien puede ocurrir que prefieran inscribir a sus hijos en otro sitio por problemas puramente prácticos. Por ejemplo, una madre sola puede preferir que su hijo estudie cerca del lugar donde ella trabaja (y no cerca del lugar donde viven) porque eso le permite armonizar mejor la llegada a la escuela con su propia entrada al trabajo.

El sistema de distribución de plazas no impide que estas situaciones sean contempladas, pero les asigna una prioridad muy baja. Al menos en teoría, un padre o una madre pueden intentar inscribir a su hijo en una escuela diferente de la que le corresponde según el criterio geográfico. Pero esta opción sólo será tomada en cuenta una vez que hayan sido satisfechas las demandas de quienes viven en el radio escolar. Los que se ajustan al criterio general tienen preferencia. Los demás pueden, en el mejor de los casos, ocupar los lugares que quedan libres. Por eso mismo las excepciones no pueden ser demasiado numerosas.

En Educación Secundaria también rige el principio de proximidad geográfica pero, dado que la cantidad de liceos es menor y la proporción de grandes locales es más alta, se aplica de manera menos rigurosa.

En Montevideo³⁰, la distribución es realizada por la Oficina Reguladora. Este servicio distribuye cada año en todos los grupos de sexto de escuela pública un formulario que debe ser completado por la maestra, en base a la información que comunican los padres. El formulario recoge la dirección en la que reside el alumno y ofrece la posibilidad de formular tres preferencias respecto al liceo donde quisiera estudiar al año siguiente. Quedan fuera del proceso de distribución quienes optan por UTU o se trasladan al sector privado.

La Oficina Reguladora centraliza los formularios completos y construye a partir de ellos una gran base de datos. Luego, un sofisticado programa de computación procesa la información y termina por asignar un liceo específico a cada uno de los aproximadamente 15.000 muchachos que cada año inician la secundaria pública. El primer criterio de distribución es el lugar de residencia. Al igual que en el caso de Primaria, el ideal al que se apunta es que cada alumno estudie en un instituto que quede cerca de su casa. Pero como esto no siempre es posible, el programa tiene en cuenta los trayectos de las diferentes líneas de ómnibus. Cuando a un alumno no se le puede asignar un liceo que le quede cerca, al menos se le asigna uno que le resulte de fácil acceso.

El procedimiento de distribución que aplica la Oficina Reguladora es sofisticado y ha mejorado notablemente a lo largo de los años. Pero, si los criterios que se tienen en cuenta son el lugar de residencia y la disponibilidad de medios de transporte, ¿para qué

³⁰ Como es obvio, este tipo de problemas sólo se plantea en Montevideo, en las capitales departamentales y en unas pocas ciudades más. En el resto del país no hay una variedad de institutos públicos entre los que distribuir a la población estudiantil.

se solicita a los padres que indiquen tres preferencias respecto a dónde quisieran que estudien sus hijos?

El programa de computación realiza una primera distribución en función de los dos criterios mencionados (lugar de residencia y acceso a líneas de ómnibus). Luego realiza un relevamiento de los liceos que siguen teniendo plazas libres. Una vez realizado este cómputo, pasa a considerar las preferencias que no coinciden con el lugar de residencia. Si algunas de estas preferencias son en favor de liceos en los que queda lugar, las preferencias se contemplan. Si no, se prioriza el lugar de residencia y el acceso a los medios de transporte.

Al igual que ocurría en Educación Primaria, el programa premia a quienes optan por el liceo de su barrio (o por uno con el que están bien conectados) y castiga a quienes hacen otra opción. Y, al igual que ocurría en Educación Primaria, el problema es que la proximidad geográfica no es el único criterio al que pueden atender los padres. Hay quienes prefieren un liceo lejano del domicilio pero próximo al lugar de trabajo, porque así pueden compartir el trayecto en ómnibus con su hijo. Hay otros que prefieren determinado liceo porque han escuchado que tiene buen nivel o que funciona ordenadamente. Y hay sobre todo muchos padres que *no* quieren que su hijo vaya a determinado liceo porque saben que allí hay problemas de violencia, que el funcionamiento es caótico, o que hay muchos profesores malos.

Alguien puede suponer que quienes piensan de esta manera son una pequeña minoría y que, en consecuencia, no es sensato magnificar el problema. La mayor parte de los padres están de acuerdo con el criterio de proximidad geográfica y eso alcanza para justificar globalmente el sistema. Pero hay un dato que sugiere que los padres no se sienten tan a gusto: el mayor problema que ha tenido Educación Secundaria para hacer funcionar su sistema de distribución de alumnos es que la gente miente. Muchos padres dan una dirección falsa para conseguir que sus hijos asistan al liceo de su preferencia. Esta práctica alcanzó tal magnitud que recientemente la Oficina Reguladora adoptó un cambio de criterio: en lugar de tener en cuenta la dirección que figura en los formularios, se ha pasado a tener en cuenta la dirección que figura en la secretaría de la escuela, es decir, la dirección a la que la escuela enviaba sus propios comunicados cuando quería comunicarse con los padres.

Este episodio aparentemente anecdótico tiene en realidad un profundo significado. En primer lugar, sugiere que muchos padres se dan perfecta cuenta de cómo funciona el sistema y, en particular, de lo poco sensible que es a sus propias preferencias. En

segundo lugar, muestra que los padres dan suficiente importancia a esas preferencias como para haber ideado una estrategia de resistencia. En tercer lugar, deja en claro que el desajuste entre las preferencias de los padres y los criterios de Secundaria afectan a un número de gente suficientemente grande como para que el ejercicio individual de la mentira haya terminado por introducir modificaciones en el sistema.

La mentira generalizada por parte de los padres no es una manifestación de irracionalidad ni un acto de pura malicia. No se trata de una anomalía de comportamiento que deba ser combatida (como están haciendo las autoridades al cambiar la fuente de información respecto al lugar de residencia) sino una señal que hay que interpretar. El problema no es que los padres sean mentirosos compulsivos, sino que el sistema de distribución no les deja otra salida porque desdeña sus opiniones acerca de dónde quieren (o no quieren) que estudien sus hijos. Si muchas personas optan por este procedimiento *non sancto*, es porque se enfrentan a una gran burocracia que no las tiene en cuenta y que es mucho más poderosa que ellas.

Esta insensibilidad del sistema de distribución de alumnos a las preferencias de los padres plantea un problema de principios (las limitaciones a la libertad de elección son siempre preocupantes) pero tiene además consecuencias prácticas nada desdeñables. Entre ellas, tal vez la más importante sea que el sistema centralizado de plazas escolares opera como un desestímulo a nivel de los esfuerzos por mejorar las prácticas educativas.

En efecto, los responsables de cualquier escuela o liceo oficial saben que tienen un público cautivo constituido por todos aquellos que no pueden pagarse un instituto privado y viven en las cercanías del establecimiento (o al menos en zonas razonablemente bien conectadas por los medios de transporte). Cualquiera sea la calidad de la enseñanza que brinden, no corren ningún riesgo de quedarse sin alumnos. Las reglas de juego garantizan que la eventual disconformidad de los padres no se va a poder traducir en una salida masiva de la escuela.

Los responsables de las escuelas y liceos públicos están así respecto de los padres en la posición de un proveedor quasi-monopólico: no tienen nada que temer de ellos y, en consecuencia, no tienen por qué preocuparse de su mayor o menor insatisfacción con la educación que están recibiendo sus hijos. Esto tiende a deteriorar la calidad de las

propuestas educativas porque, como se sabe desde Hirschman, cuando no se puede ejercer la amenaza de salida es prácticamente imposible forzar medidas correctivas³¹.

(c) Cómo llega el personal administrativo y de servicio a un instituto

Hasta aquí hemos analizado los mecanismos que determinan quiénes son los docentes que enseñarán en un instituto y quiénes son los alumnos que estudiarán en él. Ambos mecanismos tienen en común el hecho de estar fuera del control de los directores de escuelas y liceos. Dicho de otro modo: el director de un establecimiento público no tiene ninguna potestad para decidir quiénes serán los docentes que trabajarán con él ni quiénes serán los alumnos. Unos y otros van a llegar a su centro de estudios mediante procedimientos centralizados que no puede controlar. En estas dos materias, lo único que puede hacer es esperar.

Exactamente lo mismo ocurre en el caso del personal administrativo y de servicio, es decir, con los secretarios, el personal de mantenimiento (por ejemplo, jardineros) y el personal de limpieza. Los directores no pueden seleccionar a estos colaboradores, no pueden sancionarlos autónomamente ni pueden sustituirlos. Su capacidad de incidencia es mínima: cada año, el secretario de la escuela o del liceo debe calificar a los funcionarios no docentes con el visto bueno del director. La calificación juega cierto rol en los ascensos. Pero el puntaje que sale del establecimiento es solamente una sugerencia que será posteriormente analizada (y eventualmente modificada) por las juntas calificadoras que crea cada Consejo³².

Los directores tampoco pueden decidir cuántos funcionarios no docentes necesita su establecimiento. Toda solicitud de incorporar un nuevo funcionario o de trasladar uno excedente deberá ser tomado por el Consejo Desconcentrado que corresponda. Y aun los Consejos Desconcentrados tienen potestades limitadas a este respecto. No son ellos, sino el CODICEN, quien determina la cantidad total de cargos no docentes de los que dispondrá cada rama de la enseñanza. El CODICEN tiene la potestad de quitarle funcionarios administrativos o de servicio a un Consejo (por ejemplo, al de Primaria) y pasárselos a otro (por ejemplo, al de Secundaria). Pero los Consejos Desconcentrados no

³¹ Ver Hirschman, Albert: *Salida, voz y lealtad*. México, FCE, 1970.

³² Ver a este respecto la circular 1984 del Consejo Directivo Central de ANEP (*Estatuto del Funcionario No Docente de la Administración Nacional de Educación Pública*), actualizado a setiembre de 1997.

pueden trasladar cargos por sí mismos, ni siquiera en el caso de que haya común acuerdo.

El resultado de esta hipercentralización de las decisiones es negativo en varios sentidos.

En primer lugar, el sistema es poco sensible a las necesidades de las escuelas y liceos. Como quienes toman las decisiones están muy lejos de quienes sienten las necesidades, y como los procedimientos son extremadamente rígidos y costosos, la tendencia histórica ha sido la de incorporar menos personal administrativo y de servicio del que hubiera exigido el aumento del número de alumnos. La consecuencia de este proceso es que, desde hace muchos años, existe un déficit de cargos no docentes en relación a lo que requeriría un buen funcionamiento de los servicios. A título de ejemplo, téngase en cuenta que, según cifras de la propia ANEP, en las escuelas públicas de Montevideo existe actualmente un funcionario de servicio cada 275 alumnos, contra un funcionario cada 108 alumnos en las escuelas privadas de la capital³³.

CUADRO 7

PERSONAL DE SERVICIO EN LAS ESCUELAS MONTEVIDEANAS (AÑO 1996)

Total de funcionarios de servicio en la escuela	Escuelas públicas			Escuelas privadas	
	TOTAL	Contexto favorable	Contexto desfavor.	TOTAL	Contexto favorable
Ninguno	6,3	7,5	5,8	1,6	1,7
Uno	36,1	35,0	35,0	10,9	10,4
Dos	37,0	42,5	33,0	18,6	17,4
Tres	13,4	15,0	12,6	17,1	17,4
Cuatro o más	7,1	0,0	13,6	51,9	53,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Promedio de alumnos por funcionario de servicio	274	286	269	108	108

Fuente: ANEP/Programa MECAEP/UMRE

³³ Cfr. Proyecto MECAEP, ANEP/BIRF: *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria, Tercer informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, octubre de 1997, p. 23.

En segundo lugar, el sistema es incapaz de ejercer control sobre el desempeño del personal no docente. Por un lado, quienes tienen trato cotidiano con los funcionarios administrativos y de servicio (es decir, los directores) no tienen potestades para ejercer una supervisión efectiva. Por otro lado, quienes tienen la capacidad de hacerlo están demasiado lejos de los centros de estudio. El resultado es una situación de casi impunidad para buena parte de estos funcionarios. Todo intento de ejercer control sobre la tarea puede significar más preocupaciones para el director que intenta hacerlo que para el funcionario involucrado.

Por último, una gestión de personal extremadamente burocrática y anónima ha permitido la proliferación de una serie de prácticas que afectan la calidad de las prestaciones. Por ejemplo, algunos datos recientemente difundidos por ANEP sugieren que la tasa de funcionarios de limpieza que cuentan con “tareas aliviadas” (es decir, con certificaciones médicas que los eximen de desempeñar ciertas tareas como levantar pesos o lavar vidrios) es varias veces superior en la enseñanza primaria pública que en la privada³⁴. En cierta medida, la frecuencia con la que se da esta situación se debe a que el promedio de edad del personal es relativamente alto. Pero muchos testimonios coinciden en señalar que parte del problema es causado por la ausencia de controles reales generada por la alta burocratización.

La insuficiencia y la falta de productividad del personal de servicio son lo bastante llamativas como para que se hayan intentado algunas estrategias de respuesta. Una de ellas, impulsada con especial énfasis por la actual administración, consiste en la tercerización de los servicios de limpieza. Muchas escuelas y liceos reciben una o dos veces por semana la visita de una empresa de limpieza. Esta medida parece haber implicado una mejora real en términos de eficiencia, pero todavía está lejos de ser suficiente. Una o dos visitas semanales son demasiado poco para una institución que recibe centenares de alumnos en cada jornada, y en muchos casos el personal estable no es suficiente para hacer una tarea de mantenimiento de la higiene.

³⁴ Esta situación afecta al 13% de las escuelas públicas de Montevideo y el 16% de las escuelas públicas del interior urbano. Estos porcentajes no son muy diferentes de los que se registran en el sector privado, pero sería engañoso comparar ambas situaciones. Cuando una escuela pública tiene un funcionario con “tareas aliviadas”, probablemente se trata del único funcionario con el que cuenta o de uno sobre dos (el 79% de las escuelas públicas de la capital no tiene más de dos funcionarios de servicio). Cuando esto ocurre en una escuela privada, probablemente se trata de un miembro de un equipo relativamente numeroso (el 69% de las escuelas privadas de Montevideo tiene más de dos funcionarios de servicio, y el 52% tiene cuatro o más). Dicho de otro modo: si bien la tasa de *escuelas* con personal con “tareas aliviadas” es similar en ambos sectores (asumiendo que se los define del mismo modo), la tasa sobre el total de *funcionarios* es mucho mayor en el sector público que en el privado. Ver Proyecto MECAEP, ANEP/BIRF: *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria, Tercer informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, octubre de 1997, p. 23.

La segunda estrategia no ha corrido por cuenta de las autoridades sino de los padres. Una gran cantidad de Comisiones de Fomento Escolar y de Asociaciones de Padres del Liceo recaudan regularmente dinero y lo emplean para contratar auxiliares de servicio. No existen cifras actualizadas sobre la cantidad de personas que son contratadas en este régimen, pero muchos testimonios coinciden en señalar que la higiene de los locales de estudio colapsaría si no se contara con este apoyo.

El modo en que funcionan estas organizaciones será analizado más adelante, pero aquí importa señalar la manera en que se realizan las contrataciones. Las Comisiones de Fomento y las APALes tienen mecanismos de recaudación que les permiten manejar un presupuesto anual. Por ejemplo, cobran cuotas voluntarias, realizan rifas u organizan festivales. La normativa vigente las autoriza a usar parte de ese dinero en la contratación de personal de servicio, al tiempo que las exime del pago de aportes patronales al BPS³⁵.

Las organizaciones de padres se sirven de esta potestad para contratar personas o empresas que se ocupan de la limpieza de los locales. En algunos casos lo hacen ajustándose estrictamente a la normativa vigente. En otros casos, parecería que se procede de un modo menos ortodoxo. Si bien las organizaciones de padres están exentas de los aportes patronales, los trabajadores contratados por ellas deben realizar su propio aporte. Y como en general la retribución se negocia en términos de ingreso líquido, este es un costo que se traslada al empleador. Pero muchas organizaciones de padres consideran que no están en condiciones económicas de hacer frente a esta obligación, lo que llevaría a cierto número de ellas a inclinarse por una contratación "en negro".

La situación a la que se estaría llegando por esta vía es por lo menos paradójica. La ineficiencia y rigidez de la gestión del personal no docente por parte de ANEP funciona como un estímulo para que muchas organizaciones de padres contraten personal por su cuenta. Pero como el único dinero del que disponen es el que ellas mismas recaudan, frecuentemente se ven enfrentadas a la escasez de recursos y en muchos casos estarían optando por contrataciones irregulares. El resultado es que la enseñanza pública estaría fomentando (de modo indirecto y ciertamente involuntario) la evasión fiscal.

Durante la anterior administración se intentó dar solución a este problema por la vía de incorporar a los planteles no docentes de ANEP a aquellas personas que venían trabajando en forma más o menos regular para las organizaciones de padres. La iniciativa tuvo el apoyo inmediato de los implicados pero terminó generando resultados no

³⁵ Artículo 449 de la ley N 16.226.

esperados: las personas que hasta ese momento se habían desempeñado de manera satisfactoria incorporaban rápidamente los hábitos de los antiguos funcionarios, lo que conducía a una estrepitosa caída de la productividad. La conclusión a extraer es que la rigidez y el burocratismo no sólo fomentan la búsqueda de soluciones irregulares, sino que entorpecen los intentos de regularización³⁶.

"Las contrataciones irregulares preocupan mucho a los directores. Durante nuestra gestión intentamos eliminarlas por la vía de designar al personal que venía trabajando como contratado. Pero las limpiadoras que trabajaban muy bien para las comisiones de fomento, se enfermaban de la columna en cuanto pasaban a ser funcionarias de ANEP".

(De una entrevista con un antiguo jerarca de ANEP).

(d) Cómo se distribuyen los materiales necesarios para el funcionamiento

Una escuela o un liceo no son solamente un local, un conjunto de alumnos, un plantel docente y cierta cantidad de funcionarios no docentes. Además hace falta disponer de una serie de elementos de trabajo que incluyen desde material de secretaría hasta libros y productos químicos. A esto se agrega que nuestras escuelas públicas proporcionan a muchos de sus alumnos una serie de artículos de primera necesidad tales como túnicas, calzado e impermeables. ¿De qué modo se organiza ANEP para que cada uno cuente con lo que necesita?

La respuesta es que lo hace de un modo muy similar a como lo hacía la antigua Unión Soviética, es decir, mediante canales burocráticos controlados centralmente y muy poco sensibles a las demandas provenientes de donde realmente se sienten las necesidades. Pero las cosas son un poco diferentes en Primaria y Secundaria, de modo que vale la pena describirlas por separado.

i) Las compras en Primaria

³⁶ Durante la anterior administración también se aplicó otra solución, consistente en entregar recursos a las organizaciones de padres para que éstas lo emplearan en la contratación de funcionarios de servicio. Si bien el sistema llegó a aplicarse con buenos resultados en varios cientos de establecimientos, fue abandonado por la actual administración.

En Educación Primaria las compras y la distribución están fuertemente centralizadas. Prácticamente todas las necesidades de las escuelas son atendidas desde lo que suele llamarse "Proveeduría", que es en realidad la conjunción del Departamento de Compras y Licitaciones y el Departamento de Almacenes y Distribución.

Estas unidades son relativamente pequeñas. En el momento de realizarse la presente investigación, el Departamento de Compras y Licitaciones contaba con siete funcionarios, incluido el Director. Tres de ellos eran contratados y uno era un pasante. El Departamento de Almacenes y Distribución tenía seis personas en administración, un capataz, siete peones (dos de ellos minusválidos), tres choferes y dos funcionarios administrativos de depósito. Los almacenes propiamente dichos funcionan en tres grandes depósitos: uno, de tres pisos, está ubicado en la calle Nueva York; otro está ubicado en la calle Marcelino Sosa y el tercero en la calle Nicaragua.

Estas unidades administrativas compran y luego distribuyen prácticamente todo lo que necesitan las escuelas y las oficinas administrativas de Primaria en todo el país³⁷: cuadernos, hojas, lápices, crayolas, tizas, bolígrafos, juegos de geometría, papeles de distintos tipos (garbanzo, celofán, glacé, crepé, etc.), goma, plasticina, tierra de colores, dactilopinturas, túnicas, zapatos, mesas, sillas, estanterías, computadoras, impresoras, heladeras, ventiladores, autos, ómnibus y un largo etcétera difícil de precisar. En la memoria del servicio queda el recuerdo de haber distribuido árboles a ser plantados en las escuelas.

Este largo catálogo es la contracara de un principio sobre el que opera la lógica de todo el sistema. Este principio dice que una escuela pública no debería comprar absolutamente nada (ni una tiza, ni un papel) para poder funcionar normalmente. Trátese de una escuela de Montevideo o de Aceguá, todo debe serle suministrado por los servicios centrales de Educación Primaria. Las necesidades de cada establecimiento se calculan en base a una estimación del consumo promedio por niño para los diferentes tipos de escuelas (comunes, rurales, especiales, etc). En base a este cálculo se hace una entrega al comienzo de cada año con la que, al menos en teoría, quedarían cubiertas todas las necesidades hasta la finalización de los cursos.

³⁷ Como si esto no alcanzara, además se ocupan de asegurar los servicios de agote de pozos y limpieza de tanques de las escuelas de Montevideo, así como la limpieza de las escuelas y de los edificios administrativos del CEP.

Como es razonable suponer, la aplicación de este principio tiene sus complejidades. Por lo pronto, abastecer a 2.500 escuelas de todo aquello que necesitan para funcionar implica manejar *stocks* sencillamente enormes. A título de ejemplo, entre el inicio de 1998 y el momento en que se realizaron las entrevistas para esta investigación, Enseñanza Primaria llevaba distribuidos 180.000 túnicas y 68.000 pares de zapatos³⁸.

Un primer problema que plantea el gran tamaño de los *stocks* consiste en cómo almacenarlos. Es muy difícil controlar una cantidad tan grande de mercadería y asegurarse de que no tenga destinos diferentes de los previstos. Como es natural, se ha desarrollado con esta finalidad una serie de procedimientos administrativos: cada artículo que se carga en un camión tiene una boleta que es firmada por el funcionario que lo prepara, luego por el que lo carga, luego por el que lo entrega y, por último, por quien lo recibe en el lugar de destino. Pero este procedimiento no resuelve el problema de los artículos que puedan salir de los depósitos sin boleta. La impresión subjetiva de los responsables es que las desapariciones de material son escasas, pero es difícil confirmarlo porque se hacen pocos inventarios.

En segundo lugar, el tamaño de los *stocks* plantea la cuestión de cómo distribuirlos. Para hacerse una idea de la magnitud de esta dificultad alcanza con considerar los datos siguientes: en el mes de marzo de 1998 había en los almacenes de Educación Primaria 160 toneladas de material a ser distribuido entre 2.500 escuelas de todo el país. Para hacer frente a esta tarea, el servicio dispone de apenas cuatro vehículos. Y la distribución no puede iniciarse mucho antes del comienzo de las clases (por ejemplo, durante las vacaciones de verano) porque la experiencia ha mostrado que las escuelas desiertas y bien abastecidas son objeto de saqueos. El problema de cómo hacer llegar en pocas semanas 160 toneladas de material a 2.500 puntos de destino cuando sólo se cuenta con cuatro vehículos es un desafío aun para la más eficiente de las organizaciones.

Pero los problemas asociados al almacenamiento y distribución del *stock* son apenas una parte del asunto. Una gran cantidad de dificultades, demoras y rigideces provienen de los procedimientos que hay que cumplir para poder comprar todo lo que posteriormente será almacenado y distribuido. Esto se debe a que la mayor parte de las compras que hace Educación Primaria superan largamente los límites establecidos para realizar compras

³⁸ Posteriormente las autoridades anunciaron la compra de 20.000 capas impermeables y 20.000 pares de botas destinados a alumnos de primer año de escuela. Para una información más completa sobre la cantidad de materiales a distribuir (incluyendo libros y material didáctico) ver Rama, Germán: *La reforma educativa en Uruguay*. Montevideo, ANEP, 1998.

directas³⁹ y licitaciones abreviadas⁴⁰, de modo que es inevitable hacer llamados a licitación pública. Para entender cómo funciona este procedimiento, es ilustrativo seguir los pasos que deben cumplirse para que una escuela pública reciba un paquete de túnicas a comienzos del año.

El inicio del proceso está en manos del Departamento de Compras y Licitaciones, que es el encargado de elaborar los pliegos. Para ello cuenta con el apoyo de una comisión de personas idóneas que son las encargadas de establecer las condiciones a cumplir por quienes decidan presentarse a la licitación. Los pliegos deben especificar, por ejemplo, la cantidad de túnicas a entregar, el grosor y el material en el que debe estar confeccionada la tela, los lugares en los que debe haber doble costura, el modo en que deben pegarse los botones, si las túnicas deben o no tener bolsillos (y en caso afirmativo, cuántos y dónde), si deben diferenciarse según sexo, si debe o no haber cinturón, etc.

Una vez que los pliegos han sido redactados en todos sus detalles, el Departamento de Compras y Licitaciones los eleva al Consejo de Educación Primaria. Este órgano hace un estudio de su contenido y luego consulta a la División Hacienda para confirmar que se cuenta con rubros. Si hay acuerdo en torno al contenido y si la respuesta de Hacienda es positiva, entonces el Consejo aprueba el llamado a licitación. Si no es así, habrá correcciones y demoras. En el mejor de los casos, esta primera etapa del proceso habrá durado un mes.

Una vez que recibe la autorización del Consejo, el Departamento de Compras hace el llamado a licitación mediante anuncios en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional. El Departamento recibe las propuestas y, cuando se cumple el plazo establecido, hace la apertura de propuestas. Allí entra en acción la Comisión Asesora de Adjudicaciones, integrada por el Director del Departamento de Compras, un abogado, un arquitecto, una inspectora y un contador. La Comisión hace un cuadro comparativo de las ofertas y recomienda la adjudicación. El trabajo de la Comisión puede llevar entre unas horas y varias semanas, según el tamaño y la complejidad de la licitación. A esto hay que agregar el plazo que tienen los oferentes para elaborar sus propuestas.

Una vez hecha la recomendación por parte de la Comisión Asesora de Adjudicaciones, se da vista a los oferentes. Estos tienen diez días de plazo para presentar observaciones. Si

³⁹ En el momento de realizarse el estudio, 43.000 pesos.

⁴⁰ En el momento de realizarse el estudio, 856.000 pesos.

las hay, se vuelve a convocar a la Comisión, que puede hacer un nuevo llamado o bien puede eliminar el renglón para no detener el proceso. Una vez concluida esta etapa, la Comisión transmite su recomendación al Consejo de Educación Primaria y éste eleva su decisión al Tribunal de Cuentas. Si el Tribunal no plantea objeciones, el Departamento de Compras se encargará de hacer la notificación definitiva de la licitación.

Si todo anda muy bien y no aparecen dificultades, el proceso habrá llevado no menos de tres meses. Pero esto no significa el fin de la historia, porque los artículos licitados todavía no están en manos de las escuelas. Aun debe correr el plazo con el que cuentan los oferentes para entregar la mercadería (por ejemplo, sesenta días), luego hay que almacenar los artículos en los depósitos de Primaria y finalmente hay que iniciar la distribución a todo el país. Si al cabo de todo este proceso las túnicas llegan a las escuelas un mes después del inicio de clases, entonces se trata de un buen año.

Uno de los resultados más llamativos que arrojó la serie de entrevistas realizadas es la contraposición de opiniones acerca del funcionamiento de este mecanismo. El juicio predominante entre las autoridades y los responsables administrativos del ente es que el sistema de compras funciona muy bien. La opinión de muchos maestros y directores consultados (principalmente en el interior) es que el sistema deja mucho que desear.

La aparente contradicción es en realidad fácil de entender. Los encargados de hacer funcionar el sistema realizan grandes esfuerzos para adquirir, almacenar y distribuir una enorme cantidad de artículos, siguiendo procedimientos sumamente rígidos y enfrentando dificultades enormes. En primer lugar, no cuentan con información de primera mano sobre lo que necesitan las escuelas, sino con una estimación de lo que se supone que necesitan en función del número de alumnos. En segundo lugar, el ritmo y el monto de las licitaciones no les permite satisfacer cada año la totalidad de las necesidades estimadas, lo que los obliga a hacer elecciones difíciles (el criterio usual consiste en tratar de llegar al cien por ciento de las escuelas, aunque no se satisfaga el cien por ciento de las necesidades de cada una). En tercer lugar, cuentan con una infraestructura insuficiente para cumplir los objetivos que se proponen dentro de los plazos de que disponen. Vistas todas estas dificultades, si la totalidad de las escuelas ha recibido al menos una parte de lo que necesita para principios del mes de mayo, los responsables de la tarea pueden darse por satisfechos.

El problema es que las cosas se ven muy diferentes cuando se las mira desde las escuelas. En primer lugar, las clases empiezan en marzo, no en abril ni en mayo. Si los materiales que se necesitan llegan un mes y medio tarde, esto representa un grave perjuicio para los

maestros y para los alumnos. Los esfuerzos realizados por los encargados de la distribución se vuelven irrelevantes cuando se los mira desde este punto de vista.

En segundo lugar, las estimaciones hechas por el Departamento de Compras no siempre coinciden con lo que las escuelas necesitan. Esto se debe en parte a que el cálculo de necesidades por alumno es sólo aproximativo, y en parte a que nada asegura que dos escuelas con el mismo número de alumnos tengan los mismos requerimientos. Si a esto agregamos que el Departamento de Almacenes y Distribución no siempre consigue satisfacer la totalidad de las necesidades estimadas, el resultado es que muchas escuelas se quedan sin materiales antes de que termine el año. Pero el sistema de distribución no prevé ningún mecanismo que permita responder a esta situación.

Por último, están los inevitables errores que se cometen cuando se administra de manera burocrática un *stock* tan voluminoso. A veces llega a una escuela la cantidad adecuada de zapatos, pero los números no se ajustan a los tamaños de los pies de los niños. A veces las túnicas que se reciben son de un único talle. A veces la escuela recibe sólo una parte de la carga que se le asignó en Montevideo porque hubo algún cambio de rumbo en alguna de las escalas (los camiones de Primaria hacen sus entregas en las Inspecciones Departamentales y éstas se encargan de hacer llegar el material a cada escuela mediante procedimientos que varían de un sitio a otro).

"El envío de materiales fungibles (papel, crayolas, etc.) se hace una vez al año en base a la estimación del consumo por alumno. No está prevista una segunda entrega para el caso de que esos materiales no alcancen. Eso sólo se hace si hay robos o cuando se abren escuelas nuevas. En todos los demás casos, las escuelas se tienen que administrar"

(De una entrevista con un responsable de la estructura de compras de Primaria).

El resultado natural de esta suma de carencias de información, errores y trabas burocráticas debería ser un estado de permanente penuria en los centros de estudio. Si todo dependiera de los canales oficiales de distribución, nuestras escuelas deberían verse constantemente en problemas para desempeñar sus funciones más cotidianas. Sin embargo, no es esto lo que ocurre. A pesar de las múltiples carencias y dificultades, las escuelas consiguen funcionar con relativa normalidad. ¿Cómo se explica este fenómeno? Principalmente en función de algunos mecanismos correctivos que no están previstos en

los organigramas, o que juegan en los hechos un rol mucho más decisivo del que estaba previsto en el diseño original del sistema.

Algunos de estos mecanismos permiten agilizar la distribución de materiales. En muchos casos, para hacer llegar los envíos al interior del país no se emplean los vehículos de Educación Primaria sino otros aportados por las intendencias departamentales o las Fuerzas Armadas. Algunas de estas soluciones son buscadas por las propias autoridades de Primaria o por las Inspecciones Departamentales. Otras veces la iniciativa proviene de los directores, que aprovechan el viaje de un camión del Regimiento más próximo para resolver el problema de su propia escuela. Por cualquiera de estos caminos se consigue evitar las largas esperas que supondría depender de los camiones de Primaria.

Otros mecanismos de corrección no apuntan solamente a solucionar los problemas de distribución sino que permiten comprar más materiales de los que son entregados por Primaria. En este terreno, las Comisiones de Fomento hacen nuevamente un aporte esencial. Parte del dinero que se recauda mediante cuotas voluntarias de los padres, festivales o kermesses se destina a comprar todo aquello que la escuela necesita y que Primaria no está en condiciones de (o no estima necesario) proveer. Esto puede incluir desde materiales de secretaría hasta diferentes elementos requeridos para el desarrollo de los cursos, pasando por aparatos de video, computadoras y microscopios. Aunque la situación varía de una escuela a otra, el hecho es que una proporción importante de los elementos de los que disponen los maestros no son proporcionados por la estructura central de Educación Primaria sino por los propios padres.

ii) Las compras en Secundaria

La situación de Educación Secundaria es similar en muchos aspectos a la que se acaba de describir. También en este caso existe un Departamento de Proveeduría que se encarga de comprar centralmente y de distribuir en todo el país artículos tan disímiles como bancos, computadoras, papel de diversos tipos, materiales de secretaría, microscopios, camionetas, tizas y reactivos químicos para los laboratorios. Los procedimientos que se emplean para realizar estas compras son los mismos que se aplican en Primaria y en toda la administración pública. Al igual que en Primaria, también existe una Comisión de Adjudicaciones integrada por el jefe de Proveeduría, un abogado, un contador, un escribano y, actualmente, un director de liceo que es al mismo tiempo ingeniero. Por último, los medios de que dispone Educación Secundaria para llegar a todos los liceos

del país son tan insuficientes como los de Primaria (dos camiones y una camioneta), de modo que son igualmente frecuentes los mecanismos informales para acelerar la distribución. Los camiones del Ejército y los correos privados son dos canales relativamente habituales, pero en Montevideo también es usual que una directora se haga acompañar por su esposo para retirar materiales en su auto particular.

Pese a estas similitudes, en Educación Secundaria se han dado algunos pasos hacia una descentralización del sistema de compras. Los artículos de limpieza ya no se adquieren centralmente (como se hizo durante años) sino que se entrega a cada liceo una partida calculada en función del número de alumnos. Lo mismo ocurre con los materiales de laboratorio, excepto en aquellos liceos ubicados en zonas donde no existe un proveedor local. Los directores manejan una "caja chica" que permite solventar estos y otros gastos, y pueden servirse de los proventos de cantina para comprar materiales didácticos (por ejemplo, libros y materiales de laboratorio), así como para atender necesidades imperiosas de los estudiantes en materia de alimentación y vestimenta⁴¹.

Todo esto suena razonable y parece actuar en favor de una mayor flexibilidad del sistema, pero el problema es que los montos que se manejan por estas diferentes vías son poco más que simbólicos. La totalidad de los directores entrevistados coincidieron en afirmar que la "caja chica" de la que disponen permite responder a una mínima proporción de los gastos que se generan en sus establecimientos. En varios de los casos analizados, el director recibía el equivalente a 350 dólares cada dos meses, con los que debía enfrentar las necesidades de un liceo al que asistían varios cientos de alumnos. Los proventos de cantina se reparten entre los diferentes turnos y apenas alcanzan para algunas compras esporádicas de libros o material didáctico.

En los hechos, entonces, las diferencias entre Primaria y Secundaria son menores de lo que podría parecer. En ambos casos, el grueso de lo que recibe oficialmente cada establecimiento proviene de una estructura fuertemente centralizada, poco sensible a las necesidades específicas y con grandes dificultades de distribución. En ambos casos también, lo que se recibe de este modo es insuficiente, de modo que hace falta buscar mecanismos alternativos.

⁴¹ Estos proventos, sin embargo, no pueden ser usados para pagar retribuciones personales ni viáticos. Ver la Circular 2314 (*Reglamento para el Funcionamiento de las Cantinas Liceales*) aprobada por el CES el 23 de diciembre de 1997.

A nivel de Secundaria se detectaron dos mecanismos que parecen jugar roles significativos. El primero y más decisivo es el aporte de las Asociaciones de Padres, equivalente al de las Comisiones de Fomento en Primaria. El segundo, mucho menos perceptible y de dimensiones difíciles de determinar, consiste en la generación de fuentes de ingresos alternativas dentro de los propios liceos.

Las APALes son un fenómeno menos estructurado y menos estable que las Comisiones de Fomento Escolar. Esto se debe a que, a medida que los alumnos crecen, la participación de los padres en su educación se va haciendo más distanciada. La mayor parte de las escuelas cuentan con una Comisión de Fomento razonablemente activa, pero esto es poco común a nivel del Bachillerato. Pese a esto, en muchos liceos las APALes juegan un rol importante, y parte de ese rol consiste en recaudar recursos que permitan dar respuesta a las necesidades económicas del establecimiento. La mayoría de los directores consultados declaró recurrir a la APAL cuando se queda sin recursos para reponer materiales de laboratorio, para comprar material de secretaría o para reponer las bombitas de luz que se queman.

El segundo mecanismo complementario que permite a muchos liceos proveerse de los materiales que necesitan consistiría en la generación de fuentes de ingresos alternativas y *non sanctas*. Dado su carácter irregular, este es un mecanismo del que se habla poco y sólo luego de haber obtenido ciertas garantías de confidencialidad. Pero la serie de entrevistas realizadas permite formarse una idea general del modo en que estarían operando.

De acuerdo a numerosos testimonios recabados, en muchos liceos existiría una "caja negra" en la que se vierten fondos recaudados mediante procedimientos no permitidos o explícitamente prohibidos por las autoridades de Secundaria. El más frecuente de estos procedimientos consistiría en la venta de fotocopias realizadas en la propia secretaría del liceo. Los repartidos de química, por ejemplo, se reproducirían en la fotocopidora del instituto y se venderían a un precio ligeramente superior al costo (o a precio de mercado, pero utilizando papel suministrado por Proveeduría, es decir, papel que al liceo le sale gratis). Con el dinero obtenido por esta vía se comprarían materiales a ser usados, por ejemplo, en el laboratorio de química. De acuerdo a los testimonios recogidos, el sistema estaría tan institucionalizado que algunos directores exigirían la participación de otros docentes en el control de la "caja negra", de manera de quedar libres de toda sospecha de estar actuando en beneficio propio.

Dicho de otro modo: en algunos liceos se estarían empleando procedimientos claramente irregulares, no con la finalidad de lograr un beneficio personal sino con el propósito de asegurar algunas condiciones de funcionamiento que no se consiguen por las vías regulares. Esto sería una consecuencia de la combinación de la ineficiencia del servicio de Proveeduría y la exigüidad de los recursos que Secundaria pone directamente en manos de los directores.

(e) Cómo se realizan las reparaciones

Las escuelas y liceos no sólo necesitan de una serie de materiales que deben ser repuestos a medida que se agotan. Además deben hacer frente a los problemas de mantenimiento de los edificios donde funcionan. Hay vidrios que se rompen, baños que se anegan, azoteas que tienen filtraciones, pintura que se descascara. Resolver esta clase de dificultades es un componente esencial de la gestión de todo centro educativo, ya que las condiciones en las que se encuentra el local tienen un impacto significativo sobre el comportamiento de los alumnos. Un local acogedor y en buen estado invita a incorporarse a la comunidad educativa y tiende a generar conductas respetuosas hacia el entorno físico. Un local desagradable y deteriorado dificulta la integración y fomenta los actos vandálicos. ¿Cuál es el modo en que ANEP enfrenta este problema?

i) El mantenimiento de las escuelas

En Educación Primaria la apuesta sigue siendo a la centralización. Si en una escuela de Montevideo se rompe un vidrio o una cañería, hay que solicitar la intervención de la Unidad de Talleres y Mantenimiento, dependiente de Servicios Generales de Primaria. Esta unidad cuenta con aproximadamente medio centenar de funcionarios que se distribuyen en un pequeño núcleo de administrativos y un conjunto de operarios especializados en albañilería, carpintería, pintura, sanitaria, vidriería, herrería y electricidad. Con este contingente se responde a las demandas provenientes de los 247 locales escolares existentes en la capital.

La Unidad de Talleres y Mantenimiento se ocupa de un amplio rango de problemas: desagota azoteas, repara instalaciones eléctricas, arregla y modifica aberturas, cumple tareas de albañilería, hace pintura de interiores y de exteriores. En materia de sanitaria se ocupa de roturas de caños y de cisternas, de obstrucciones y de pérdidas, siempre que la

resolución del problema implique picar paredes o levantar pisos. Para la solución de problemas sanitarios "a la vista" existe un servicio tercerizado que es controlado por el CODICEN.

Los procedimientos a seguir son lentos y complejos. Supongamos que una escuela sufre la ruptura de un vidrio. Para conseguir la intervención de la Unidad de Talleres y Mantenimiento, el director debe empezar por comunicarse con Servicios Generales para que desde allí se verifique que el desperfecto efectivamente existe. Luego se encarga el vidrio a Almacenes y Distribución, que es la unidad encargada de cortarlo. Una vez que esta operación se ha cumplido, el vidrio llega a la Unidad de Talleres y Mantenimiento. Esta se ocupará de llevarlo a la escuela cuando se cuente con el tiempo necesario y con un vehículo para trasladarlo.

Todo esto lleva como mínimo una semana y puede prolongarse mucho más. En el momento de realizarse el estudio, Mantenimiento contaba con un solo vehículo que debía compartir con Almacenes. Para la fecha en que se visitó el servicio había una gran cantidad de vidrios cortados a la espera de ser llevados a diferentes escuelas y no había previsiones claras acerca de cuándo eso podía ocurrir.

Las cosas no hacen sino complicarse cuando ya no se trata de algo tan simple como cambiar un vidrio sino, por ejemplo, de una obra de albañilería. Una queja frecuente de los directores es que un trabajo de esta naturaleza puede prolongarse más allá de todo plazo razonable: se sabe cuando se inicia pero es virtualmente imposible estimar una fecha de finalización. Esto implica una fuerte distorsión del funcionamiento de las escuelas y, aunque los directores no lo incluyan en sus quejas, implica también un encarecimiento innecesario de las obras.

Parte de las dificultades tienen que ver con la gestión de personal de mantenimiento. Cuando se inicia un trabajo en una escuela, se designa cierta cantidad de operarios que deberían presentarse diariamente hasta haberla concluido. Pero nadie ejerce un control real sobre el punto y las faltas sin aviso son extremadamente frecuentes. El director de la escuela no tiene ninguna posibilidad de influir sobre la situación porque carece de toda autoridad sobre los operarios: no los ha elegido, no le corresponde evaluarlos y no puede sustituirlos. Los responsables de la Unidad de Mantenimiento no disponen de medios suficientes para controlar lo que ocurre en cada una de sus obras y se enfrentan a las dificultades propias de trabajar con personal inamovible. A esto se suma una cultura

institucional que justifica el ausentismo relacionándolo con los problemas de remuneración: un oficial albañil de Primaria es pagado como un auxiliar de limpieza.

Las demoras y el encarecimiento de las obras se deben también a problemas organizativos. La Unidad de Talleres y Mantenimiento depende del Departamento de Almacenes y Distribución para recibir todos los materiales que necesita para trabajar. Anualmente debe hacer un pedido, y eventualmente puede agregar otros en el transcurso del año. Pero nada de eso le asegura que cuente con lo necesario en el momento preciso. Puede ocurrir que la Unidad de Mantenimiento no haya solicitado algo que luego resultó necesario, o puede ocurrir que el departamento de Almacenes haya demorado en comprar lo que se precisa con urgencia. Además existen problemas de gestión de *stock* que introducen divergencias entre lo que aparece en los listados de materiales disponibles y lo que se encuentra en los depósitos. Para peor, no hay mecanismos de salida previstos para estas situaciones. La unidad de Mantenimiento no dispone de "caja chica", de manera que muchas obras se demoran interminablemente por falta de tornillos o de clavos.

Las demoras y la pérdida de dinero generadas por la centralización administrativa no se detienen aquí. Los directores de escuela no disponen de los planos del local que supuestamente controlan. Toda la documentación relativa a los edificios escolares está almacenada en la División Arquitectura del CODICEN y, de acuerdo a múltiples testimonios, el manejo del archivo está lejos de ser eficiente. La consecuencia es que muchas obras deben realizarse a ciegas. Por ejemplo, las roturas de las cañerías deben ser resueltas sin poder consultar los planos sanitarios, es decir, sin saber exactamente por dónde corren los diferentes ramales. Eso hace que muchas veces sea preferible hacer una instalación nueva que, a su vez, no figurará en los planos. Como resultado, no sólo se habrá hecho un gasto mucho mayor de materiales y de horas de trabajo, sino que frecuentemente se llega a soluciones inadecuadas que terminan por generar nuevos problemas.

El resultado de la aplicación de este sistema centralizado y burocrático ha sido un déficit endémico en materia de mantenimiento. Una encuesta a directores realizada por ANEP en 1996 reveló que en un 54% de las escuelas públicas de Montevideo y un 41% de las escuelas públicas del interior urbano había problemas de humedad o filtraciones. En el 51% de las escuelas públicas de la capital había dificultades con la instalación sanitaria y en el 22% había aulas que se inundaban cuando llueve. El 56% de las escuelas estatales de Montevideo y el 38% de las del interior urbano tenía más de la mitad de las aulas con

bancos insuficientes o en mal estado. La cuarta parte de las de la capital tenía más de la mitad de las aulas con el pizarrón en mal estado⁴².

CUADRO 8
PROBLEMAS DE MANTENIMIENTO EN LAS ESCUELAS MONTEVIDEANAS
(AÑO 1996)

PORCENTAJE DE ESCUELAS DONDE...	Escuelas públicas			Escuelas privadas	
	TOTAL	Contexto favorable	Contexto desfavor.	TOTAL	Contexto favorable
Menos de la mitad de las aulas tiene buena iluminación	13,3	10,0	21,2	0,0	0,0
Menos de la mitad de las aulas tiene ventilación suficiente	12,1	5,0	20,2	0,0	0,0
Menos de la mitad de las aulas tiene pizarrón en buen estado	24,6	15,0	33,7	0,8	0,0
Menos de la mitad de las aulas tiene bancos en buen estado	55,8	36,3	72,1	1,6	0,9

Fuente: ANEP/Programa MECAEP/UMRE

Todos estos problemas son suficientemente evidentes como para que se haya intentado aplicar algunos paliativos. En particular, para trabajos cuyo costo sea inferior a 15.000 pesos se está aplicando un procedimiento que permite tercerizar las obras luego de la presentación de tres presupuestos y bajo el control estricto del Consejo de Primaria. En el interior del país esta responsabilidad se traslada a las Inspecciones Departamentales, aunque es el Consejo quien establece la cantidad de dinero de la que éstas disponen.

Estos procedimientos alternativos representan una mejora real respecto a la situación anterior, pero no significan todavía un verdadero cambio de sistema. Las partidas no siempre están disponibles y las autorizaciones pueden hacerse esperar más de lo razonable. El resultado es que, en un gran número de casos, los directores de las escuelas siguen apelando a las Comisiones de Fomento. Dado que el cambio de un vidrio por los

⁴² Cfr. Proyecto MECAEP, ANEP/BIRF: *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria, Tercer informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, octubre de 1997, p. 27.

canales regulares puede requerir varias semanas, la solución más común consiste en que el director contrate a un vidriero de la zona y le pague con recursos de la Comisión. Cuando el vidrio aportado por Primaria finalmente llega a la escuela, lo habitual es que se guarde y se lo emplee en la próxima reparación. Las Comisiones de Fomento también intervienen en obras de mayor envergadura, sea por la vía de aportar dinero complementario a una partida de 15.000 pesos aportada por Primaria, sea por la vía de establecer convenios con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La intervención de las Comisiones de Fomento permite, una vez más, paliar las ineficiencias del sistema de mantenimiento de Educación Primaria. Pero esto sólo beneficia a aquellas unidades que cuentan con este tipo de apoyo, es decir, a las escuelas. Las restantes reparticiones del ente no cuentan con esta ventaja y eventualmente pueden pagar las consecuencias. En el momento de realizarse este estudio, el Departamento de Estadística de Educación Primaria llevaba ocho meses trabajando con una única computadora debido a un problema eléctrico que había inutilizado la mayor parte de sus instalaciones. Pese a las demandas de sus responsables, la dificultad demoraba en ser solucionada. Como consecuencia, el procesamiento de datos estaba prácticamente paralizado y era imposible obtener información de ese servicio.

ii) El mantenimiento de los liceos

Las tareas de mantenimiento en Educación Secundaria siguen procedimientos algo diferentes a los de Primaria. En general se acude con mayor frecuencia a la tercerización de servicios, aunque la decisión sigue residiendo en el aparato burocrático y no en los establecimientos. Más allá de estos rasgos generales, las respuestas del sistema pueden ser muy diferentes según se trate de la rotura de un vidrio, de la reparación de un conjunto de bancos o de una obra de albañilería.

En algunos casos, los problemas de mantenimiento se resuelven apelando a personal propio en un estilo muy similar al de Primaria. Un ejemplo frecuentemente mencionado por los directores es el servicio de carpintería, que se encarga de responder ante el desgaste y las roturas de los pupitres. De acuerdo a los testimonios recogidos, este servicio funciona con extrema lentitud y sólo puede realizar reparaciones sencillas debido a sus propias carencias de infraestructura. Por ejemplo, no puede reparar pupitres que tengan partes metálicas. Dado que el apoyo de este servicio es notoriamente insuficiente, en los últimos tiempos se ha intentado recurrir a otras soluciones como los convenios con organizaciones que trabajan con presidiarios.

En otros casos, como la reparación de equipos de oficina, los mecanismos de solución requieren la intervención del Departamento de Proveeduría. Esto le quita a los directores toda posibilidad de elegir sus propios proveedores y suele generar demoras que, vistas desde el punto de vista de los responsables de los centros de estudio, resultan imposibles de prever y de controlar.

"Hace un tiempo se rompió la fotocopiadora del liceo. Llamé a Proveeduría y me dijeron que no podía llevarla directamente al service. Tuve que mandar la fotocopiadora a Proveeduría junto con un oficio. Al mes llamé por teléfono y me dijeron que estaba lista en el service pero que no podía ir a buscarla yo mismo. Pasaron quince días y me llamaron de Proveeduría para decirme que ya la tenían. Cuando llegó la fotocopiadora al liceo descubrimos que estaba tan rota como la mandamos. Así que otra vez hubo que llamar a Proveeduría y hace un mes que la estamos esperando".

(De una entrevista con un director de liceo)

Pero en muchos otros casos Educación Secundaria está optando por mecanismos más ágiles que, aunque funcionan de manera imperfecta y en el marco de restricciones presupuestales, apuntan en la dirección de aliviar la carga burocrática. El actor decisivo en estos casos es la Unidad de Programación y Supervisión de Obras, dependiente del Consejo de Secundaria.

Cuando se trata de arreglos pequeños, los directores de Secundaria pueden disponer de fondos de hasta 5.000 pesos. Ellos tienen la iniciativa en la identificación del problema y en la búsqueda de soluciones. Pero para poder realizar el gasto hace falta la previa autorización de un arquitecto del ente, lo que exige una visita al liceo que puede demorar el proceso en varias semanas. Cuando el gasto es de mayor envergadura, el contrato de servicios externos debe ajustarse a las exigencias de una compra directa o de una licitación abreviada. En el caso de una compra directa (que requiere la solicitud de tres presupuestos y la elección de uno de ellos) el proceso de decisión puede insumir entre uno y varios meses. En el caso de una licitación abreviada los plazos pueden ser mucho mayores. Es frecuente que, cuando se trata de erogaciones importantes, intervenga la propia División Arquitectura del CODICEN.

En todos estos casos, las soluciones puestas en práctica por Educación Secundaria están a medio camino entre las empleadas en Primaria y una auténtica descentralización de las responsabilidades relativas al mantenimiento. Por una parte, hay una clara tendencia a tercerizar servicios en lugar de mantener planteles propios de técnicos y de operarios. Pero, por otro lado, la autorización del gasto sigue estando centralizada, y esta tendencia se fortalece a medida que se detectan insuficiencias presupuestales. Varios testimonios coinciden en señalar que los miembros del Consejo de Secundaria dedican buena parte de su tiempo a atender y evaluar reclamos de esta naturaleza.

La lentitud de los procesos de decisión y el fuerte componente de negociación que éstos requieren hacen que, pese a la existencia de mecanismos de tercerización, muchos directores prefieran recurrir directamente al apoyo de las APALes. De acuerdo a los testimonios de varios directores entrevistados, la reacción más frecuente ante la rotura de un vidrio o de una cerradura consiste en recurrir a los fondos que fueron recaudados por los padres. En el otro extremo, varias autoridades y responsables administrativos consultados coincidieron en señalar que muchos directores recurren a la APAL porque desconocen los mecanismos que están a su alcance. Es probable que esta afirmación contenga una cuota de verdad, pero aun en ese caso la responsabilidad no debería

atribuirse a los directores sino a un sistema que estimula muy poco la responsabilización a nivel de quienes deberían gestionar los establecimientos⁴³.

(f) Conclusiones preliminares

Este repaso del modo en que llegan a un instituto los alumnos, los docentes, el personal administrativo y de servicio, los materiales necesarios para asegurar el funcionamiento diario y los servicios de mantenimiento confirma algunos rasgos de nuestra enseñanza pública que ya habían sido analizados en el capítulo anterior: su centralismo, su ineficiencia, su burocratización. En un país que se moderniza en muchos aspectos, el sustento institucional de la vida educativa conserva una lógica que no ha sufrido modificaciones sustanciales durante más de un siglo.

Esta rigidez y este burocratismo implican costos económicos que rara vez se tienen en cuenta. Al precio unitario que Educación Primaria paga por una partida de cuadernos o de tónicas debería agregarse la cuota correspondiente de los salarios y cargas sociales que se paga a los funcionarios que preparan la licitación; los costos de papeleo y secretaría; el pago de los avisos en la prensa; el salario y las cargas sociales de los funcionarios que reciben, controlan y almacenan la mercadería; la amortización y el mantenimiento de las oficinas, depósitos, computadoras, montacargas y vehículos que se emplean en el almacenamiento y distribución; los costos de traslado, incluyendo el combustible, los viáticos y las horas extra del personal movilizado; los costos de oportunidad de mantener grandes predios ocupados en la zona céntrica de Montevideo y muchos otros que sería excesivo enumerar.

Con todo, estos costos económicos ocultos están lejos de ser el centro del problema. Si el actual sistema mostrara resultados positivos en otros aspectos, el hecho de que resultara más caro de lo que suele creerse tendría una importancia apenas relativa. Lo decisivo no está allí, sino en que este sistema impide de manera sistemática que nuestras escuelas y liceos funcionen como comunidades educativas. Una escuela o un liceo públicos del Uruguay es un lugar al que los alumnos llegan sin haberlo querido, donde se encuentran con docentes que han convergido por razones fortuitas, en el que trabaja un personal administrativo y de servicio que no fue elegido ni puede ser sustituido por los responsables del establecimiento, donde es preciso trabajar con materiales que otros envían en base a una lejana estimación de necesidades y cuyas condiciones de funcionamiento dependen de personas a las que es imposible controlar desde

⁴³ La única excepción a este respecto es un método que se aplica en el interior, según el cual los directores de liceo reciben partidas anuales que deben administrar ellos mismos.

e el propio instituto.

En estas condiciones es difícil que los directores, los docentes, los alumnos y los funcionarios puedan llegar a sentir a su escuela o liceo como algo propio. Y sentir a la escuela o al liceo como algo propio es una condición fundamental para que se cree el clima que hace posible transmitir conocimiento a los alumnos.

La literatura más reciente sobre desempeño educativo coincide en señalar la importancia de la dimensión institucional en el logro de buenos aprendizajes. Son las "buenas escuelas", o "escuelas eficaces", las que consiguen que los docentes efectivamente enseñen y los alumnos efectivamente aprendan. Estas escuelas están centradas en proyectos educativos claros, cuentan con autoridades dotadas de capacidad de liderazgo, son fuertemente sensibles a las demandas de los padres y favorecen la generación de sentimientos de pertenencia por parte de los alumnos⁴⁴. Cuando todo esto ocurre, se crean las condiciones para que sea posible enseñar y aprender. Pero nuestra enseñanza pública se ha organizado del modo en que hubiera debido hacerlo si alguien se hubiera propuesto obstaculizar sistemáticamente la consolidación de estas condiciones.

Pero la descripción realizada no sólo permite sustentar esta conclusión general. Además pone en evidencia la importancia de algunos temas que hasta ahora han recibido una atención relativamente escasa pese a que merecerían convertirse en verdaderos núcleos del debate educativo. Entre estos temas decisivos pero relativamente desatendidos quisiéramos resaltar dos. El primero es la extrema debilidad de la figura del director en nuestros centros de enseñanza. El segundo es la presencia de las organizaciones de padres como una estructura semi-oculta sobre la que descansa buena parte del funcionamiento cotidiano de nuestras escuelas y liceos.

La debilidad de la figura del director surge con claridad de lo dicho hasta ahora pero, para calibrar todo su alcance, es necesario incorporar alguna información que será presentada al hablar de la carrera docente. Por esa razón, la consideración detallada de este tema acompañará las Conclusiones Preliminares del próximo capítulo. En cambio, lo dicho hasta aquí es suficiente para poder analizar con cierto detenimiento el papel que juegan las organizaciones de padres en el funcionamiento de la enseñanza pública. Dado

⁴⁴ Para todo esto ver, entre otros: da Silveira, Pablo, *La segunda reforma* (ya citado), p. 92ss.; Hanushek, Eric: *Making Schools Work*, Washington DC, Brookings Intitution, 1994; Hill, Paul et al.: *Reinventing Public Education*, Chicago, The University of Chigago Press, 1997; Wood, George: *Schools That Work*, New York, Plume, 1992.

que el tema merece una consideración detenida, se presentará como un suplemento de estas Conclusiones Preliminares.

SUPLEMENTO A LAS CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL CAPITULO III EL PAPEL DE LAS COMISIONES DE PADRES

A lo largo de este capítulo ha aparecido con insistencia un dato significativo: cuando los directores se enfrentan a un problema de insuficiencia de recursos humanos, a la escasez de materiales de trabajo o a la necesidad de realizar gastos de mantenimiento, frecuentemente recurren a las organizaciones de padres como una fuente de apoyo más sensible a sus demandas (y más eficiente en sus respuestas) que la estructura burocrática de ANEP. Si esto es así, entonces las organizaciones de padres están jugando un rol vital para el funcionamiento cotidiano de las escuelas y liceos públicos. La ausencia de su aporte podría conducir, como mínimo, a un serio deterioro de los servicios que reciben cotidianamente centenares de miles de alumnos.

Sin embargo, llama la atención lo poco que se habla de estas organizaciones y la escasa atención que se les presta en los estudios sobre la realidad educativa. Es relativamente raro escuchar alusiones a las Comisiones de Fomento o a las APALes en el discurso público de las autoridades de la enseñanza (por ejemplo, cuando realizan intervenciones en el Parlamento o cuando realizan conferencias de prensa). Y es igualmente raro encontrar referencias a estas organizaciones en la literatura que se ocupa de describir la realidad educativa, salvo en algunos casos en los que se tiende a minimizar su importancia⁴⁵.

Esta aparente inconsistencia entre lo que sugieren los testimonios de los directores y el modo en que se suele hablar a nivel público de las organizaciones de padres requiere alguna explicación. Para intentar aproximarnos a ella procederemos del siguiente modo: primero presentaremos una descripción de la manera en que funcionan estas organizaciones; luego resumiremos los resultados de tres análisis de caso realizados con el objeto de percibir su impacto sobre el funcionamiento cotidiano de los centros de estudio; por último, presentaremos una hipótesis acerca de la poca relevancia que se les asigna en el debate público.

⁴⁵ Ver, por ejemplo, Rama, Germán: *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay. Informe al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública*. Montevideo, CEPAL/BID/FONADEP, 1991, p. 164.

i) El funcionamiento de las organizaciones de padres

Las organizaciones de padres se dividen en Comisiones de Fomento Escolar, que se ocupan de brindar apoyo a las escuelas, y Asociaciones de Padres del Liceo (o APALes) que se encargan de prestar apoyo a los liceos. Dado que hay algunas diferencias entre unas y otras, las describiremos separadamente.

i.1) Las Comisiones de Fomento Escolar

De acuerdo a la normativa vigente en Educación Primaria, todo director tiene la obligación de crear una Comisión de Fomento para su escuela al principio de cada año lectivo⁴⁶. Con este fin deberá convocar a los padres y vecinos, solicitar que se presenten candidatos y organizar un acto eleccionario en el que se pueden votar individuos o listas mediante voto secreto⁴⁷. Cada Comisión está integrada por diez miembros (seis en las escuelas rurales) más sus respectivos suplentes. A ellos se suma como miembro nato el director de la escuela, que debe actuar como tesorero. Cada Comisión dura un año en funciones y sus miembros pueden ser reelectos⁴⁸.

Cada Comisión debe tener una sesión ordinaria por mes, dos sesiones extraordinarias obligatorias (una en junio y otra a fin de año) y todas las extraordinarias que se crean pertinentes. En las reuniones no sólo participan las personas electas a principios del año sino también (aunque sin derecho a voto) todos los padres y vecinos que quieran hacerlo⁴⁹.

Las Comisiones están autorizadas a recaudar y administrar dinero⁵⁰. Con este fin deben abrir una cuenta en el Banco República u otro banco estatal, a la orden del presidente de la Comisión y del tesorero (es decir, el director de la escuela). En cada sesión de la Comisión, el director tiene que mostrar el libro de caja y poner los comprobantes a disposición de los demás miembros. Al finalizar el año, las Comisiones tienen que dar

⁴⁶ Artículos 1 y 2 del *Reglamento de Comisiones de Fomento Escolar*, cuya actual versión data de diciembre de 1993.

⁴⁷ Artículo 4 de la misma norma.

⁴⁸ Artículos 3, 6 y 11 de la misma norma.

⁴⁹ Artículos 4 y 8.

⁵⁰ "Sin perjuicio de propender al logro de los recursos oficiales necesarios para el buen funcionamiento de los establecimientos docentes, las Comisiones de Fomento podrán: Organizar rifas, kermeses, colectas, bailes o actos de índole similar con la finalidad de obtener recursos para proporcionar alimentos, ropa, calzado o útiles a los alumnos que lo necesiten o para la ampliación o mejoramiento del local escolar u otro fin beneficioso para la Escuela" (Artículo 27).

cuenta a la Inspección de los fondos percibidos y de los donativos en especie recibidos, así como del destino que se dio a unos y otros⁵¹. Esta información se acumula año a año en las oficinas dependientes del Consejo de Educación Primaria, pero como no es objeto de ningún procesamiento no se conocen las cifras globales que son recaudadas por esta vía.

Las Comisiones también están autorizadas a realizar contrataciones de personal auxiliar⁵² y "Profesores Especiales para el mejor desarrollo de los programas escolares"⁵³. En todos estos casos están exentas del pago del aporte patronal al BPS, aunque son responsables de la inscripción del propio empleado y deben retener mensualmente sus aportes⁵⁴.

"La Comisión de Fomento de mi escuela recauda unos 15.000 pesos por mes. Hay mucho entusiasmo en sus integrantes. A las reuniones no sólo vienen los titulares sino también los suplentes. Hay padres de niños que terminaron sexto hace tres o cuatro años y sin embargo siguen participando. Creo que los padres han comprendido que la Comisión de Fomento es lo único que asegura que la escuela funcione".

(De una entrevista con un director de escuela).

Pese a esta relativa amplitud de movimientos, la normativa se encarga de dejar muy en claro que hay dos cosas que las Comisiones de Fomento no pueden hacer.

En primer lugar, se les niega toda capacidad de influencia y decisión en lo estrictamente educativo. Su tarea consiste en apoyar al director y a los maestros en una serie de aspectos que tienen que ver con el buen funcionamiento de la escuela, pero no pueden participar en la definición de orientaciones educativas propiamente dichas. Tal como lo indica el Reglamento que rige su actividad, "las Comisiones de Fomento Escolar tienen como única finalidad la colaboración armónica con las Autoridades Escolares, en

⁵¹ Artículos 13, 17 y 20.

⁵² Artículo 26.

⁵³ Artículo 28.

⁵⁴ Artículo 21.

beneficio de la Enseñanza Primaria Pública, quedándoles expresamente prohibido intervenir en las actividades docentes y demás funciones que específicamente están a cargo del personal docente de la Escuela"⁵⁵. Este es un punto esencial que diferencia a las Comisiones de Fomento de los *School Boards* existentes en otras partes del mundo.

En segundo lugar, a las Comisiones de Fomento no se les permite tener patrimonio. Todo lo que consigan comprar o se les done no será propiedad de ellas sino del Consejo de Educación Primaria. Hasta tal punto esto es así que el Consejo puede decidir apropiarse de algo comprado por una Comisión para darle un destino diferente. La normativa vigente no deja dudas al respecto: "Los muebles o inmuebles adquiridos con fondos aportados por la Comisión de Fomento, así como los útiles en general obtenidos por igual medio, pasan a integrar el patrimonio escolar. El Consejo de Educación Primaria puede darles un destino más conveniente cuando juzgue que no tiene aplicación práctica en la Escuela donde se encuentren o que los hubiera adquirido". Este criterio se aplica aun en el caso de que el bien comprado por la Comisión sea un inmueble (por ejemplo, un edificio escolar). La misma norma establece que "se excluirá de la escritura pública que se extienda en el caso toda cláusula que limite las facultades del Consejo, de poder vender o permutar el inmueble cuando razones de interés público lo aconsejen"⁵⁶.

Dicho de otro modo, las Comisiones de Fomento cuentan con las atribuciones necesarias para brindar un apoyo sostenido a los responsables de la escuela, pero son vistas en todo momento como un organismo exterior a ella. Pueden recaudar, canalizar donativos, comprar artículos que la escuela necesita y contratar personal. Pero no están autorizadas a incidir sobre las orientaciones educativas ni a diseñar políticas de desarrollo e inversión.

Alguien podría pensar que esta última restricción tiene como único fin el evitar que se produzcan diferencias crecientes entre las escuelas que cuentan con comisiones de fomento capaces de generar recursos y aquellas que, debido a las carencias de la población que atienden, carecen de ese apoyo. Pero si este fuera el único motivo, no haría falta generar una situación de permanente inestabilidad patrimonial. Bastaría, por ejemplo, con aceptar que las escuelas con Comisiones de Fomento fuertes llevaran adelante sus propios planes de desarrollo, en tanto los recursos administrados centralmente se volcaran prioritariamente a las escuelas que no contaran con esta ventaja.

⁵⁵ Artículo 22.

⁵⁶ Artículo 31.

La razón por la que se establecen límites tan claros a la actividad de las Comisiones de Fomento no es, entonces, una preocupación por evitar el crecimiento de las desigualdades dentro del sistema, sino el temor a la descentralización: las Comisiones de Fomento son útiles porque permiten paliar buena parte de las ineficiencias del sistema, pero son una amenaza potencial en el sentido de que llevan dentro suya una lógica descentralizadora y desburocratizadora⁵⁷.

Un dato que confirma esta impresión es el siguiente: el mayor o menor grado de actividad por parte de la Comisión de Fomento depende en buena medida de la capacidad que tenga el director de establecer una buena relación con los padres. Los directores con disposición al diálogo y con capacidad de liderazgo suelen obtener muy buenas respuestas, mientras que los directores que fallan en estos aspectos suelen generar menos entusiasmo o aún pueden tener un efecto desalentador. Sin embargo, los directores de escuela no son evaluados en este aspecto específico. El punto no está previsto en los formularios que completan los inspectores. El sistema educativo requiere del apoyo de las Comisiones para lograr un mejor funcionamiento de sus servicios, pero manifiesta una total indiferencia respecto a la capacidad que tengan los directores para generarlo.

Pese al trato relativamente poco amigable que reciben, las Comisiones de Fomento Escolar son un fenómeno mucho más que marginal. En primer lugar, involucran a un alto número de personas interesadas en la problemática educativa. Dado que hay 2.500 escuelas en todo el país y la gran mayoría de las escuelas tienen comisiones de diez miembros, se puede estimar que hay unas 25.000 personas participando en ellas. (La existencia de Comisiones de seis miembros y de Comisiones que no consiguen reunir a todos sus integrantes tiende gruesamente a compensarse con la existencia de Comisiones que movilizan a más personas de las que establece la norma).

En segundo lugar, muchos datos sugieren que las Comisiones de Fomento están jugando un papel esencial en algunos aspectos de la vida escolar como, por ejemplo, la higiene de los locales. Si mañana las Comisiones dejaran de existir, probablemente Educación Primaria se vería enfrentada a un serio problema en este punto específico. A esto se

⁵⁷ Es interesante observar que originalmente las Comisiones estaban destinadas a jugar un papel más activo en la vida escolar. Por ejemplo, todavía rige la norma de que, cuando un niño abandona la escuela (y sus padres dejan de cumplir con el imperativo de obligación escolar), el director de la escuela debe realizar una visita al hogar acompañado por el presidente de la Comisión. Pero estos son vestigios de una manera de concebir el papel de las Comisiones que en lo esencial ha desaparecido.

suman los múltiples aportes que están realizando en materia de útiles y equipamiento, así como en la contratación de docentes especiales. Por ejemplo, un relevamiento realizado por ANEP en 1996 reveló que un 89% de las escuelas públicas de Montevideo y un 86% de las del interior urbano cuentan con televisor y video, en tanto un 75 y un 79% respectivamente disponen de equipo de música. Es altamente probable que en un importante número de casos estos equipos hayan sido aportados por las organizaciones de padres⁵⁸.

Lamentablemente, el propio sistema educativo nunca se ha ocupado de evaluar la importancia de estos aportes. La información sobre el dinero recaudado por las Comisiones se archiva sin ser procesada, y la información relativa a los donativos y al trabajo benévolo aportado por los padres ni siquiera se registra adecuadamente a nivel de las propias escuelas. Pero, como veremos más adelante, basta realizar algunos estudios de caso para percibir que estamos ante un fenómeno que merece mucha más atención de la que ha recibido hasta ahora.

i.2) Las Asociaciones de Padres del Liceo

En Secundaria, el funcionamiento de las Asociaciones de Padres se rige por el *Reglamento para las relaciones entre Educación Secundaria y las Asociaciones de Padres de Alumnos Liceales* (Circular 1764/85, aprobada por el CES en junio de 1985 y luego modificada parcialmente por la circular 1782/86, del 9 de junio del año siguiente).

Las reglas generales que se establecen en esta norma son similares a las que rigen en Primaria. Los directores de todos los liceos públicos están obligados a convocar a los padres a principios del año para conformar una APAL⁵⁹. Los miembros de la Comisión Directiva debe ser elegidos por voto secreto⁶⁰. A diferencia de lo que ocurre en Primaria, el Director no integra la Comisión Directiva de la APAL⁶¹, aunque, tal como ocurre en Primaria, es co-titular de la cuenta bancaria⁶².

La normativa vigente en Secundaria establece también las dos limitaciones fundamentales que fueron mencionadas en el caso de las Comisiones de Fomento.

⁵⁸ Cfr. Proyecto MECAEP, ANEP/BIRF: *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria, Tercer informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, octubre de 1997, p. 29.

⁵⁹ Artículo 1 de la norma mencionada.

⁶⁰ Artículo 9.

⁶¹ Artículo 10.

⁶² Artículo 5.

En primer lugar, las APALes tienen vedada toda forma de incidencia sobre las orientaciones educativas del liceo. El reglamento les asigna explícitamente tres cometidos específicos: "colaborar en la gestión liceal, en lo que se refiere a los aspectos de extensión cultural"; "cooperar en la ampliación y conservación del edificio, sujeto a las normas y fiscalización de Educación Secundaria"; y "acrecentar el material didáctico y el acervo bibliográfico, bajo la supervisión de la Inspección Docente sin cuyo dictamen favorable no podrá incorporarse ningún elemento bibliográfico al Liceo"⁶³. Para dejar claro el alcance de esta enumeración, el artículo siguiente establece que: "la APAL observará una total y absoluta prescindencia en todo lo relativo a los aspectos de labor técnica, educacional y administrativa del Liceo"⁶⁴.

En segundo lugar, la APAL también tiene vedada la posibilidad de generar un patrimonio propio. El Reglamento establece que "todos los bienes que adquiera la APAL serán patrimonio exclusivo del Consejo de Educación Secundaria"⁶⁵. Esto significa que, al igual que ocurre en Primaria, el Consejo tiene la potestad de apropiarse de un bien adquirido por la APAL de un liceo y darle otro destino. Las entrevistas realizadas revelaron que esto ocurre ocasionalmente y que la memoria de estos hechos perdura largamente entre los padres y los responsables de los liceos.

"Hace algunos años, la Asociación de Padres del IAVA compró dos aparatos de video. En esa época eran algo más novedoso y sobre todo mucho más caro que ahora. Fue un esfuerzo grande. Pero el Consejo de Secundaria decidió que dos videos eran demasiado para el IAVA y se llevó uno para otro liceo. Eso fue muy desestimulante para los padres".

(De una entrevista con un director de liceo).

A estas dos restricciones ya conocidas, las APALes suman otra que no estaba presente en el caso de las Comisiones de Fomento: las normas vigentes establecen que "no podrán integrar la APAL quienes no tengan uno o más hijos cursando estudios en dicho Liceo"⁶⁶. Esto no ocurre en el caso de Primaria, donde las Comisiones de Fomento pueden integrar (y de hecho integran con frecuencia) a padres de ex-alumnos o a simples vecinos.

⁶³ Artículo 3.

⁶⁴ Artículo 4.

⁶⁵ Artículo 5, modificado en 1986.

⁶⁶ Artículo 11 del reglamento de 1985.

Esta diferencia puede parecer de detalle pero en realidad está lejos de serlo. La posibilidad de integrar personas que no son padres de alumnos pero que tienen algún vínculo con el liceo (por ejemplo, de proximidad geográfica) es una condición fundamental para fortalecer los lazos entre el centro de estudios y la comunidad. Un liceo está más integrado a la comunidad local si es reconocido como "nuestro liceo" no sólo por los alumnos y los padres de los alumnos sino también por los vecinos, comerciantes, empresarios y profesionales de la zona.

Esta integración con la comunidad es especialmente importante en el caso de los liceos por una razón que ya fue mencionada. En la enseñanza primaria los padres tienen una relación muy directa con los estudios de sus hijos: frecuentemente los ayudan a hacer los deberes y tienden a tener un contacto personal con la maestra. Pero, a medida que los alumnos crecen, los padres van tomando distancia. Los alumnos se vuelven más autónomos y el vínculo entre padres y docentes tiende a hacerse más lejano. Por esta razón, es mucho más difícil involucrar a los padres en el funcionamiento de una APAL que en el funcionamiento de una Comisión de Fomento. La tarea todavía es relativamente sencilla en los institutos que imparten el Ciclo Básico, pero se vuelve compleja en un liceo que sólo tiene bachillerato o, peor todavía, en un nocturno.

De este modo, los directores de liceo que intentan hacer funcionar una APAL se ven enfrentados a una doble dificultad. Por un lado, los padres están en principio menos inclinados a hacerlo que los padres de los escolares. En segundo lugar, la normativa vigente les impide incorporar a otras personas que, pese a no tener hijos en el liceo, forman parte de la misma comunidad local. Esta doble dificultad permite entender por qué, en términos generales, las APALes constituyen un fenómeno menos vigoroso que las Comisiones de Fomento.

ii) Tres estudios de caso

Dada la ausencia de información general sobre las organizaciones de padres, durante el estudio se intentó abordar algunos casos específicos que permitieran percibir el impacto del fenómeno sobre el funcionamiento real de ciertos establecimientos. Como siempre ocurre en los estudios de caso, la información que se generó por esta vía no es generalizable en términos estadísticos, pero al menos permite confirmar la plausibilidad de la hipótesis sobre la que se viene trabajando: las organizaciones de padres tienen un

impacto sobre el funcionamiento de los servicios educativos que merecería mucha más atención de la que ha recibido hasta ahora.

Durante el estudio se analizaron tres casos montevideanos tomados al azar en el marco de dos criterios restrictivos: los institutos a seleccionar (i) no debían estar emplazados en zonas especialmente favorecidas, es decir, debían ubicarse fuera de la faja costera de la ciudad, y (ii) debían ser de tamaño intermedio, es decir, ni extremadamente pequeños ni macro-institutos aluvionales.

En el marco de estos criterios se retuvieron finalmente tres casos. Dado el compromiso de confidencialidad que se estableció con los directores (así como con todas las demás personas entrevistadas a lo largo de este trabajo) no será posible identificarlos ni dar demasiados datos concretos a propósito de ellos. Pero a los efectos de lo que se quiere mostrar alcanza con describirlos del siguiente modo:

Caso 1: escuela ubicada en un barrio de nivel socioeconómico medio, en la zona de Villa Muñoz-La Blanqueada-Unión. Cantidad aproximada de alumnos: 450 niños⁶⁷.

Caso 2: escuela de un barrio de nivel socioeconómico medio y medio-bajo, en la zona Cerro-La Teja-Belvedere. Cantidad aproximada de alumnos: 440 niños⁶⁸.

Caso 3: liceo de tamaño algo superior al promedio, con estudiantes de nivel socioeconómico medio y bajo, ubicado en la zona en torno al centro geográfico de la ciudad.

Caso 1

Existe una Comisión de Fomento activa y con buen relacionamiento con el director. Los métodos de recaudación más estables consisten en el cobro de una cuota mensual a los padres (que oscila entre 20 y 80 pesos), la organización de una venta mensual de tortas hechas por un grupo de madres y la organización periódica de rifas. Además se reciben donativos y apoyos especiales.

Los aportes que la Comisión realizaba a la escuela en el momento de realizarse el estudio eran los siguientes:

⁶⁷ De acuerdo a datos publicados por ANEP, el 3% de las escuelas públicas de Montevideo tiene menos de 150 alumnos, el 43% tiene entre 150 y 349, el 45% tiene entre 350 y 549, y el 9% tiene 550 y más alumnos (ver: Proyecto MECAEP, ANEP/BIRF: *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria, Tercer informe de difusión pública de resultados*. Montevideo, octubre de 1997, p. 3.

⁶⁸ Ver nota precedente.

a) Compra de materiales de funcionamiento

Se compran regularmente tizas, útiles, libros, mapas y artículos de limpieza (los envíos realizados por el Consejo de Educación Primaria son considerados insuficientes para asegurar un nivel mínimo de funcionamiento).

b) Contratación de personal

1) La Comisión contrató hace varios años a un auxiliar de servicio al que se le paga el sueldo, seguro y aportes al BPS (la escuela cuenta con un único auxiliar pagado por Primaria, más el apoyo de una empresa de limpieza contratada por ANEP que pasa una vez por semana).

Además, la Comisión se hace cargo regularmente de la remuneración de:

2) un profesor de Educación Física para los preescolares (hay un profesor enviado por la Comisión Nacional de Educación Física, pero sólo se ocupa de los alumnos de cuarto en adelante);

3) un profesor de Educación Física para los niños de primero, segundo y tercer año (por la misma razón mencionada en el caso anterior);

4) profesores de inglés para los niños de cuarto, quinto y sexto año;

5) una psicóloga que asiste a la escuela dos veces por semana, fundamentalmente para detectar problemas de aprendizaje en los niños de jardinera y primero. (En el momento de realizarse el estudio también se estaban organizando talleres para niños de sexto año);

6) un profesor de Expresión Plástica para los niños de primero, segundo y tercero;

7) una pianista que enseña música y organiza el coro.

8) una actriz profesional que organiza un taller de teatro.

c) Aportes al mantenimiento del edificio e infraestructura en los últimos años

- 1) Recientemente se pintó toda la escuela gracias a un convenio con el MTOP. Esto significó para la Comisión una erogación de varios miles de dólares.
- 2) Se financió la impermeabilización de la azotea.
- 3) Se viene mejorando progresivamente el interior de los salones de clase.
- 4) Se compró una fotocopidora, a la que se le paga el service y el seguro.
- 5) Se obtuvo una computadora por donación y un padre desarrolló un programa que permitió informatizar la secretaría de la escuela antes de que lo hiciera el CODICEN.
- 6) Se está montando una biblioteca para padres.

d) Otros aportes

La Comisión le paga a los maestros de la escuela la mitad del costo de los cursos de perfeccionamiento que quieran hacer.

Caso 2

La escuela cuenta con una Comisión de Fomento activa y con un muy buen nivel de relacionamiento entre el director y los padres, pero la población a la que se atiende es de menor nivel adquisitivo. Los ingresos de la Comisión provienen de una cuota mensual voluntaria, rifas periódicas, donaciones y festivales.

Los aportes que la Comisión realizaba a la escuela en el momento de realizarse el estudio eran los siguientes:

a) Compra de materiales de funcionamiento

- 1) La Comisión compra regularmente útiles, mapas, tizas, material de secretaría, elementos de primeros auxilios para el botiquín de la escuela (los envíos realizados por el Consejo de Educación Primaria son considerados insuficientes para asegurar un nivel mínimo de funcionamiento).
- 2) Paga mensualmente la cuenta de teléfono de la escuela.

b) Contratación de personal

- 1) La Comisión se ocupa de la remuneración mensual de una profesora de educación física que atiende a los niños desde jardinera hasta tercero.
- 2) Durante 1997 se contrató a una pianista y a una profesora de educación musical para organizar el coro. Estos contratos estaban suspendidos en el momento de realizarse el estudio, pero se aspiraba a retomarlos.
- 3) Varias veces al año, la Comisión contrata animadores y narradores para organizar diferentes talleres con los alumnos.

c) Aportes al mantenimiento del edificio e infraestructura en los últimos años

- 1) La Comisión ha comprado u obtenido en donación diferentes equipos entre los que se cuentan: una fotocopidora, varios microscopios, un equipo de música, un televisor color con video, una computadora, estufas, artefactos de iluminación y papeleras.
- 2) La Comisión se ocupa (mediante trabajo benévolo de sus propios integrantes o pago de servicios) del mantenimiento de muebles, cerraduras, pizarrones, paredes y equipos electrónicos.
- 3) La Comisión compra regularmente libros para la biblioteca del maestro (fundamentalmente sobre temas pedagógicos) y para la biblioteca de los alumnos.

d) Otros aportes

- 1) Desde hace algunos años la Comisión tiene un convenio con una academia de computación, mediante el que obtiene un precio bonificado para los alumnos de la escuela. Además paga las cuotas de los alumnos que están interesados en asistir a esos cursos pero cuyos padres no están en condiciones de realizar el desembolso.
- 2) Recientemente la experiencia se ha extendido a un gimnasio y a una academia de artes marciales.

3) La Comisión paga los cursos de perfeccionamiento que deseen hacer los maestros.

Caso 3

El liceo cuenta con una APAL activa, a pesar de que atiende a una población geográficamente dispersa y de modestos recursos. Hay un buen nivel de relacionamiento entre los miembros de la APAL y el director.

Los aportes que la APAL realizaba al liceo en el momento de realizarse el estudio eran los siguientes:

a) Compra de materiales de funcionamiento

La APAL compra regularmente artículos de limpieza, materiales eléctricos y materiales de mantenimiento.

b) Contratación de personal

La APAL se hace cargo regularmente de la remuneración de:

1) un psicólogo y un asistente social que se ocupan de atender los casos difíciles y colaboran con las autoridades del liceo en la búsqueda de soluciones a los problemas de violencia e indisciplina;

2) una bibliotecaria que atiende la biblioteca del liceo;

3) un funcionario de servicio que se encarga del mantenimiento y limpieza del jardín del liceo.

c) Aportes al mantenimiento del edificio e infraestructura en los últimos años

1) La APAL asume el costo de la mayor parte de las reparaciones que deben hacerse en el local, incluyendo la reparación de puertas y ventanas, solución de problemas eléctricos, cerrajería, etc.

2) La APAL compra permanentemente vidrios y, con cierta frecuencia, pupitres para sustituir los que se rompen.

3) La APAL financió la ampliación de la Sala de Profesores.

4) La APAL compra regularmente libros para la biblioteca, en acuerdo con la bibliotecaria que ella misma contrata.

d) Otros aportes

La APAL paga un servicio de emergencia móvil que brinda cobertura a todos los estudiantes mientras están en el liceo.

iii) Una hipótesis explicativa

La descripción anterior es necesariamente somera, a causa del compromiso de confidencialidad que se asumió con los directores⁶⁹. Pese a ello, resulta claro que estos tres centros de enseñanza funcionarían sensiblemente peor, y sus alumnos recibirían una educación de una calidad muy inferior, si las asociaciones de padres no existieran.

En el primero de los casos analizados, La Comisión de Fomento permite que una escuela pública de un barrio medio tenga un nivel de funcionamiento superior al de muchos institutos privados: el edificio está limpio y muy bien mantenido, se cuenta con una infraestructura adecuada y con materiales de trabajo relativamente abundantes, hay una oferta de formación sumamente amplia (educación física para todos los alumnos, inglés para cuarto quinto y sexto, expresión plástica, música, teatro) y los docentes cuentan con apoyo psicológico. Si todo esto desapareciera, tanto los alumnos como los maestros sufrirían una pérdida extremadamente grave.

El segundo caso muestra cómo aun una escuela que atiende a una población de pocos recursos puede enriquecer significativamente su propuesta educativa gracias al apoyo de los padres. Los alumnos de esa escuela pueden realizar cursos que no estarían a su alcance si la Comisión no existiera (educación física, computación, talleres de expresión y narración, artes marciales). Además tienen a su disposición libros y diversos equipos (microscopios, equipo de música, video, computadora, etc.) que en otro caso estarían ausentes de la escuela. Los docentes, por su parte, no contarían con una biblioteca pedagógica razonablemente actualizada y tendrían mayores dificultades para acceder a

⁶⁹ Una información más detallada haría relativamente sencilla la identificación del instituto.

cursos de capacitación. A esto hay que agregar el buen estado del edificio, logrado mediante un permanente esfuerzo de mantenimiento.

Por último, el tercer caso muestra cómo un liceo que atiende a una población poco favorecida y geográficamente dispersa consigue mejorar sus prestaciones gracias al apoyo de una APAL. El edificio está más limpio y en mejor estado de lo que estaría si esta organización no existiera. Los docentes trabajan en mejores condiciones gracias al apoyo del psicólogo y la asistente social, la disponibilidad de una biblioteca bien atendida y la propia existencia de una Sala de Profesores adecuada a sus necesidades. Los alumnos, finalmente, reciben apoyos técnicos complementarios, pueden acceder a bibliografía y están protegidos desde el punto de vista sanitario.

Es importante remarcar que en la elección de estos casos se optó deliberadamente por institutos que no están ubicados en las zonas más favorecidas de la ciudad. No se trata de escuelas de Pocitos, de Malvín ni de Punta Gorda sino, como ya se dijo, de establecimientos que atienden a una población que oscila entre el nivel medio y el bajo. Pese a eso, la capacidad de aportar trabajo benévolo y aun la capacidad de recaudación de las organizaciones de padres es muy llamativa. Una de las organizaciones estudiadas (para ser más precisos, una de las dos más pobres) había manejado en 1997 un presupuesto del orden de los 7.000 dólares.

Pero lo que llama la atención no es tanto la capacidad de recaudación como la cantidad de logros que se obtienen en relación a los presupuestos manejados. Con cantidades de dinero relativamente pequeñas, las organizaciones de padres logran un fuerte impacto sobre el funcionamiento de los centros de estudio. Esto se debe sin dudas al alto grado de involucramiento de sus miembros, pero también a una mayor eficiencia de la que se obtiene cuando intervienen las grandes estructuras burocráticas. El personal contratado por las organizaciones de padres trabaja mejor que los funcionarios de ANEP y, pese a que las compras se hacen en pequeñas cantidades, los vínculos personales permiten que se consigan donaciones y rebajas.

Parece claro entonces que las organizaciones de padres cumplen una función de gran relevancia en la vida educativa. Si por alguna razón un día dejaran de actuar, el impacto sobre el funcionamiento de los centros de estudio sería seguramente muy visible y generaría serios problemas a las autoridades de ANEP. ¿Cómo explicar entonces que se hable tan poco de este fenómeno? ¿A qué se debe que apenas sean nombradas por los jefes de la educación? ¿Cómo entender que el sistema ni siquiera se ocupe de evaluar

el alcance de los aportes que recibe por esta vía (que de hecho equivale a una ampliación presupuestaria)?

Nuestra hipótesis es que esto ocurre por una razón puramente ideológica. La enseñanza pública es uno de los reductos donde se mantiene más vigoroso el viejo estatismo uruguayo. Su funcionamiento y su diseño institucional se basan en el principio de que el Estado provee todo lo necesario, mientras que la población es un actor pasivo que se limita a beneficiarse.

Tal como ha ocurrido en muchos otros campos, los hechos no le han dado la razón a esta teoría. Ni el Estado es un proveedor eficiente y desinteresado, ni la población es una masa incapaz de resolver los problemas por sí misma. La enorme burocracia que pesa sobre ANEP, la ineficiencia y la insensibilidad de su estructura vertical y centralizada, han llevado a que las organizaciones de padres traten de resolver por sí mismas los problemas que nadie resuelve. De hecho, ellas están cargando sobre sí una serie de costos que deberían recaer sobre las autoridades.

Pero esto no puede ser abiertamente reconocido, porque hacerlo implicaría aceptar que la teoría sobre la que reposa el sistema es falsa. Aunque sea la sociedad la que resuelva buena parte de los problemas, hay que seguir actuando como si el Estado se bastara por sí solo. No hay más remedio que aceptar el aporte de las organizaciones de padres, pero hay que actuar como si el Estado no necesitara de ellas. Es ilustrativo observar que las normas vigentes ponen en manos de las Comisiones de Fomento la realización de los homenajes correspondientes al Día del Maestro⁷⁰, pero no han previsto ningún tipo de homenaje a las propias organizaciones de padres.

IV. ¿Cómo funciona la carrera docente?

Tal como se observó en el capítulo anterior, los directores de los establecimientos públicos no tienen ninguna posibilidad de elegir a los docentes que conformarán su equipo (excepción hecha de lo que ocurre en la Experiencia Piloto del Ciclo Básico), ni los padres tienen ninguna capacidad de incidir en la elección de los docentes que se harán cargo de sus hijos (excepción hecha de aquellos docentes especiales que son contratados por las propias organizaciones de padres).

⁷⁰ Artículo 26, inciso III, del *Reglamento de Comisiones de Fomento Escolar*.

¿Quién se encarga entonces de seleccionar, evaluar y promover a los docentes? ¿Cómo se organiza la carrera docente a lo largo de los años?

(a) *El reclutamiento docente*

Las condiciones habilitantes para el ejercicio de la docencia son diferentes en cada uno de los dos niveles que venimos examinando.

En Educación Primaria es indispensable contar con el título de maestro, otorgado por un instituto dependiente de la propia ANEP o debidamente reconocido por ella. En Educación Secundaria (al igual que en la Técnico-Profesional) se requiere “poseer título docente o, en su defecto, probada idoneidad en la especialidad”⁷¹, lo que en los hechos significa que las condiciones mínimas para ejercer la docencia son haber cumplido 18 años y tener título de Bachiller.

La aplicación de estos dos criterios ha conducido a situaciones muy diferentes en cada una de las ramas. En Educación Primaria, la totalidad de los docentes que están dando clase son poseedores de un título de maestro. En Secundaria, la situación es variada. Un censo realizado por ANEP en octubre de 1995 reveló que algo menos de la tercera parte de los profesores en actividad (30.6%) ha culminado estudios de Profesorado. Un 11.5% tiene título de maestro, un 4.9% tiene un diploma de profesor de educación física o de enseñanza técnica y un 9.2% tiene un título universitario. Esto totaliza un 56.2% de docentes de Secundaria con estudios terciarios completos. Otro 32.3% tiene estudios terciarios incompletos, un 9.6% sólo cuenta con educación media completa (Secundaria o UTU) y un 2.8% se encuentra en otras situaciones⁷².

La docencia puede ser ejercida en carácter efectivo, interino o suplente. Los docentes efectivos son quienes ejercen la titularidad de un cargo. A esta situación se llega por concurso, una vez que se cumplieron las condiciones previas que permiten concursar. Los docentes interinos son quienes se desempeñan regularmente como docentes sin ser titulares de un cargo. Esta situación se genera cuando se producen vacantes definitivas pero no se organizan los concursos necesarios para generar situaciones de efectividad.

⁷¹ *Estatuto del Funcionario Docente*, artículo 1, inciso g.

⁷² Para más datos ver el documento *A un año del censo de octubre de 1995*, publicado por el CODICEN y el Programa MESyFOD en 1996. Para los problemas relativos a la formación docente ver ANEP/CODICEN: *La educación uruguaya. Situación y perspectivas*. Montevideo, 1998, p. 72ss.

Las suplencias se ejercen cuando se produce una vacante transitoria durante el año lectivo⁷³.

Una trayectoria típica en la vida de un docente consiste en empezar haciendo suplencias, luego acceder a la situación de interino y finalmente quedar en situación de efectividad. Pero en los hechos las cosas pueden ocurrir de manera algo diferente debido a la baja frecuencia con la que se organizan concursos⁷⁴.

(b) Los mecanismos de evaluación

Las condiciones de ingreso al ejercicio de la docencia establecen ciertas exigencias mínimas, pero no constituyen en sí mismas una garantía de calidad. Por eso el sistema cuenta con una serie de mecanismos de evaluación que se aplican a los maestros y profesores todo a lo largo de su carrera.

Básicamente existen dos formas de evaluación: la que corre por cuenta de los directores y la que corre por cuenta de los inspectores.

Los directores están obligados a realizar anualmente una evaluación de cada docente que haya cumplido un mínimo de tres meses de actividad en su establecimiento⁷⁵. Los formularios a ser completados requieren información sobre la aptitud y la preparación del docente para el desempeño de su función, su iniciativa e inquietudes en favor del mejoramiento del servicio, su disposición al trabajo, su asiduidad y puntualidad (incluyendo el porcentaje de clases dictadas sobre las que debió dictar), su capacidad para las relaciones humanas, sus aportes a la comunidad educativa, los trabajos de investigación realizados durante el año y varios aspectos más⁷⁶.

Los inspectores deben realizar una evaluación de cada docente en función de las visitas al aula realizadas durante el año. En estas visitas debe atenderse a la capacidad técnico-pedagógica del educador, a la adecuación entre lo que enseña y las características del medio, a la planificación y grado de desarrollo del curso, al clima de trabajo, al respeto

⁷³ Para todo esto ver el artículo 5 del *Estatuto del Funcionario Docente*.

⁷⁴ El censo a docentes de Educación Secundaria realizado en 1995 identificó un total de 4.399 efectivos y 6.832 interinos. Ver la p. 11 del documento *A un año del censo de octubre de 1995*, ya citado.

⁷⁵ Artículo 44 del *Estatuto del Funcionario Docente*. Para el caso de Secundaria, la forma de realizar esta tarea se especifica en el artículo 9 de la circular 2145/93.

⁷⁶ Todo esto se especifica en el artículo 44 de *Estatuto del Funcionario Docente* y es retomado en documentos como la Forma 02 de Educación Secundaria.

por el alumno y otros aspectos debidamente especificados⁷⁷. Las normas vigentes establecen que "los inspectores deberán intercambiar con el Director del establecimiento Docente sus impresiones respecto al docente visitado, asentando sus orientaciones y observaciones en el informe correspondiente"⁷⁸.

Los informes de directores e inspectores se elevan a una Junta Calificadora que es la encargada de realizar la evaluación final y tiene la potestad de modificar los puntajes originales. En Primaria, la Junta está integrada por el Inspector Departamental y otras dos personas (en general inspectores), pero no por el Inspector de Zona. En Secundaria están integradas por tres inspectores y un subrogante, o bien por docentes que estén ocupando cargos de Director o Sub Director, que se desempeñen en el tercer nivel o que se hayan jubilado con muy buenas calificaciones. Si el docente no está de acuerdo con alguno de los informes que lo involucran, puede presentar sus descargos. En el caso de Secundaria, sin el informe observado es el del inspector, éste debe abstenerse de participar en la evaluación⁷⁹.

La calificación se establece en base a una escala de 100 puntos, donde 51 es el mínimo requerido. Desde ese límite hasta 70 puntos, la actuación del docente es considerada aceptable. Entre 71 y 80 puntos es considerada buena. Entre 81 y 90 es considerada muy buena, y por encima de 90 es considerada excelente. Si un profesor interino obtiene menos de 51 puntos, debe dejar el cargo inmediatamente o, como último plazo, al final de año lectivo. Si un profesor efectivo obtiene menos de 51 puntos durante tres años, se inicia un proceso que puede concluir en una declaración de ineptitud⁸⁰.

Con el correr de los años, el funcionamiento de este mecanismo de evaluación ha terminado por consolidar dos fenómenos dignos de atención.

En primer lugar, el sistema ha terminado por ser muy poco discriminante, es decir, ha perdido progresivamente su capacidad de distinguir entre los buenos y los malos docentes. Tanto en el caso de los informes de inspección como en el de los directores, son absolutamente excepcionales las calificaciones por debajo de los 70 puntos. En la gran mayoría de los casos, un informe con menos de 80 puntos es considerado casi una

⁷⁷ Artículo 43 del *Estatuto*.

⁷⁸ Artículo 43, inciso 2.

⁷⁹ Artículo 10 de la Circular 2145/93 de Educación Secundaria.

⁸⁰ Artículos 37 y 40 del *Estatuto*.

agresión. En estas condiciones, el sistema de evaluación ha perdido su significado y casi toda su utilidad.

Los motivos que condujeron a este resultado son variados. En lo que respecta a los directores, evaluar negativamente a un docente equivale a tener un problema personal con alguien a quien se debe tratar cotidianamente, sin que ello conduzca a ninguna consecuencia institucional: el director no puede alejar a un docente de su instituto y, como veremos en seguida, su opinión tiene poco peso frente a la del inspector. Por eso, con el correr del tiempo los informes de dirección se ha vuelto puramente burocráticos. En general sólo se atiende a la asiduidad del docente y al hecho de que lleve las libretas con razonable prolijidad.

En cuanto a los inspectores, las razones son un poco más complejas y probablemente más difíciles de modificar. Aquí no pesa la perspectiva de un trato cotidiano obligado (como ocurre en el caso de los directores) sino otros dos factores menos vinculados a la vida de los establecimientos.

El primero es de carácter histórico. Durante los años del régimen militar, la figura del inspector estuvo asociada a un rol de control casi policial que fue muy mal recibida por los docentes. Una vez producido el retorno a la democracia, los inspectores en ejercicio intentaron alejarse rápidamente de ese modelo, lo que se tradujo en un relajamiento de los criterios de exigencia y, en los hechos, en un desdibujamiento del componente jerárquico.

Pero este factor no puede explicar por sí solo por qué, a quince años del retorno a la democracia, la función inspectiva sigue sin ser objeto de una redefinición. Lo que parece jugar aquí no es tanto el peso de la historia, sino las consecuencias que tiene sobre la tarea del inspector el propio funcionamiento del sistema educativo.

En efecto, la fuerte burocratización del sistema y la escasa relevancia institucional de los aspectos estrictamente educativos presiona sobre el cuerpo de inspectores en el sentido de alejarlos de la tarea de orientación docente y aproximarlos a la labor administrativa. Por una parte, la demanda de acciones burocráticas es enorme (informes a escribir, formularios a completar, oficios que elevar, etc.). Por otro lado, lo que da influencia dentro del sistema no es la capacidad de orientación pedagógica sino el control de resortes administrativos. En conjunto, ambos fenómenos llevan a que la función

evaluadora se haya reducido a un control de los aspectos burocráticos que rodean a la labor educativa propiamente dicha.

"Hace ya mucho tiempo que los inspectores dejaron de ser rigurosos en la evaluación de los docentes. Nadie quiere tener problemas personales y nadie quiere ser acusado de autoritario. De los casi 16.000 profesores que hay en Secundaria, debe haber 3 que en el último año recibieron calificaciones por debajo de 50 puntos sobre 100".

(De una entrevista con un jerarca de ANEP).

El primer rasgo a destacar del sistema de evaluación docente es, entonces, la pérdida de toda capacidad de distinguir entre quienes hacen las cosas bien y quienes hacen las cosas mal. Pese a la complejidad de su funcionamiento (y a lo costoso que resulta en términos de dinero y horas de trabajo) los informes de inspección y las decisiones de las Juntas Calificadoras no nos aportan ninguna información útil acerca de la calidad de los planteles.

El segundo rasgo que importa destacar es que el sistema de evaluación docente contribuye a deprimir la ya deprimida figura del director. Las Juntas Calificadoras deben tener en cuenta tanto el informe elevado por éste como los informes de inspección, pero la impresión prevaleciente entre los docentes y las propias autoridades es que la opinión que realmente cuenta es esta última.

Esta impresión generalizada está lejos de ser errónea. El juicio de las Juntas Calificadoras sobre la "aptitud docente" de un maestro o de un profesor se funda efectivamente en los informes de dirección y de inspección⁸¹, pero el juicio de los directores no pesa lo mismo que el de los inspectores. La norma vigente en Educación Secundaria es la más explícita sobre este aspecto⁸²: al determinar el puntaje total por juicios recibidos, la opinión de los inspectores debe pesar un 70% y la de los directores un 30%. Para empeorar las cosas, si bien la normativa establece que el inspector debe calificar a los docentes en diálogo con el director, en la práctica esto no ocurre con frecuencia.

⁸¹ También cuentan los cursos realizados y los trabajos científicos, pero su incidencia en el resultado final es marginal.

⁸² Artículos 48-49 de la circular 2145/93 del Consejo de Educación Secundaria.

La situación que se crea es por lo menos curiosa: el director es la persona que convive diariamente con los docentes y el que puede tener una impresión más directa del modo en que evoluciona su relación con los alumnos. Sin embargo, la opinión que más pesa a la hora de evaluar la aptitud docente es la del inspector, que con mucha suerte realiza un par de visitas anuales a cada educador.

Una consecuencia directa de este estado de cosas es un debilitamiento de la figura del director en relación a los inspectores. Aun cuando se trate de la persona con la que los docentes interactúan diariamente, el director no es la figura determinante sobre el futuro de sus carreras. Un mal encuentro con un inspector puede tener consecuencias mucho peores que una relación distante con el director. Esto, sumado a la extrema limitación de sus potestades, hace que el director tenga mínimas posibilidades de ejercer un auténtico liderazgo dentro de su propia institución.

(b) *Su majestad la antigüedad*

Una de las conclusiones del apartado anterior es que el régimen de evaluación docente ha perdido todo poder de discriminación: al ser evaluados, la gran mayoría de los maestros y profesores quedan colocados muy cerca del tope de la escala. Pese a esto, la carrera docente existe: hay una jerarquía funcional compuesta de siete grados y normalmente los docentes van trasladándose desde los niveles inferiores a los superiores. La pregunta que se plantea es: ¿en función de qué criterios se producen estos ascensos si hay cientos o miles de docentes que están obteniendo el mismo (y elevado) puntaje?

La respuesta a esta pregunta figura en el artículo 38 del *Estatuto del Funcionario Docente*, donde se establece para los docentes efectivos lo que se llama un régimen de ascenso por “escalafón abierto”.

Este régimen funciona del siguiente modo: cuando un docente llega a la efectividad, queda colocado en el primer grado de la escala. A partir de allí podrá ascender en la medida que cumpla con las siguientes exigencias:

- a) la permanencia de un mínimo de cuatro años en cada grado, y
- b) la obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada.

El concepto de “antigüedad calificada” es complejo y resulta de la combinación de tres factores. En primer lugar, el juicio de aptitud docente. En segundo lugar, la antigüedad propiamente dicha. En tercer lugar, la actividad computada, que es la tasa de clases efectivamente dadas sobre el total de clases que hubieran debido dictarse en el período⁸³. De estos tres factores, la aptitud docente puede aportar hasta 100 puntos de un total de 140, en tanto los otros dos factores pueden aportar hasta 20 puntos cada uno.

La aplicación de estos criterios podría dar lugar a serios problemas en un régimen de ascensos competitivo, ya que, del total de 140 puntos, 100 se fundan en los fallos de esas Juntas Calificadoras que colocan en el tope de la escala a la enorme mayoría de los docentes. Pero la norma establece que no se trata de un régimen competitivo (es decir, donde el ascenso de una persona bloquea el ascenso de otra) sino de un régimen de “escalafón abierto”. Para entender el sentido preciso de esta expresión hay que leer el artículo 39 del mismo Estatuto⁸⁴.

Lo que dice ese texto es muy sencillo: una vez que un docente efectivo ha pasado cuatro años en un mismo grado, pasará automáticamente al siguiente a menos que haya obtenido una calificación inferior a 51 puntos (pero ya sabemos que eso es absolutamente excepcional) o bien que haya dictado menos de la mitad más una de las clases que hubiera debido dictar (excepto que invoque alguno de los muchos justificativos enumerados en el artículo 50). El artículo también menciona la posibilidad de exigir la aprobación de algunos cursos que eventualmente se dicten, pero en la práctica esto no ocurre.

En resumen: una vez que un docente ha llegado a la efectividad, nada impedirá que ascienda de grado cada cuatro años a menos que sea absolutamente inepto o que prácticamente haga abandono del cargo. Lo único que realmente cuenta en el sistema de ascensos es la antigüedad: si usted dura, entonces usted asciende.

Esta conclusión es llamativa porque en el ambiente educativo se suele hablar del sistema de grados como si fuera un medidor de excelencia. Frecuentemente se escucha a un docente decir con orgullo: "soy profesor grado siete", con lo que está presentando como un mérito el haber llegado al máximo grado de la escala. También las normas están

⁸³ Artículos 49 y 52 del *Estatuto*.

⁸⁴ “Cumplida la condición del inciso a) del artículo anterior, todo docente efectivo será promovido al grado inmediato superior siempre y cuando haya obtenido en los años transcurridos en su grado un promedio de puntaje no inferior a la mitad más uno en los factores aptitud docente y actividad computada y haya aprobado los cursos a que refiere el inciso "c" de dicho artículo”.

redactadas como si ascender de grado fuera un indicador de calidad docente independiente de la antigüedad⁸⁵.

Pero un análisis detenido muestra que todo esto no es más que retórica. En nuestra enseñanza pública, lo único que cuenta para progresar en la carrera docente es la capacidad de durar en el cargo. Haber llegado al máximo grado de la escala no es ninguna garantía de excelencia. El significado real de la expresión: "soy docente grado siete" es: "ejercí la docencia efectiva durante al menos 25 años sin ser estrepitosamente malo y sin haber faltado demasiado". Esto es perfectamente compatible con la mediocridad y aun con algo peor que la mediocridad. Por cierto, hay docentes grado siete que son magníficos maestros y profesores. Pero esto se debe a sus cualidades personales y no al lugar que les asignó el sistema de ascensos.

¿Por qué, entonces, la escala de grados funciona (al menos retóricamente) como un indicador de calidad? En parte, porque siguen pesando las inercias del pasado: aparentemente hubo épocas en las que los directores e inspectores realmente evaluaban y en las que obtener altas calificaciones no era algo garantizado de antemano. En parte también porque es duro aceptar que, en las condiciones actuales, todo el sistema de evaluación de nuestra enseñanza pública es un conjunto de apariencias sin sustancia. Simplemente se limita a premiar la antigüedad⁸⁶.

(d) Conclusiones preliminares

En el capítulo anterior habíamos visto que los docentes de la enseñanza pública no son efectivamente controlados por los directores ni por los padres. En el presente capítulo acabamos de ver que tampoco son controlados a través del sistema de promociones funcionales, dado que este sistema se limita a premiar la antigüedad. Y la antigüedad está lejos de ser un mérito docente, sobre todo en un sistema que desde muchos puntos de vista está funcionando mal.

Si nuestras escuelas fueran un modelo de organización, si la confrontación entre corrientes pedagógicas fuera extremadamente rica y si los aprendizajes de nuestros alumnos fueran descollantes, entonces una larga permanencia en el sistema podría operar como una presunción en favor de la calidad. Una persona razonablemente capaz que

⁸⁵ Ver, por ejemplo, la Circular 1980, aprobada por el CES el 11 de junio de 1990, que establece las condiciones para ser director de liceo.

⁸⁶ Las autoridades educativas actuales han adoptado algunas iniciativas tendientes a modificar el rol del inspector (particularmente en el Ciclo Básico). Pero es difícil avanzar en este camino si al mismo tiempo no se modifica el sistema de promociones.

hubiera hecho una larga trayectoria en ese contexto debería acumular experiencias valiosas y enriquecedoras. Pero la simple duración en un contexto donde las cosas no funcionan bien no puede ser tomado como un indicador indirecto de excelencia. El paso de los años en esas condiciones puede haber permitido una acumulación de experiencias valiosas, pero también puede haber redundado en la incorporación de una larga serie de vicios y rutinas poco reflexivas.

El resultado de todo esto es que el sistema educativo es incapaz de informarnos sobre la calidad de sus propios docentes. Por una parte bloquea los mecanismos de selección competitiva (a cargo de los directores o de los propios padres) que nos permitirían saber quiénes son los docentes más buscados para formar equipos de trabajo o para poner en sus manos la educación de nuestros hijos. Por otra parte ha terminado por vaciar de contenido la estructura de evaluación y promociones que él mismo creó. De este modo nos hemos quedado sin un insumo fundamental para la toma de decisiones en materia educativa.

El sistema de evaluación docente tiene además otra consecuencia negativa: el modo en que está prevista la participación de los directores e inspectores termina de debilitar un cargo esencial en el funcionamiento de las instituciones educativas, como es el cargo de director. Dado que este es un problema extremadamente importante, y dado que aquí confluyen varias líneas que atraviesan el presente informe, este punto será tratado como un Suplemento de estas Conclusiones Preliminares.

SUPLEMENTO A LAS CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL CAPITULO IV

LA DEBILIDAD DE LA FIGURA DEL DIRECTOR

En la teoría que parece sustentar el diseño de nuestro sistema educativo, el director de escuela o de liceo es una figura imponente. A solo título de ejemplo, la descripción del cargo aprobada por el Consejo de Secundaria lo describe como el encargado de “dirigir el centro docente a su cargo en los aspectos docentes, técnico, económico, social, humano y administrativo del proceso de enseñanza-aprendizaje, en una acción integradora y participativa dentro del marco normativo vigente”⁸⁷.

El problema es que el “marco normativo vigente” hace que casi todo lo dicho antes de esa expresión sea poco más que letra muerta. El director de nuestras escuelas y liceos carece de casi toda posibilidad de ejercer un verdadero liderazgo institucional. El modo en que está configurado su rol prácticamente lo inhabilita para ejercer una conducción real sobre su centro de estudio.

En primer lugar, los directores no tienen ninguna capacidad de seleccionar a los docentes que trabajarán en su propio establecimiento, ni pueden "enviar señales" que sean tenidas en cuenta por quienes estén eligiendo cargos⁸⁸. La llegada de un conjunto de docentes a un establecimiento es el resultado de un mecanismo de elección a ciegas, y en esas condiciones es imposible tener algún control sobre las características del grupo que asumirá la labor pedagógica.

En segundo lugar, una vez que los docentes han llegado a su establecimiento, el director no tiene casi ninguna capacidad de decisión funcional sobre ellos. Todo intento de influir sobre su comportamiento o sobre su forma de trabajo debe fundarse en la persuasión. En principio puede imponer algunas sanciones a los docentes (observaciones, amonestaciones, suspensiones) pero éstas deben ser homologadas en cada caso por el Consejo respectivo, con lo que corre permanentemente el riesgo de ser desautorizado. Además están fuera de su alcance las suspensiones que superen los quince días de duración⁸⁹.

⁸⁷ Artículo 3 de la Circular 1980, aprobada por el CES 11 de junio de 1990.

⁸⁸ Como se dijo, los liceos donde se aplica la Experiencia Piloto del Ciclo Básico son una excepción a este punto.

⁸⁹ *Estatuto del Funcionario Docente*, artículo 67, inciso 2 y artículo 68.

Esta ausencia de capacidad de decisión funcional se ve agravada por un sistema de evaluación y de promociones que privilegia la figura del inspector sobre la figura del director. Aun cuando el inspector sea una figura de paso en cada establecimiento específico, su influencia sobre la carrera de cada docente es más intensa y más perdurable que la del director con el que se esté trabajando más o menos circunstancialmente. Esto hace que los docentes no tengan muchas más razones que su eventual buena voluntad para tener en cuenta las orientaciones que provienen de la dirección.

Como resultado de todo lo anterior, los directores no tienen casi ninguna capacidad de poner en marcha un proyecto educativo ni aun de imprimir una línea propia en algunos aspectos importantes de la tarea. Esto sólo podría ocurrir en el caso de que su instituto sea elegido exclusivamente por docentes que, por caminos informales, estén al tanto de sus ideas (pero, ¿cómo evitar que elijan el mismo destino otros docentes mejor ubicados en el *ranking*?), o bien porque, contra todas las leyes de la probabilidad, se dé una simple coincidencia. En el caso de que ninguna de estas cosas ocurra (como es normal que suceda) la capacidad de influencia del director se va a ver radicalmente disminuida⁹⁰.

Por cierto, las cosas no son exactamente iguales en Primaria y en Secundaria. En las escuelas el peso del director es algo más importante, no sólo porque comparte con sus maestros cuatro horas de trabajo al día sino porque todos tienen una misma formación de base. Pero en Secundaria no se cumple ninguna de estas condiciones. En primer lugar, muchos directores apenas tienen la oportunidad de conocer a sus docentes, porque una parte de ellos se limita a dictar tres o cuatro horas de clase por semana. En segundo lugar, los directores de liceo tienen serios problemas de legitimidad para evaluar a sus docentes: si un director fue anteriormente profesor de historia, no se le reconoce ninguna autoridad para emitir juicio sobre los profesores de matemáticas o de física. Esta debilidad está directamente asociada al hecho de concebir la dirección como una función individual y no colectiva, lo que constituye un axioma que merecería discusión⁹¹.

Pero las dificultades asociadas al rol de director no terminan aquí. A la ausencia de liderazgo en lo pedagógico se suma la falta de autoridad sobre los funcionarios no

⁹⁰ Esta dificultad muestra la insuficiencia de las iniciativas consistentes en favorecer la formulación de "proyectos de centro", cuando éstas no van acompañadas de un aumento de las potestades de la dirección en materia de reclutamiento docente. Para una descripción de este tipo de experiencia en la actualidad ver ANEP/CODICEN: *La educación uruguaya. Situación y perspectivas*. Montevideo, 1998, p. 18 y p. 41.

⁹¹ Una de las innovaciones más interesantes que introdujo la reforma educativa de Minas Gerais (aplicada con singular éxito desde 1991) consistió en acompañar la descentralización de las decisiones pedagógicas, administrativas y financieras con la creación de un "colegiado escolar" presidido por el director, que es el responsable de la administración de los recursos que recibe la escuela. Sobre este punto ver, por ejemplo, Banco Interamericano de Desarrollo: *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1996. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington, noviembre 1996, p. 308.

docentes (administrativos y de servicio). Todo intento de sanción en este campo puede volverse rápidamente en su contra. De hecho, el director ni siquiera tiene la posibilidad de librarse de la presencia de un funcionario no docente con el que esté insatisfecho. Lo más que puede hacer es solicitar su traslado al Consejo respectivo, lo que implica el riesgo de verse en la enojosa situación de recibir una negativa. Si no quiere llegar a este extremo, las únicas armas con las que cuenta para obtener un mayor apoyo de sus colaboradores son su capacidad para las relaciones públicas y sus dotes de persuasión. Naturalmente, nadie lo ha entrenado para desarrollarlas profesionalmente.

Por último, el director no puede tomar casi ninguna decisión que tenga que ver con el mantenimiento del edificio o con el desarrollo de la infraestructura educativa. O, si quiere hacerlo, deberá apelar a los recursos obtenidos por la organización de padres bajo el riesgo de que un día le sea incautada una parte de los bienes que ha comprado de este modo. Vistas las cosas desde este punto de vista, el rol del director se parece más bien al de un intendente o responsable de mantenimiento cuya función consiste en detectar las fallas que van apareciendo y mover los hilos necesarios para que sean solucionados.

Esta debilidad estructural del rol pone en marcha un círculo vicioso del que no es sencillo escapar. Por una parte, aspirar a un puesto de dirección significa aspirar a una tarea mal remunerada, cargada de problemas engorrosos y con escasas posibilidades de realización personal. Esto tiene un efecto de selección negativa, es decir, hace que el sistema educativo tenga grandes dificultades para vincular recursos humanos de primer nivel a la función directriz⁹². Por otra parte, cuando se habla de la necesidad de fortalecer el rol por la vía de otorgarle más atribuciones, los responsables de la política educativa suelen defenderse diciendo que tal cosa es imposible dada la escasa preparación de buena parte de las personas que ocupan esta clase de puestos.

Si bien no debe minimizarse la dificultad del problema, es esencial comprender que buena parte de los comportamientos que generan inseguridad o desconfianza en las autoridades son inducidos por la propia lógica con la que funciona el sistema educativo. Un ejemplo ilustrativo a este respecto es el de la incapacidad para establecer prioridades.

Algunas autoridades educativas se quejan de que muchos directores reclamen apoyo con igual intensidad cuando enfrentan una dificultad grave (por ejemplo, un problema

⁹² Esto ciertamente no impide que haya personas extremadamente valiosas ejerciendo la tarea directriz. Pero lo que importa señalar es que la existencia de estas personas no es un logro del sino sistema, algo que se produce a *pesar* de la lógica que rige la vida de los establecimientos.

eléctrico que implica un riesgo para los estudiantes) o cuando se enfrentan un detalle insignificante (por ejemplo, el ligero deterioro de algunos pizarrones). La conclusión que suelen sacar de aquí es que los directores “no saben” establecer prioridades y que las autoridades deben hacerlo en su lugar.

Pero vistas las cosas desde el ángulo de los directores, todo se ve de otra manera. Su objetivo es lograr que el establecimiento esté en las mejores condiciones posibles, y para eso tienen básicamente dos opciones: utilizar los recursos trabajosamente conseguidos por la organización de padres (cuyo esfuerzo conocen personalmente), o bien trasladar el problema a una estructura burocrática anónima que está en condiciones de absorber los costos. En este contexto, la mejor opción a ojos de los directores consiste en golpear todas las puertas antes de recurrir a los escasos recursos reunidos por los padres.

Es inadecuado deducir de esta experiencia que los directores sean incapaces de establecer prioridades. Para saber si son o no capaces de hacerlo se debería, por ejemplo, entregarles una partida anual para gastos de mantenimiento e informarles que deberán administrarla sin acudir a la estructura central salvo en casos excepcionales. Sería extremadamente sorprendente que en estas condiciones no fueran capaces de distinguir entre la importancia de un problema eléctrico grave y un leve deterioro de los pizarrones.

Si se pretende atender a una de las principales conclusiones a las que han llegado los estudios educativos de la última década, entonces la educación pública uruguaya debería avanzar hacia un fortalecimiento de la función directriz (sea manteniendo su actual carácter individual, sea colectivizándola). Pero si se pretende hacer tal cosa es indispensable romper el círculo vicioso que se ha establecido entre el mal reclutamiento y la desconfianza respecto a las capacidades de quienes ejercen los cargos. La capacitación de directores es un elemento que puede colaborar en este sentido. Pero debe tenerse claro que no se dará ningún paso decisivo hasta que no se rompa con una lógica que tiende a fomentar justamente aquellos comportamientos que se procura superar. La iniciativa está claramente del lado de quienes tienen en sus manos la conducción del sistema educativo⁹³.

⁹³ “Cuando a los administradores se les otorga autoridad de decisión sobre un presupuesto fungible, pueden comenzar a asignar en forma más eficiente los recursos entre los distintos insumos. Una limitación típica es su nivel de capacitación en administración de presupuestos, pero una vez que se amplía el alcance de su poder de decisión, la demanda de dicho adiestramiento o de la selección de administradores más capaces crea una tensión positiva en el sistema. Por el contrario, una reforma que se inicie simplemente capacitando a los administradores en mejores prácticas gerenciales, sin darles un mayor ámbito de acción, probablemente fracase, porque quienes están mejor capacitados estarán en mejores condiciones para aplicar sus habilidades fuera del sector. Una reforma de este tipo no logra crear una demanda o un grupo de presión interesado en establecer y extender la nueva estructura” (Banco 98

V. Conclusión

En estas páginas hemos hecho un largo recorrido por el sistema educativo estatal. Como se dijo al principio, lo que importaba aquí no es lo que pasa dentro de los salones de clase, sino lo que debe ocurrir para que cada día pueda producirse en las aulas el encuentro entre los docentes y los alumnos. Como se dijo también, lo que se pretendía no era encontrar datos escondidos en alguna parte, sino mostrar bajo otra luz lo que es bien conocido desde hace tiempo.

La conclusión principal de este informe es que el modo en que está organizada la enseñanza pública atenta contra un uso eficiente de los recursos, contra la libertad de elección de los padres y contra las condiciones institucionales que, de acuerdo a los conocimientos más recientes, hacen posible el éxito de la enseñanza y del aprendizaje (incluidas aquellas condiciones que dignifican la propia función docente).

Esta conclusión no tiene en realidad nada de sorprendente. Las reglas de juego que determinan el funcionamiento de nuestra enseñanza pública no han sido modificadas sustancialmente desde hace más de un siglo. En ese lapso, la sociedad uruguaya, el mundo y las concepciones educativas han cambiado de manera radical. Sería un verdadero milagro que, en estas condiciones, el modo en que está organizado el sistema educativo se adaptara sin esfuerzo a nuestras necesidades actuales.

Lo que resulta más preocupante es descubrir que hasta ahora no hemos hecho intentos consistentes por cambiar este estado de cosas. Los responsables de la política educativa se están esforzando por ampliar la cobertura del sistema tradicional (básicamente por la vía de universalizar la educación pre-escolar), han propuesto algunos cambios en lo pedagógico (por ejemplo, el pasaje de la enseñanza por asignaturas a la enseñanza por áreas), pero han introducido pocas innovaciones en lo estrictamente organizativo. Mas aun, mientras algunas de las iniciativas que han tomado en este terreno apuntan hacia el fortalecimiento de los establecimientos (por ejemplo, la concentración de horas docentes en los institutos de Ciclo Básico que aplican la Experiencia Piloto), otras iniciativas parecen tender a aumentar el peso de la estructura burocrática centralizada (por ejemplo, el diseño de las nuevas gerencias del CODICEN).

En este contexto, quisiéramos cerrar el presente documento con una sugerencia. Los uruguayos estamos acostumbrados a emplear la expresión “reforma educativa” para referirnos a lo que en realidad son reformas pedagógicas. Por ejemplo, nos servimos de esa fórmula para aludir a cambios en los planes y los programas. También tenemos tendencia a aplicar la expresión “reforma educativa” a nuestros esfuerzos por expandir lo que ya tenemos. Un ejemplo en este sentido es la recién mencionada universalización de la educación inicial, enormemente importante desde muchos puntos de vista pero no particularmente novedosa en cuanto al modo en que se organizan los servicios.

Pero los uruguayos tenemos ciertas dificultades para asociar la expresión “reforma educativa” con los cambios en el dominio de la administración y de la gestión. De modo más o menos explícito, tendemos a ver estos asuntos como ajenos o como previos a la acción educativa propiamente dicha. La manera en que llegan los docentes a un establecimiento o el modo en que se decide la compra de materiales didácticos no son normalmente vistos como parte de aquello que merece ser revisado cuando nos proponemos renovar la educación.

Puede que esta sea una tendencia muy antigua entre nosotros, pero es también una tendencia equivocada y potencialmente peligrosa. Toda la literatura reciente y buena parte de las experiencias más interesantes que se han podido analizar en los últimos años coinciden en señalar a los aspectos administrativos y de gestión como el terreno donde se juega buena parte del futuro de la enseñanza.

Nuestra demora en percibir la importancia de esta dimensión se ha traducido en un atraso igualmente importante a nivel de las decisiones. En las últimas décadas hemos modificado muy poco las reglas de juego que determinan el funcionamiento de nuestras escuelas y liceos. Aun hoy, cuando están en marcha algunas iniciativas que apuntan en este sentido, lo que estamos haciendo es poco por comparación a lo que se podría (y probablemente a lo que se debería) estar haciendo.

Nuestra sugerencia tiene que ver entonces con el modo en que pensamos y hablamos sobre educación: es hora de acostumbrarnos a incorporar la administración y la gestión de los centros de enseñanza como un componente esencial de la vida educativa. Es hora de incorporar esta dimensión a nuestras reflexiones sobre las necesidades de reforma. Y, fundamentalmente, es hora de empezar a evaluar toda propuesta de reforma en función de lo que tiene para aportar en este terreno. No se trata de lo único importante, pero sí se trata de una de las pocas cosas que realmente importan.

BIBLIOGRAFIA

- ANEP/CODICEN: La educación uruguaya. Situación y perspectivas. Montevideo, 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo: Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996. Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Washington, BID, 1996.
- da Silveira, Pablo: La segunda reforma. Por qué necesitamos una enseñanza psot-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha. Montevideo, CLAEH/Fundación Banco de Boston, 1995.
- Hanushek, Eric: Making Schools Work. Washington DC, Brookings Institution, 1994.
- Hill, Paul et al.: Reinventing Public Education. Chicago, The University of Chicago Press, 1997.
- Hirschman, Albert: Salida, voz y lealtad. México, FCE, 1970.
- Programa de Inversión Social: Diagnóstico Sectorial Educación. Montevideo, Presidencia de la República, 1994.
- Programa MECAEP/ANEP/BIRF: Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemática, 6to. año Enseñanza Primaria. Montevideo, ANEP, 1997.
- Programa MESYFOD/CODICEN: A un año del censo de octubre de 1995. Montevideo, ANEP, 1996.
- Rama, Germán: ¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos. Informe al Consejo Directivo Central de ANEP. Montevideo, CEPAL/BID/FONADEP, 1991.
- Rama, Germán: La reforma educativa en Uruguay. Montevideo, ANEP, 1998.
- Tornaría, Carmen: "Educación, desarrollo y democracia". Semanario Brecha, 15 de mayo de 1998, p. 20.
- Wood, George: Schools That Work. New York, Plume, 1992.