

C.2

CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo



**HACIA UN REDISEÑO ORGANIZACIONAL
DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA EN EL URUGUAY**

Con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su representación en Montevideo.



NACIONES UNIDAS

ABR 1965



Comisión Económica para América Latina y el Caribe
C E P A L
Oficina de Montevideo

**HACIA UN REDISEÑO ORGANIZACIONAL
DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA EN EL URUGUAY**

El presente documento ha sido elaborado por Ester Mancebo y Pedro Ravela, Consultores de la Oficina de CEPAL en Montevideo. La preparación del mismo contó con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su Representación en Montevideo.

LC/MVD/R.128

Marzo de 1995

1a. edición, Marzo de 1995

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

INDICE

Página

PRESENTACIÓN	5
I. LA EDUCACIÓN EN LA AGENDA URUGUAYA	7
1. La calidad educativa como punto nodal	7
2. La evaluación sistemática	8
3. La problemática de la formación y reclutamiento de docentes	10
4. La actualización y flexibilización curricular	11
5. Las políticas de compensación y discriminación positiva hacia los sectores más carenciados	12
6. El incremento de los recursos destinados a la educación ..	12
7. La política educativa como política de Estado	13
II. LOS AVANCES REALIZADOS EN ENSEÑANZA SECUNDARIA	15
1. Apertura de nuevos liceos	16
2. Institucionalización de la participación del cuerpo docente	17
3. Reforma programática en el CBU	17
4. Experiencia de extensión del tiempo pedagógico	19
5. Microexperiencias en el Ciclo Básico y en el Bachillerato Diversificado	20
6. Formación Docente	22
7. Otras acciones	23
III. LA CRISIS ORGANIZACIONAL DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA	25
1. Los diagnósticos de la CEPAL	26
2. El diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID	31
IV. HACIA UN PROCESO DE REDISEÑO ORGANIZACIONAL DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA	35
1. Reestructura de las condiciones de ejercicio de la profesión docente	36
2. Fortalecimiento institucional de las unidades liceales	40
3. Reestructura de la Inspección Docente	44
4. Fortalecimiento de las capacidades de planeamiento y evaluación	47
CONSIDERACIONES FINALES	49

PRESENTACIÓN

En vísperas del inicio de un nuevo período de gobierno democrático, la educación se ha convertido en un tema central de la agenda social y política del país. Educandos y educadores, padres y autoridades coinciden en señalar que el sistema educativo nacional vive una crisis de tal envergadura que sólo podrá ser superada con un profundo proceso de transformación. Asimismo, el sistema político parece percibir cada vez con mayor nitidez la importancia que el sector educación tiene para el desarrollo social y económico del país. Tanto es así que en la campaña electoral de 1994 gran parte del discurso político estuvo dedicado a la educación -tanto para analizarla como para plantear propuestas de cambio-, al tiempo que durante el período preparatorio de la instalación del gobierno que asumió el 1º de marzo de 1995 todos los partidos explicitaron su voluntad de acordar en educación, área catalogada como de alta prioridad nacional.

En este contexto, el presente documento tiene como propósito explicitar los puntos de acuerdo que se han ido tejiendo en los últimos años y que hoy emergen como una plataforma básica para la elaboración de políticas educativas, así como profundizar en la consideración de algunas prioridades que no siempre aparecen con nitidez en la discusión pública.

El centro de este trabajo está referido a la Enseñanza Secundaria, sector que reúne una doble condición: su situación es particularmente alarmante -por varias razones que no corresponde aquí analizar, que han sido detectadas en diversos diagnósticos y que se referirán más adelante- al tiempo que no se han puesto aún en marcha proyectos de reestructuración, como ha ocurrido en Enseñanza Primaria y Educación Técnico Profesional, en la primera a través de un Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (MECAEP) financiado por el Banco Mundial y la segunda con el inicio de la implementación de un proyecto de reestructura institucional apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo ^{1/}.

Lo anterior no significa que no se hayan impulsado iniciativas de cambio en Enseñanza Secundaria a lo largo del último período. Por el contrario, tal como lo muestran los diversos Informes presentados en las *"Jornadas sobre Renovación Pedagógica de Educación Secundaria"* que tuvieron lugar en setiembre de 1994, en el organismo existe conciencia de la problemática, se ha estado buscando su solución por vías variadas y se han implementado diversas acciones y proyectos de mejoramiento. Parte del presente texto está destinada

^{1/} No se ha considerado pertinente efectuar valoraciones acerca de dichos proyectos en el presente documento, dado que se encuentran aún en las etapas iniciales de su desarrollo.

a enumerar las principales acciones y avances registrados en los últimos años para lo cual, además de los referidos documentos, se realizaron entrevistas con informantes calificados.

Junto con lo anterior el texto se propone identificar los principales escollos aún no salvados o no abordados con la debida centralidad. En ese sentido el presente documento se focaliza en el análisis de la dimensión organizacional, que es considerada como la base de la actual crisis de la Enseñanza Secundaria. Difícilmente pueda lograrse un mejoramiento de la calidad de la educación que brinda este nivel de estudios si no se procede a una profunda revisión y reforma de las bases sobre las cuales se asientan la gestión, la organización y el funcionamiento cotidiano del organismo. Los dos capítulos finales del texto están destinados, respectivamente, a la sistematización de los diagnósticos y a la formulación de un conjunto de propuestas relativas a la estructura organizacional de la Enseñanza Secundaria.

I. LA EDUCACIÓN EN LA AGENDA URUGUAYA

En el período de redemocratización que transcurre entre 1985 y 1995 la educación fue ganando, lenta pero constantemente, un espacio en la agenda del país, entendida ésta como el conjunto de temas relevantes para la sociedad y para sus decisores, en un momento histórico dado. En un campo tan amplio como es el educativo, es posible identificar siete grandes temas sobre los cuales se ha ido construyendo un cierto consenso a través de la discusión pública. Ellos son el énfasis en la calidad de la educación; la necesidad de contar con sistemas de evaluación de aprendizajes; el desafío impostergable de la formación masiva de docentes; la necesidad de actualizar y flexibilizar los diseños curriculares; el imperativo de desarrollar políticas de discriminación positiva dirigidas hacia los sectores sociales más desfavorecidos; la necesidad de incrementar los recursos destinados a la educación; y el carácter de "política de estado" que deben tener las políticas educativas.

1. La calidad educativa como punto nodal

En el espacio de confluencia teórica que se ha ido construyendo en torno a la educación, la calidad se ubica como el punto nodal, resultante de un razonamiento en cuatro pasos:

i) Se ha generalizado la percepción de que el sistema educativo en general y la enseñanza secundaria en particular están en crisis y que ésta no admite más demoras para su resolución. Con ello se genera una fuerte tensión, puesto que, por un lado, es preciso dedicar tiempo y energía a concebir, diseñar e impulsar la reforma educativa -"revolución educativa" para algunos- y por otro, es imprescindible que la reforma tenga impacto ya, inmediatamente, con lo cual es alta la probabilidad de cometer errores por apresuramiento.

ii) Uruguay es un país pequeño, y en tal carácter no puede menos que apostar fuertemente a la calidad de sus recursos humanos. En el imaginario colectivo pesan dos modelos: en primer lugar, el de los pequeños países de Europa como Bélgica, Dinamarca u Holanda, los que, a pesar del tamaño, se posicionaron como parte del Primer Mundo; en segundo término, el propio modelo histórico uruguayo, que en el pasado alcanzó un nivel cultural que permitió a muchos uruguayos triunfar en el exterior.

iii) A diferencia de otros países latinoamericanos, Uruguay no sufre problemas serios de cobertura ni en el nivel primario ni en el medio, en tanto prácticamente el 98% de los niños elegibles están en la escuela y la enseñanza media se ha expandido rápidamente en los últimos años.

iv) Existe consenso en la sociedad en torno a que el mejoramiento de la calidad educativa es un requisito insoslayable para una incorporación exitosa del país en el MERCOSUR.

Por todo lo anterior, amplios sectores de la opinión pública reconocen que la educación nacional enfrenta dificultades mucho mayores en la dimensión de la "calidad" que en la de la "cantidad". Se admite sí que existen problemas de cobertura a nivel pre-escolar, pero que en la etapa de nueve años de escolaridad obligatoria el país ha alcanzado logros cuantitativos importantes.

Esta certeza de que la calidad educativa está en riesgo se vincula a un principio muy caro a la sociedad uruguaya como es el de la igualdad. Si la educación no alcanza estándares satisfactorios en todo el país, no todos los educandos tendrán iguales oportunidades de aprender, de formarse, de desarrollar sus capacidades. Aceptar ésta situación atenta contra una arraigada concepción democrática de los uruguayos. Puede decirse, entonces, que el desafío de la calidad consiste en convertir el acceso a las aulas en acceso al conocimiento.

2. La evaluación sistemática

A lo largo de los últimos cinco años diversas instituciones han llevado adelante distintos relevamientos de los aprendizajes efectivamente alcanzados por los estudiantes, desde enfoques teórico-metodológicos diversos y con variada amplitud.

A través de dos convenios sucesivos con el Consejo Directivo Central de la ANEP, la Oficina de la CEPAL en Montevideo inició en 1989 una serie de diagnósticos del nivel primario, medio básico y medio superior, que culminó

en la publicación de cuatro libros que lograron una gran difusión^{2/}. Los diagnósticos, que tuvieron como eje central la evaluación de los aprendizajes alcanzados por los educandos en las dos áreas instrumentales básicas para todo proceso de aprendizaje -el Lenguaje y la Matemática- hicieron transparente lo que la sociedad toda intufa: el agudo deterioro de la calidad de la enseñanza en nuestro país, el deterioro de las condiciones institucionales en que se brinda el servicio y la fuerte incidencia del origen sociocultural de los alumnos en los niveles de aprendizaje.

En el mismo período, se ha institucionalizado progresivamente la aplicación de pruebas de conocimiento a los alumnos que ingresan a diversas Facultades de la Universidad de la República -Agronomía, Ingeniería, Veterinaria, Química, entre otras-. La realización de estas pruebas, que no tienen el carácter de exámenes de ingreso sino que están dirigidas a obtener información sobre los conocimientos y capacidades cognitivas con que están pertrechados los estudiantes para enfrentar las exigencias del trabajo académico a nivel universitario, revelan la creciente conciencia existente sobre la necesidad de diseñar sistemas de evaluación de los aprendizajes alcanzados por los educandos.

Finalmente, el CODICEN y los propios Consejos Desconcentrados han emprendido, con recursos propios o externos, diversas experiencias en la materia, entre las cuales merece particular destaque por su trascendencia -si bien no se han dado a conocer aún sus características específicas- el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa de Primaria (MECAEP), que intenta institucionalizar un sistema regular de evaluación de aprendizajes en el nivel primario.

Puede afirmarse entonces que, en el presente, existe un acuerdo amplio respecto a la necesidad de instaurar sistemas regulares de evaluación articulados en dos dimensiones, imprescindibles ambas y complementarias entre sí: a) evaluación de los conocimientos efectivamente incorporados por los estudiantes; b) evaluación de los contextos institucionales y socioculturales en que tienen lugar la enseñanza y el aprendizaje.

^{2/} Véase, CEPAL, Oficina de Montevideo, Enseñanza Secundaria y Ciclo Básico de Educación Media en el Uruguay, Montevideo, 1990; Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos, Montevideo, 1991; Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?, Montevideo, 1992; Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron, qué opinan, Montevideo, 1994.

3. La problemática de la formación y reclutamiento de docentes

Embarcado en un proceso de integración regional y crecientemente abierto a la competencia internacional, Uruguay ha asistido en los últimos años a una revalorización de la importancia de su capital humano y ha tomado conciencia de la enorme potencialidad de su impacto, positivo o negativo. De ahí que circulen con frecuencia en el discurso público y en el privado expresiones tales como "invertir en la gente" o "la educación como proceso permanente".

En el contexto de esta reflexión general sobre el papel clave de los recursos humanos en un país pequeño, se ha tornado preocupante la situación del cuerpo profesional que tiene a su cargo la formación de los niños y jóvenes.

Enseñanza Primaria, que en las últimas décadas ha contado con un cuerpo de maestros específicamente formados para la tarea en los Institutos Normales, comienza a tener dificultades para cubrir la totalidad de los cargos con maestros titulados.

En Enseñanza Secundaria, en tanto, la situación es alarmante. El Censo de Docentes realizado por el CODICEN en 1990 reveló que sólo el 26.2% de los profesores de Enseñanza Secundaria tenía estudios completos de Profesorado -45% en Montevideo y apenas el 16% en el Interior-, un 10% había completado la Universidad, un 12% estaba compuesto de estudiantes del nivel terciario y otro 20% de desertores de dicho nivel de estudios.

A los datos del Censo se sumaron los proporcionados por la Oficina de Montevideo de la CEPAL. La investigación sobre el Ciclo Básico Único realizada en 1991 mostró un cuerpo docente altamente heterogéneo, con sólo 34% de egresados del Instituto de Profesores Artigas (IPA), un 25.1% de estudiantes y desertores de la enseñanza superior, un 7.3% de profesionales universitarios y un 8.6% de maestros.

La investigación sobre el Bachillerato Diversificado no fue más auspiciosa sino que confirmó las carencias en materia de profesores específicamente formados para la docencia de nivel medio y la gran heterogeneidad del cuerpo: frente a un 44.1% de egresados del IPA, se encuentran 14.3% de profesores con estudios universitarios completos, 24.6% con estudios terciarios incompletos y un 5.8% que no pasó más allá del 2do. ciclo del nivel medio. Por otra parte, los datos revelan que, lejos de mejorar, la situación tiende a empeorar con el paso del tiempo, ya que la proporción

de egresados del IPA disminuye entre los profesores ingresados a partir de 1986³/.

Ante esta situación se ha generado un alto nivel de consenso en torno a la necesidad de: a) mejorar las condiciones de ejercicio de la profesión docente, de modo de evitar el abandono de los cargos por parte de los mejores docentes y de atraer a los jóvenes a ella; y b) desarrollar programas masivos de formación y capacitación de profesores para Enseñanza Secundaria, fundamentalmente en el Interior del país.

4. La actualización y flexibilización curricular

La creciente velocidad con que la tecnología y el conocimiento se desarrollan en el mundo contemporáneo determina que resulte inviable la antigua pretensión enciclopedista del curriculum escolar y liceal. Cada vez más, se ha vuelto imposible abarcar la totalidad del conocimiento humano, al tiempo que los contenidos curriculares se tornan obsoletos con mayor rapidez.

Asimismo, la universalización del acceso a los nueve años de escolaridad obligatoria han determinado una creciente heterogeneidad sociocultural de la población estudiantil, lo que implica una muy alta diversidad de puntos de partida culturales para el proceso de aprendizaje y de realidades locales a las cuales vincular la enseñanza.

Todo lo anterior ha generado en la sociedad uruguaya un creciente consenso acerca de la necesidad de superar el excesivo centralismo y uniformidad que caracterizó a la mayor parte de los diseños curriculares vigentes en el país durante este siglo, para dar paso a nuevos diseños en los que haya un mayor espacio para la toma de decisiones curriculares en los establecimientos educativos, una mayor adecuación de los contenidos de la enseñanza a las realidades y necesidades locales y una mayor vinculación del curriculum y la enseñanza con los centros en los que se produce y se utiliza el conocimiento. A lo largo de la administración que culmina se han ido dando algunos primeros pasos experimentales en dicho sentido.

³/ Véase el cap. VII de CEPAL, Los Bachilleres Uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan, Montevideo, 1994.

5. Las políticas de compensación y discriminación positiva hacia los sectores más carenciados

Otra de las áreas en las que existe un amplio consenso es la relativa a la instrumentación de políticas y acciones específicas dirigidas a mejorar las posibilidades de aprendizaje de los alumnos provenientes de los sectores sociales más desfavorecidos. Se tiene conciencia de que no basta con ofrecer igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo, sino que es necesario desarrollar políticas que permitan compensar las diferencias socioculturales de origen y garantizar una efectiva igualdad en el acceso al conocimiento, como condición indispensable para posibilitar la ruptura de los círculos de reproducción de la pobreza.

En ese sentido se han ensayado diversas experiencias a lo largo de la última década, a través de acciones tales como los cursos de Compensación y Recuperación en el CBU, la remuneración diferencial para los maestros que se desempeñan en escuelas carenciadas, el servicio de alimentación escolar, las experiencias de extensión horaria en Enseñanza Primaria y de ampliación del tiempo pedagógico en Enseñanza Secundaria, la elaboración de metodologías destinadas a categorizar los establecimientos educativos de modo de identificar adecuadamente a las escuelas y liceos que atienden a la población más carenciada y con mayor probabilidad de fracaso escolar, etcétera, experiencias todas que es necesario evaluar sistemáticamente y mejorar.

En esta misma línea, ha sido notorio a lo largo del debate pre-electoral el consenso acerca de la necesidad de ampliar la cobertura del nivel preescolar en los sectores sociales más carenciados, de modo de lograr una mayor estimulación del desarrollo cognitivo de los niños provenientes de esos sectores, lo que tendría como consecuencia un mejor desempeño posterior en la escuela primaria.

Existe pues un importante terreno de consenso en torno a la necesidad de desarrollar un gran esfuerzo que permita mejorar las condiciones y posibilidades de aprendizaje de los niños y adolescentes que provienen de los hogares más carenciados.

6. El incremento de los recursos destinados a la educación

A lo largo de los diez años transcurridos desde la recuperación democrática se ha producido un lento pero sostenido crecimiento de la participación del

sector educación en el presupuesto nacional, crecimiento que de todos modos continúa siendo insuficiente dado el enorme retraso de la inversión estatal en educación durante el período militar, el deterioro de las remuneraciones docentes y el importante crecimiento operado a lo largo de la década en la cantidad de alumnos atendidos.

En ese sentido, existe un amplio consenso en la sociedad uruguaya acerca de la necesidad de continuar incrementando los recursos destinados a la educación y de priorizar al sector en la asignación presupuestal. Al respecto es significativo que, aún los sectores que no apoyaron en las pasadas elecciones el plebiscito que propugnaba el establecimiento en la Constitución Nacional de un porcentaje fijo destinado a la educación, se manifestaron de acuerdo en que es necesario incrementar progresivamente los recursos que el país invierte en la formación de su gente. Las diferencias estuvieron referidas a los tiempos y contextos con que sería posible operar tal incremento, pero no a su necesidad e importancia para el desarrollo del país.

7. La política educativa como política de Estado

Finalmente, a lo largo de los últimos cinco años ha crecido la conciencia acerca del carácter de "política de estado" que la educación debe tener, dada su prioridad estratégica para el desarrollo social y económico del país, así como el hecho de que en el sector educación las políticas deben ser concebidas e implementadas para el mediano y largo plazo.

Al respecto se ha insistido en la necesidad de contar con políticas que vayan más allá de los avatares de la política partidaria y que se continúen por encima de los cambios de gobierno. El proceso previo a la instalación del nuevo gobierno ha sido alentador en ese sentido, dado el importante nivel de consenso de todas las fuerzas políticas en torno a lo que se ha dado en denominar "la reforma educativa" que, junto con las reformas de la seguridad social y del sistema electoral, ha pasado a estar en el primer plano de la agenda política.

II. LOS AVANCES REALIZADOS EN ENSEÑANZA SECUNDARIA

En forma paralela al desarrollo de la discusión pública y a la progresiva construcción de consensos acerca de las prioridades y caminos para mejorar la educación del país, se ha ido avanzando, a lo largo de los últimos cinco años, en la elaboración de propuestas de cambio y mejoramiento que, en algunos casos, han ingresado en sus etapas iniciales de implementación. Tal es el caso del MECAEP en Enseñanza Primaria y del proyecto de reestructura institucional en la Educación Técnico Profesional.

En el caso de la Enseñanza Secundaria varias han sido las acciones de mejoramiento emprendidas en los últimos cinco años. El propósito de este capítulo es efectuar una breve enumeración de las acciones más relevantes, de modo de identificar los principales esfuerzos realizados^{4/}. Como es obvio, no se pretende efectuar una evaluación de dichas acciones, lo que excedería largamente el alcance de este documento.

^{4/} Para la elaboración de esta parte del trabajo se mantuvieron entrevistas en carácter de informantes calificados, con la Inspectora Jefe de Educación Secundaria, Prof. María Lila Indarte, y con el presidente y vicepresidente de la Asamblea Técnico Docente de Educación Secundaria, Profs. Heriberto Núñez y Alex Mazzei. Se consultaron además los siguientes documentos:

- Plan Básico de Medidas para Mejorar la Calidad de la Educación Secundaria; ANEP-CES, Montevideo, 1992.
- Programas de Educación Secundaria para el Ciclo Básico; ANEP-CES, Montevideo, 1993.
- Cuarta Asamblea Nacional de Docentes de Educación Secundaria; Mesa Permanente de la Asamblea Técnico Docente de Educación Secundaria, Solís, 1993.
- El mayor número de liceos en toda la historia del país; exposición del Sr. Director General de Educación Secundaria en la apertura del segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional Técnico Docente, Solís, 1994.
- Experiencia de Ampliación del Tiempo Pedagógico; ANEP-CES, Montevideo, 1994.
- Formación Docente en Servicio; ANEP-CES, Montevideo, 1994.
- Liceos de Atención Prioritaria. Primera etapa: ordenamiento de liceos; ANEP-CES, Montevideo, 1994.
- Pasaje de liceos a dos turnos y especialización en CBU y BD; ANEP-CES, Montevideo, 1994.
- Liceos de Seguimiento Especial en Zonas de Riesgo. Marco conceptual y orientaciones para la acción; ANEP-CES, Montevideo, 1994.
- Políticas Focalizadas de Compensación Institucional; ANEP-CES, Montevideo, 1994.
- Informe sobre la Microexperiencia de Bachillerato; ANEP-CES, Montevideo, 1994.
- Primera Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes de Educación Secundaria, ejercicio 1994-1996, 2do. período; Mesa Permanente de la ATD de Educación Secundaria, Montevideo, 1994.

1. Apertura de nuevos liceos

En el período 1990-1994 fueron creados 48 liceos oficiales, 37 de ellos en el Interior y 11 en Montevideo. El total de las obras de construcción, adquisición y ampliación de locales liceales supuso la incorporación, a lo largo del período 1990-94 de 401 nuevas aulas^{5/}. Ello fue el resultado de la labor conjunta de la Administración Nacional de Educación Pública con el Programa de Inversión Social, con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y con las Intendencias Municipales. y permitió mejorar la capacidad locativa del ente para un estudiantado que creció aceleradamente en los últimos treinta años, sobre todo en el Interior del país.

Este esfuerzo apuntó a modificar un problema básico del funcionamiento liceal, cual es la superpoblación, con sus derivados: sobreutilización de los locales, problemas de limpieza y mantenimiento, fenómenos de anonimato y débil identidad institucional derivados del tamaño excesivo de los establecimientos^{6/}.

Por otra parte, la expansión de la matrícula de enseñanza secundaria parece haberse detenido. En efecto, habiendo iniciado el período, en 1990, con un total de 167.034 alumnos matriculados en la enseñanza secundaria pública -incluye Ciclo Básico y Bachillerato Diversificado, Montevideo e Interior, liceos diurnos y nocturnos- y después de alcanzar un valor máximo de 171.555 alumnos en 1992, la matrícula desciende a 164.415 estudiantes en 1994.

De esta manera, la progresiva mejora en la capacidad locativa del organismo permite vislumbrar la posibilidad de implementar efectivamente dos importantes recomendaciones emanadas de los informes elaborados por la CEPAL: la progresiva especialización de los liceos para la atención del Ciclo Básico por un lado y del Bachillerato Diversificado por otro, así como el pasaje a un régimen horario de dos turnos -por lo menos en el CB- de modo de ampliar el tiempo de trabajo pedagógico. Durante el pasado año se instaló en la órbita del Consejo de Educación Secundaria (CES) una comisión que ha

^{5/} Véase El mayor número de liceos en toda la historia del país, op.cit.

^{6/} En la investigación de CEPAL sobre el Bachillerato Diversificado, el promedio de alumnos por establecimiento oficial fue de 2662 para Montevideo y de 1952 para las capitales departamentales del Interior. Véase el cap. VII de CEPAL, Los Bachilleres Uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan, Montevideo, 1994.

comenzado a estudiar la implementación de dichas medidas y que ha producido un primer informe al respecto^{7/}.

2. Institucionalización de la participación del cuerpo docente

Como parte del camino transitado durante la última administración debe destacarse la instalación de las Asambleas Técnico-Docentes (ATD). El trabajo desarrollado por la ATD y el relacionamiento establecido entre ésta y el Consejo de Educación Secundaria, han sido evaluados muy positivamente por las dos partes implicadas, que coinciden en que la ATD de secundaria ha funcionado muy bien, que el vínculo desarrollado con las autoridades ha sido fluido y enriquecedor para ambas partes y que se ha logrado superar viejos mitos y prejuicios sobre la relación entre las autoridades y los docentes.

Se desvirtuaron, por otra parte, los temores de una eventual partidización de las Asambleas y la ATD funcionó efectivamente como un órgano de consulta técnico-pedagógica y como un ámbito de reconstrucción del diálogo entre las autoridades y los docentes, al tiempo que constituyó un importante aporte a las iniciativas de cambio desarrolladas a lo largo del período, con representantes en 17 comisiones y con detallados informes sobre cada una de ellas.

Asimismo, la ATD de Educación Secundaria ha recibido un amplio apoyo por parte de las autoridades que le han facilitado a la Mesa Permanente un local para su funcionamiento, apoyo de secretaría y equipamiento y liberación de horas para sus integrantes.

3. Reforma programática en el CBU

Una de los productos más visibles de la colaboración de autoridades y docentes a través de la Asamblea Técnico Docente fue la reforma programática de 1993. A lo largo de los años 1991 y 1992 se desarrolló un importante y complejo proceso de revisión de los programas de todas las asignaturas del Ciclo Básico.

Dicho proceso comenzó en el primer semestre de 1991 con la elaboración de un documento base, por parte de una comisión integrada por

^{7/} Pasaje de liceos a dos turno y especialización en CBU y BD, op.cit.

inspectores y directores, titulado "Programas del Ciclo Básico Único. Criterios para su renovación. Aportes para la reflexión técnico-docente". Dicho documento fue sometido posteriormente a la consideración de la Asamblea Nacional Técnico Docente y a las Salas de Inspectores y luego, junto con los dictámenes de éstas, a las Asambleas Docentes de cada liceo. Finalmente se integró una Comisión Nacional de Revisión Programática, integrada por tres representantes de la ATD, tres inspectores designados por la Sala de Inspectores y dos representantes del Consejo de Educación Secundaria, la que elaboró una propuesta definitiva de criterios orientadores para la reformulación de los programas, la que fue aprobada, tanto por el CES como por la ATD, en el segundo semestre de 1992.

Entre el 13 de noviembre y el 8 de diciembre de 1992 se instalaron Grupos de Trabajo por asignatura integrados por la totalidad de los inspectores de la asignatura, tres docentes de alta calificación designados por el CES y tres docentes designados por la ATD. Estos grupos de trabajo elaboraron anteproyectos de programas para los distintos grados de cada asignatura, coordinando entre asignaturas afines así como con las Inspecciones de Educación Primaria y Técnico-Profesional. Los anteproyectos fueron sometidos a la consideración de Salas Docentes departamentales y zonales por asignatura el 8 de diciembre de 1992, a partir de lo cual se procedió a la redacción definitiva de los proyectos de programa por parte de los Grupos de Trabajo los días 17 y 18 de diciembre de 1992.

Los nuevos programas fueron aprobados por el Consejo, luego de introducirles algunos ajustes, en enero de 1993, para su puesta en vigencia a partir de marzo. Fueron, asimismo, publicados en su totalidad bajo la forma de un libro^{8/}. De acuerdo a lo expresado en dicha publicación, la modificación más relevante introducida en el diseño curricular ha sido la distinción, en cada programa, entre un "núcleo básico" de contenidos únicos y comunes para todo el país, que garantiza la adquisición de un conjunto básico de aprendizajes por parte de todos los educandos, y un "núcleo variable" que permite la contextualización y adecuación de los contenidos a los intereses y niveles de comprensión de los estudiantes en cada grupo.

Más allá de ciertas carencias, tales como el escaso tiempo destinado a la etapa final de elaboración de los programas y la ausencia de referentes externos al sistema educativo en dicho proceso, la experiencia ha sido evaluada en forma altamente satisfactoria tanto por las autoridades educativas como por la Mesa Permanente de la ATD.

^{8/} Programas de Educación Secundaria para el Ciclo Básico, op.cit.

4. Experiencia de extensión del tiempo pedagógico

En el correr del año 1992 el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo Directivo Central aprobaron la instrumentación de un Proyecto Piloto de Extensión del Tiempo Pedagógico, partiendo del reconocimiento de *"que el tiempo de enseñanza en el aula en la actualidad resulta absolutamente insuficiente para satisfacer los requerimientos formativos de los estudiantes y para el logro de niveles satisfactorios de aprendizaje y de rendimiento"*^{9/}.

Como se anuncia en el título del Proyecto, se trató de una experiencia "piloto" aplicada durante dos años (1993 y 1994) en seis liceos: Liceo Nro. 37 de Montevideo, Liceo Nro. 42 de Montevideo, Liceo de Solís de Mataojo, Liceo de Colonia Nicolich, Liceo Nro. 2 de La Paz, Liceo de Los Cerrillos. En la selección de los liceos se tuvieron en cuenta varios criterios: las posibilidades locativas del liceo para ampliar el tiempo pedagógico, las dimensiones del establecimiento, la ubicación en el territorio nacional y las características profesionales de la Dirección. De esta forma se seleccionaron liceos de dos turnos, que permitieran una atención más personalizada al alumno, enclavados en comunidades representativas del promedio nacional y con Directores con alta potencialidad de involucramiento en la experiencia.

El currículum impartido fue el común a todo el CBU, pero se introdujeron dos módulos, uno de Profundización y otro de Enriquecimiento. El primero se propuso *"complementar aquellos aspectos que, aunque contenidos en los programas de la asignatura del currículo, puedan ser objeto de nuevas estrategias conceptuales y metodológicas para mejor internalización"* y trabajó con docentes de Historia, Geografía, Ciencias Físicas y Ciencias Naturales. Por su parte, el segundo buscó *"la incentivación y el desarrollo de aquellas potencialidades que tradicionalmente no se han valorado en su justa medida en nuestro sistema educativo"*^{10/} e integró docentes de Educación Física, Educación Musical, Educación Plástica y Relaciones Interpersonales. De esta forma, para los grupos comprendidos en esta experiencia, la duración de la jornada liceal pasó a ser de casi seis horas.

La experiencia fue evaluada tanto en 1993 como en 1994 desde la llamada "Área de Implementación", conformada por los responsables de la conducción global de la experiencia, y por los "Grupos de Apoyo", integrados por los docentes de los Módulos de Profundización y Enriquecimiento. En la

^{9/} Experiencia de extensión del tiempo pedagógico, op. cit.

^{10/} Experiencia de extensión del tiempo pedagógico, op. cit., págs. 12 y 13.

evaluación final incluida en el citado informe se destaca el hecho de que el impacto de la experiencia en los estudiantes depende, en gran medida, del grado de apropiación e involucramiento en el proyecto por parte del cuerpo docente de cada establecimiento, observándose diferencias importantes entre Montevideo y el Interior del país. En los liceos de esta última área geográfica se apreció una mayor consolidación de logros, que los investigadores vinculan con una mayor identificación y sentido de pertenencia de los profesores a la institución liceal. Asimismo, el informe señala que si bien *"se han registrado avances significativos a nivel de los procesos que hacen a la dinámica institucional"* (de los liceos), no sucedió lo propio con las estructuras continentadoras, que *"se han mantenido, en general, rígidas e inalterables"*. Se destacan principalmente las restricciones en cuanto a las características edilicias en que los procesos de cambio deben producirse, el marco administrativo-organizacional, y la disponibilidad de recursos necesarios para llevar adelante los objetivos de la experiencia.

5. Microexperiencias en el Ciclo Básico y en el Bachillerato Diversificado

En los últimos años, en los dos ciclos educativos de Enseñanza Secundaria se procesaron las denominadas "microexperiencias", constituidas también por reformas curriculares de alcance limitado a pocos liceos seleccionados.

En el Ciclo Básico la microexperiencia se desarrolló en cuatro liceos -dos del Interior y dos de Montevideo- y supuso la introducción de una hora de coordinación para los docentes de materias afines, la instauración de la "recuperación paralela", dictada por el profesor del curso, para ayudar al estudiante a superar sus deficiencias a lo largo del curso, las Actividades Adaptadas al Medio (AMM) y la implantación de nuevos Talleres.

En el Bachillerato Diversificado, la microexperiencia partió de un diseño curricular organizado sobre la base de un núcleo de asignaturas comunes -tronco de formación básica- y asignaturas que integran el área de elección vocacional. El núcleo común se mantendría a lo largo de tres años de Bachillerato pero su carga horaria disminuiría en forma progresiva, incrementándose la correspondiente a las asignaturas del área de profundización elegida. El curriculum estableció un primer año común, un segundo año con dos orientaciones -Ciencias Sociales y Humanidades, y Ciencias Experimentales y Matemática- y un tercer año con tres orientaciones

-Científico Social y Humanístico, Científico Biológico, Científico Matemático-¹¹/.

La microexperiencia de Bachillerato, que se desarrolló en ocho liceos -cuatro de Montevideo y cuatro del Interior del país-, incluye además modificaciones en los programas de estudios, un "módulo de orientación vocacional y laboral", actividades extracurriculares bajo la forma de talleres y un nuevo régimen de evaluación con pruebas semestrales y posibilidad de promoción total.

De las evaluaciones de estas microexperiencias contenidas en los documentos del Consejo de Educación Secundaria y de la Asamblea Técnico Docente¹²/, pueden resumirse las siguientes consideraciones generales:

- i) se evalúa como muy positivas las experiencias de coordinación entre docentes, recuperación paralela -en su modalidad presencial- y talleres, en el Ciclo Básico;
- ii) se mantienen dificultades en la implementación de las Actividades Adaptadas al Medio del Ciclo Básico;
- iii) se evalúa como muy positivo la evaluación mediante pruebas semestrales en el Bachillerato Diversificado, dado que ha determinado una mayor motivación y estudio a lo largo de todo el año por parte de los estudiantes;
- iv) han existido importantes demoras en la confección de los nuevos programas de estudio, así como en la elaboración del nuevo reglamento de evaluación para Bachillerato;
- v) las Inspecciones de Asignaturas se han manifestado insuficientemente informadas acerca del desarrollo de la microexperiencia de Bachillerato y han reclamado una mayor participación en ella, al tiempo que los docentes han manifestado que la orientación de parte de las Inspecciones ha sido insuficiente, en particular en lo atinente a las pruebas de evaluación;

¹¹/ Véase Informe sobre la microexperiencia de Bachillerato, op. cit.

¹²/ Informe sobre la Microexperiencia de Bachillerato, op.cit. Primera Asamblea Nacional Extraordinaria de Docentes de Educación Secundaria, ejercicio 1994-1996, 2do. período, op.cit.

- vi) han existido importantes dificultades para lograr que la totalidad del cuerpo docente a cargo de la microexperiencia de Bachillerato sea altamente calificado.

6. Formación Docente

Uno de los problemas centrales de la enseñanza secundaria, según se señaló anteriormente, es la escasa proporción de profesores con formación específica para la labor docente.

En relación a este problema se intentaron algunas acciones a lo largo de la administración que culmina. En primer término, desde el CODICEN y tomando como base los Institutos de Formación Docente del Interior del país, se intentó el desarrollo de "centros regionales" de formación de profesores de secundaria en las asignaturas principales, sobre la base de profesores que viajaban desde Montevideo y dictaban sus clases los fines de semana. No se han conocido evaluaciones sistemáticas de la experiencia, pero los testimonios recogidos indican que el impacto logrado ha sido muy limitado en relación a la magnitud del problema.

Por otra parte, el Consejo de Educación Secundaria ha intentado paliar la situación por la vía de aumentar de 30 a 48 los toques de horas de clase que pueden asumir los profesores titulados.

Asimismo, desde 1991 se llevaron adelante acciones de capacitación de docentes en servicio a través de modalidades de educación a distancia y presenciales. De acuerdo a lo establecido en el documento presentado en las "Jornadas de Renovación Pedagógica de Educación Secundaria"¹³/, dichas experiencias tuvieron múltiples dificultades organizativas y se interrumpieron en junio de 1993 por falta de recursos.

Finalmente, a partir del segundo semestre de 1994 el Consejo de Educación Secundaria impulsó una nueva línea de "Formación Docente en Servicio", buscando alcanzar a quienes dictan clase en Enseñanza Secundaria y no tienen título habilitante para la docencia de nivel medio. La experiencia, que se encuentra en una etapa experimental, fue proyectada para cuatro asignaturas centrales: Matemática, Idioma Español, Biología y Física.

¹³/ Formación Docente en Servicio, op.cit.

Ante estos esfuerzos cabe recordar la magnitud del problema. De un total de 11452 profesores censados en Educación Secundaria en el año 1990, únicamente el 27.3% tenía título de profesor. Simultáneamente, en el trienio 1990-1992 egresaron del Instituto de Profesores Artigas y de los Institutos de Formación Docente del Interior del país un total de 526 profesores, que representan apenas el 6.3% de los 8326 profesores sin título censados en 1990. En el Interior del país la situación es todavía más dramática: los profesores egresados en dicha región en el trienio mencionado fueron 130, que representan el 2.2% de los 5907 profesores sin título censados en 1990^{14/}.

7. Otras acciones

Además de las anteriores, otras acciones emprendidas a lo largo del último período han sido las siguientes:

- i) un conjunto de acciones dirigidas a la jerarquización de las asignaturas instrumentales -Idioma Español y Matemática-, por la vía del incremento de sus cargas horarias en los planes de estudio y de la producción de materiales de apoyo a la enseñanza, entre los que se destacan los fascículos publicados semanalmente en uno de los diarios de mayor tiraje;
- ii) la instalación de 32 Centros de Educación Asistida por Medios Informáticos (CEAMI) completamente equipados en 6 liceos de Montevideo, en los 18 liceos departamentales y en otros 8 liceos de distintas localidades del interior del país, todo lo cual supuso una inversión del orden de los tres millones de dólares;
- iii) el diseño de diversos proyectos de identificación y atención especial a los liceos que atienden a la población más carenciada^{15/};
- iv) la constitución de la División de Planeamiento Educativo de Enseñanza Secundaria, que aún se encuentra en una etapa inicial.

^{14/} Los datos empleados proceden del Censo de Docentes realizado por el CODICEN en 1990 y de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente.

^{15/} Véase al respecto los ya referidos informes Liceos de seguimiento especial en zonas de riesgo, marco conceptual y orientaciones para la acción; Liceos de atención prioritaria, primera etapa: ordenamiento de liceos y Políticas focalizadas de compensación institucional.

III. LA CRISIS ORGANIZACIONAL DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

En las páginas precedentes se ha dado cuenta, sin pretensión de haberlo hecho en forma exhaustiva, de los principales esfuerzos de cambio y mejoramiento que se desarrollaron en la enseñanza secundaria a lo largo de la administración que está culminando. Si bien se han producido avances significativos en algunas áreas persisten, sin embargo, graves problemas estructurales que comprometen la calidad de la enseñanza impartida. La experiencia de los diez años transcurridos desde la recuperación democrática indica que ni una reforma curricular global -como lo fue la reforma del CBU en la administración anterior-, ni una estrategia de "cambios acumulativos parciales" -como la llevada adelante a lo largo del último período-, han logrado impactar sustancialmente la experiencia educativa de los jóvenes y la calidad del trabajo de los profesores.

Una de las explicaciones fundamentales -aunque no la única- radica en que a lo largo de estos diez años no se ha encarado la transformación del modelo organizacional de la enseñanza secundaria. Es este un problema que aqueja al conjunto del sistema educativo uruguayo y, particularmente, a la enseñanza media. La obsolescencia de las estructuras de organización y gestión de la educación, que fueron adecuadas para otro contexto social y para otra escala del sistema educativo, se ha tornado uno de los principales cuellos de botella para el mejoramiento de la calidad de la educación. Sin una profunda reforma en esta dimensión, difícilmente las políticas que se implementen en otras áreas como la formación docente o las currícula, tengan el impacto deseado.

En ese sentido, se puede afirmar que una de las tareas principales a emprender para mejorar la calidad de la enseñanza secundaria en el período de gobierno que comienza será el desarrollo de un conjunto de políticas dirigidas al mejoramiento de la gestión educativa y administrativa en dicho nivel de estudios.

A pesar de su importancia, este es un problema que todavía no ha aparecido con suficiente fuerza y nitidez en la agenda pública sobre educación. Es por esta razón que el presente capítulo tiene el propósito de recuperar los principales elementos de diagnóstico sobre el tema que, tanto las investigaciones desarrolladas por la CEPAL^{16/} en el Ciclo Básico Único y

^{16/} ¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media; CEPAL, op.cit. Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan, op.cit.

el Bachillerato Diversificado como los trabajos realizados en el marco de la Cooperación Técnica OPP-BID¹⁷/, han producido en los últimos años.

1. Los diagnósticos de la CEPAL

Uno de los problemas centrales que destaca el informe de la CEPAL es el relativo a las condiciones institucionales que encuadran el desempeño de la profesión docente, especialmente en lo que hace a las funciones de orientación, supervisión y evaluación de la enseñanza. El modelo fundacional de la educación secundaria no previó la formación masiva de profesores. Dado que inicialmente se los reclutaba entre las élites culturales y universitarias, su formación no planteaba un problema inmediato. Cuando a mediados del siglo se crea el Instituto de Profesores Artigas, se lo hace también con un criterio de formación de élites culturales, sin que existiera el propósito de formar profesores en forma masiva. Del mismo modo, la orientación y supervisión de la tarea docente se desarrollaba adecuadamente a través de las visitas esporádicas de un cuerpo inspectivo radicado en Montevideo. El sistema funcionó sin mayores problemas mientras mantuvo su carácter de educación preuniversitaria para las élites, con una cobertura reducida.

En el presente, en que se ha masificado no sólo la población estudiantil sino también el cuerpo docente, el sistema exhibe gravísimas carencias tanto en materia de formación docente -apenas el 26.7% de los profesores de secundaria tienen título específico para la tarea- como en materia de orientación y supervisión de la labor de esos profesores. Los inspectores no pueden visitarlos a todos y, además, la visita anual de Inspección es un procedimiento altamente ritualizado y absolutamente insuficiente para orientar y apoyar la labor de un cuerpo docente masificado, sin formación específica y sumamente heterogéneo en su composición. Se ha generado, entonces, un importante vacío en una función clave para garantizar la calidad del servicio educativo.

Simultáneamente, el sistema carece de evaluaciones nacionales de los conocimientos y competencias alcanzadas por los estudiantes. Dichas evaluaciones probablemente no eran necesarias cuando, tanto el cuerpo docente, como la población estudiantil, eran social y culturalmente mucho más homogéneos que en el presente. Bastaban entonces los criterios generales emanados de los programas, junto con las indicaciones dadas por la Inspección en ocasión de sus visitas, para garantizar niveles básicos de calidad académica

¹⁷/ Educación; Cooperación Técnica OPP-BID , 1994. Tomos 1 y 3.

en la evaluación que los profesores realizaban del desempeño de sus estudiantes. En el presente, según han mostrado los estudios de la CEPAL, los profesores utilizan criterios de evaluación absolutamente dispares, asumiendo una actitud permisiva con los alumnos de más bajo capital cultural. Se constató una aguda discrepancia entre las calificaciones otorgadas por los profesores a sus alumnos y los resultados obtenidos por esos mismos alumnos en las pruebas de aprendizaje aplicadas, situación ésta que se verifica principalmente entre los alumnos de más bajo origen sociocultural -se detectaron grupos en que más del 90% de los alumnos eran deficientes en las pruebas y, simultáneamente, eran calificados con notas de suficiencia por el profesor del curso-. La inexistencia de evaluaciones nacionales implica que ni los alumnos, ni sus familias, ni los propios profesores, cuentan con señales claras e inequívocas acerca de los conocimientos y competencias que se deben alcanzar al cabo de cada curso o nivel de estudios.

La insuficiencia e inadecuación de los mecanismos institucionales de orientación y supervisión de la labor de enseñanza, junto con la inexistencia de evaluaciones nacionales de aprendizajes implican, desde una perspectiva organizacional, un vacío comprometedor. **La enseñanza secundaria es una organización que carece de los mecanismos idóneos para asegurar el adecuado cumplimiento de su misión fundamental y razón de ser ante la sociedad: que los profesores enseñen y los alumnos aprendan.**

A lo largo de los trabajos de CEPAL sobre educación media se destaca, asimismo, la compleja situación de deterioro y desprofesionalización del ejercicio de la docencia en la enseñanza secundaria, situación ésta que presenta varias dimensiones interrelacionadas:

- a. un agudo deterioro de las remuneraciones, que genera insatisfacción permanente con la tarea y dificultades cada vez mayores para el reclutamiento de profesores;
- b. problemas crecientes de ausentismo e incumplimiento de las obligaciones funcionales por parte de los profesores y de los funcionarios en general^{18/};
- c. problemas endémicos de la normativa y de los procedimientos administrativos para la provisión de cargos; se privilegia el derecho del docente a elegir sus horas en riguroso orden de puntajes por encima del

^{18/} Los estudios de CEPAL permiten afirmar que, promedialmente, en la enseñanza secundaria pública no se dicta, como mínimo, una de cada seis de las clases que debieran ser dictadas.

derecho del alumno a recibir sus clases, dado que la complejidad de los procedimientos, sumada al rápido crecimiento del sistema, determinan que muchos grupos estén sin profesor durante varios meses;

- d. una configuración de la carrera docente que no ofrece incentivos de superación profesional, que premia principalmente la antigüedad y que no reconoce adecuadamente aspectos tales como la posesión de título ni la actualización del docente;
- e. desempeño de la labor docente en condiciones de fuerte aislamiento, sin instancias de interacción profesional con colegas, con débil pertenencia institucional -la mayor parte de los docentes cambia de liceo cada muy pocos años y desempeña tareas en más de un establecimiento- y con escasas oportunidades para participar en instancias de investigación, capacitación o perfeccionamiento;
- f. el anteriormente señalado vacío en la orientación y supervisión del desempeño docente y la debilidad de los sistemas de apoyo a la enseñanza a través de directivas precisas, guías didácticas, manuales, etc.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de desarrollar una política de recursos humanos en el organismo^{19/}, que apunte no sólo a capacitar y perfeccionar al personal docente, sino a reconcebir los marcos institucionales y las reglas de juego que encuadran el desempeño de la profesión. Más adelante en el texto se desarrollarán algunas propuestas en relación a este desafío.

En un plano algo diferente pero estrechamente vinculado con lo anterior, los diagnósticos de la CEPAL sobre la educación media, así como otros documentos^{20/}, han puesto de manifiesto un creciente deterioro en el nivel de la conducción de los establecimientos liceales. El problema puede caracterizarse a través de dos ejes centrales: la débil identidad institucional de los liceos y su carácter de instituciones que funcionan desvinculadas de los resultados que producen.

^{19/} Dichas políticas, obviamente, no debería limitarse a quienes desempeñan labores docentes sino al conjunto del personal. Por otra parte, parece pertinente señalar que el problema al que se hace referencia no es exclusivo de la enseñanza sino que afecta al conjunto del personal que trabaja en el marco de organizaciones estatales. Por lo tanto, su solución debería estar articulada con procesos más amplios de reforma del Estado y de reconcepción de las bases para el desempeño de la función pública.

^{20/} El liceo como organización. Estudio de la gestión educativa en la enseñanza media; RAVELA, P., FLACSO, mimeo, 1989.

La débil identidad institucional se manifiesta, en primer término, en el hecho de que la mayor parte de quienes trabajan en los liceos, incluidos sus directores, lo hacen durante muy pocos años. En Montevideo son escasos los directores con más de cuatro años al frente del mismo liceo. Asimismo, únicamente alrededor de una cuarta parte de los profesores tienen más de cuatro años de antigüedad en un mismo liceo, a lo que se suma el hecho de que en general su dedicación horaria es parcial y se trabaja simultáneamente en varios establecimientos públicos y/o privados²¹/. La alta rotación del personal docente y de dirección impide la consolidación de equipos y estilos de trabajo y debilita el involucramiento y compromiso de los actores con la labor institucional.

Los liceos son, en segundo término, instituciones con una muy débil estructura interna. Prácticamente no existen cargos de responsabilidad intermedia ni instancias formales de coordinación y toma de decisiones. El liceo, básicamente, está integrado por un director y algunos subdirectores -que pueden o no reunirse como equipo de dirección-, un secretario, y personal: profesores, adscriptos, administrativos y funcionarios de servicio. No existen departamentos u otro tipo de instancias intermedias que articulen al personal ni, por lo tanto, responsables de dichas estructuras. Tampoco existen órganos de participación y consulta, salvo la Asamblea Técnico Docente Liceal, que esporádicamente reúne a todo el personal docente con reducida participación²²/.

En tercer término, tanto la normativa -esparcida en circulares que fueron generándose a lo largo de la vida de la institución- como el modelo curricular vigente, determinan que sean sumamente reducidas las áreas en que es posible tomar decisiones en el establecimiento. El diseño curricular casi no deja espacios para la toma de decisiones en el establecimiento; los recursos económicos que el establecimiento puede manejar son ínfimos; la designación y remoción del personal corresponde a las instancias centrales del sistema. Lo mismo ocurre con la admisión de los alumnos en el establecimiento y, por ende, con la decisión acerca de la cantidad de alumnos y grupos a atender, etcétera, etcétera.

²¹/ Al respecto es significativo que no sea posible contar con datos precisos sobre estos temas, dado que no se registran. La pertenencia se define como pertenencia al ente enseñanza secundaria, resultando accesorio que las funciones se desempeñen en uno u otro liceo.

²²/ Escapa a los límites de este trabajo un análisis más profundo de las características y problemas de esta estructura de participación a nivel local que, simultáneamente, es necesario destacar que ha sido un excelente instrumento de consulta y participación a nivel nacional.

A todo lo anterior se agrega, en muchos casos, una superpoblación estudiantil y docente que genera condiciones de anonimato en las que es aún más difícil el afianzamiento de la identidad institucional.

Finalmente, los relevamientos efectuados por CEPAL han puesto de manifiesto que la mayor parte de la energía y tiempo de los directores liceales es invertida en atender cuestiones relativas al área administrativa y al mantenimiento de la infraestructura del establecimiento. Su preocupación central, en las actuales circunstancias, es "hacer que el liceo funcione", entendiendo por ello que los papeles estén en regla y que las aulas y baños estén en condiciones. La gestión directriz se divorcia de esta manera de los fines institucionales, porque no hay tiempo para preocuparse por la enseñanza y el aprendizaje. Tampoco existen mecanismos de evaluación institucional, salvo la visita de la Inspección de Institutos y Liceos, que suele estar centrada en la fiscalización de los aspectos administrativos.

Todo lo anterior tiene como consecuencia que estas instituciones funcionen con un alto nivel de desvinculación y "a-responsabilidad" acerca de los resultados de su acción educativa.

En contraste con esta situación, los enfoques más recientes en la región y en el mundo acentúan la importancia de fortalecer la gestión de las unidades escolares como una de las condiciones indispensables para el mejoramiento de la calidad de los sistemas de enseñanza^{23/}. Por lo tanto, uno de los desafíos centrales para la reforma de la enseñanza secundaria es el desarrollo de un conjunto de políticas dirigidas a modificar las condiciones en que se realiza la gestión de los liceos y a fortalecerlos en su dimensión organizacional. Sobre este aspecto se esbozarán algunas propuestas concretas más adelante en este documento.

^{23/} Véanse al respecto las conclusiones de la Quinta Reunión del Comité Intergubernamental de Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, que se desarrolló en Santiago de Chile en junio de 1993, donde se enfatiza que el desarrollo de una nueva gestión en los establecimientos escolares es uno de los aspectos críticos para mejorar la calidad de la enseñanza. En el mismo sentido, uno de los marcos de referencia más importantes de las últimas décadas sobre la educación en América Latina y el Caribe, Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad (CEPAL/UNESCO, Santiago, 1992) identifica el "logro de una gestión institucional responsable" como una de las principales líneas de acción a emprender.

2. El diagnóstico de la Cooperación Técnica OPP-BID

Ubicándose en un nivel de análisis más "macro", el trabajo de la Cooperación Técnica OPP-BID describe otra área crucial de problemas relacionados con la gestión: la relativa a la incapacidad de producción de información y planeamiento educativo y administrativo que afecta al sistema educativo en su conjunto y, en particular, a la Enseñanza Secundaria.

El Informe señala que recién en el año 1987 fueron creadas las Divisiones de Planeamiento Educativo y Administrativo del CODICEN y que, en el caso de Enseñanza Secundaria, la División Planeamiento Educativo se encuentra todavía en proceso de institucionalización incipiente.

A modo de síntesis de las carencias diagnosticadas en esta área por la Cooperación Técnica OPP-BID puede señalarse lo siguiente:

- a. importantes carencias en los sistemas de información sobre el comportamiento del sistema educativo²⁴/ derivadas, entre otros factores, de un *"notorio rezago en materia de informatización"*, así como de un enfoque desactualizado y no centrado en la producción de información sobre indicadores relevantes para la calidad educativa;
- b. insuficiente capacitación del personal técnico de las oficinas de planeamiento en materia de diseño e implementación de diagnósticos, formulación de proyectos, seguimiento y evaluación de políticas, etc.;
- c. una lógica de funcionamiento centrada más en la justificación de decisiones tomadas sobre la marcha por los Consejos que en la proyección de escenarios y la anticipación de problemas y posibles cursos de acción, sumado ello a una escasa capacidad de iniciativa en la formulación de estrategias y programas educativos;
- d. falta de comunicación y relacionamiento de las instancias de planeamiento existentes con las diversas unidades ejecutoras del sistema educativo.

A modo de síntesis el documento establece que *"la función de planeamiento se ha formalizado pero no se ha institucionalizado. Se encuadra conceptualmente dentro de una orientación que atiende a mejorar la capacidad de*

²⁴/ En Secundaria la única estadística completa con la que se puede contar año a año es la correspondiente a la matrícula inicial.

formulación e implementación de políticas y estrategias, pero en los hechos ésta constituye un mecanismo convalidador de decisiones adoptadas por el Consejo, que se inserta y desarrolla dentro de los mecanismos tradicionales de la operativa de planeamiento, básicamente a través de las Comisiones especiales. Los espacios y los tiempos disponibles para anticipar problemas y formular propuestas para el mediano y largo plazo son prácticamente inexistentes. En la práctica, el sistema funciona acuciado por la necesidad de dar respuestas urgentes. La ejecución de medidas y soluciones tendientes a mantener el sistema en funcionamiento prima sobre la proyección del sistema en el largo y mediano plazo. La proliferación de organismos, departamentos, secciones y unidades administrativas, creadas sobre la marcha, formadas como capas sedimentarias a lo largo del tiempo, ha tenido escasos logros en constituir un verdadero sistema racional de organización".

Para el caso concreto de la Enseñanza Secundaria se señala que *"la escasez de personal técnico en tareas de asesoramiento y la ausencia de un sistema de información que permita realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas educativos son los principales factores que obstaculizan un funcionamiento planificado de Educación Secundaria".*

A este respecto cabe decir que, a lo largo de la administración que culmina, las instancias que protagonizaron el diseño de cambios e innovaciones en la enseñanza secundaria han sido fundamentalmente "comisiones" integradas por consejeros, inspectores, directores, docentes y representantes de la ATD. De acuerdo a los testimonios aportados por quienes presiden la ATD, ésta tenía, al mes de diciembre de 1994, representantes en 17 comisiones diferentes (ampliación del tiempo pedagógico, microexperiencia de Ciclo Básico, microexperiencia de Bachillerato, reforma del estatuto docente, etc.).

De acuerdo con la información recogida a través de las entrevistas realizadas, este modo de proceder ha tenido las siguientes dificultades:

- a. muchas iniciativas se superponen, no hay adecuada comunicación entre las comisiones ni racionalización de las propuestas (por ejemplo, en Enseñanza Secundaria son similares en sus objetivos y destinatarios los proyectos de "políticas focalizadas de compensación institucional", "atención a liceos en situación de riesgo" y "ampliación del tiempo pedagógico");
- b. se carece de información que permita apreciar adecuadamente la cobertura e impacto de las experiencias que se llevan adelante, así como de evaluaciones sistemáticas que vayan más allá de recoger las opiniones de los involucrados;

- c. muchas experiencias han sido diseñadas sin la participación de quienes luego tendrían a su cargo la implementación, por lo que las innovaciones terminaron siendo asumidas como una obligación más a cumplir;
- d. el común de los docentes no tiene información más que parcial acerca de las experiencias e innovaciones en marcha, dado que se carece de una política interna de comunicaciones.

Sobre este último punto conviene detenerse un instante, dado que el área de las comunicaciones es otro de los flancos organizacionales más débiles del sistema en su conjunto: en la era de las comunicaciones no hay adecuadas políticas de comunicación organizacional, ni internas (en el caso de secundaria se trabaja con alrededor de 10.000 docentes), ni hacia el entorno. No se explica a la población a través de los medios de comunicación el alcance de las reformas en marcha ni los nuevos desafíos y exigencias a los que los alumnos deberán enfrentarse. Los propios docentes del sistema no conocen adecuadamente los alcances de las innovaciones y reformas en curso. Otro ejemplo significativo es el siguiente: mientras el sistema adolece de gravísimos problemas de reclutamiento de docentes, no lleva adelante ningún tipo de campaña destinada a atraer jóvenes hacia los Institutos de Formación Docente. Al respecto cabe señalar que cualquier proceso de reforma profunda del sistema educativo requerirá del apoyo de una política de comunicación, tanto en el plano interno como en el externo al sistema.

Finalmente, el citado Informe de la Cooperación Técnica OPP-BID desarrolla una descripción de la Inspección Docente de enseñanza secundaria y de sus agudos problemas de funcionamiento. Destaca que su *"estructura organizativa actual (...) presenta una serie de inadecuaciones que obstaculizan un desarrollo eficiente de las funciones institucionales previstas. Sustancialmente ha permanecido incambiada a través del tiempo, a pesar del importante crecimiento en el número de matriculados"*. El informe señala como los principales problemas:

- i. el peso de los problemas cotidianos derivados de la acelerada masificación de la enseñanza secundaria que determina una lógica en el accionar institucional fuertemente marcada por la necesidad de dar respuesta a lo inmediato, con las consiguientes carencias para buscar soluciones de fondo y para la elaboración de una visión de más largo plazo y alcance;
- ii. la falta de capacitación y actualización de los inspectores, que determina que se privilegien las respuestas rituales en la resolución de los problemas cotidianos;

- iii. la falta de apoyo administrativo que hace que los inspectores estén continuamente desbordados de trabajo, dedicando el 70% de su tiempo a tareas administrativas y únicamente el 30% a su función específica de orientación y fiscalización de la labor docente;
- vi. la inadecuación del actual sistema de calificación docente, que se limita a evaluar una clase sobre un tema específico, así como la falta de una adecuada coordinación interna que tiene como consecuencia una importante heterogeneidad de criterios y objetivos en el diseño de los programas y en el enfoque de la evaluación de aprendizajes;
- v. *"la jerarquización estricta a la cual se somete la Inspección, (que) resulta un obstáculo para alcanzar una gestión que lleve a potenciar la capacidad creadora e innovadora del cuerpo"*;
- vi. la insuficiencia de los canales de comunicación en el sistema, que sumada a la escasa definición de las prioridades institucionales, genera en el cuerpo dificultades para comprender la globalidad y el rumbo del sistema.

La problemática de este cuerpo de funcionarios, que es clave para la implementación de cualquier política de cambio y mejoramiento educativo y para la marcha cotidiana del sistema, es elocuentemente resumida por el siguiente testimonio de uno de los Inspectores, transcrito textualmente en el informe de la Cooperación Técnica OPP-BID:

"El perfil del inspector real es el de un sujeto puesto en una situación laboral límite, sobredividido, atomizado, cuyo foco de atención está reclamado permanente y simultáneamente por un sinnúmero de problemas de la más diversa índole, jerarquía, importancia y urgencia, a los cuales responde con un trabajo artesanal, con memoria, con buen criterio y tracción a sangre".

El problema es más grave si se considera, según se indicó anteriormente, que Enseñanza Secundaria no cuenta con una estructura de planeamiento educativo por lo que *"la función de planificación ha sido asumida históricamente y hasta el presente por Inspectores y por comisiones que funcionan bajo la órbita del Consejo de Educación Secundaria"*. Ello significa que el cuerpo de funcionarios con la problemática anteriormente resumida es el que lleva sobre sí el peso principal de la definición e implementación de la política educativa del ente.

IV. HACIA UN PROCESO DE REDISEÑO ORGANIZACIONAL DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

La situación delineada en las páginas anteriores permite afirmar que resulta indispensable llevar adelante un proceso de reforma de la organización de la Enseñanza Secundaria, como condición de posibilidad para intentar una mejora sustantiva de la calidad de la educación que brinda dicho nivel de estudios. Esta afirmación no implica que la mejora de la organización y la gestión pueda resolver todos los problemas ni que sea ésta la única política a impulsar. Pero sí se quiere enfatizar que, sin reforma de la gestión, las demás políticas corren serios riesgos de resultar inocuas. En otras palabras, la reforma de los planes y programas, la capacitación masiva de docentes, la inversión en infraestructura y equipamiento, la incorporación de nuevas tecnologías, el incremento de los recursos económicos, aunque constituyen todas ellas prioridades que es imprescindible abordar en forma urgente, probablemente no lograrán una mejora sustancial de la calidad de la educación impartida si no van acompañadas por un profundo proceso de reforma del modelo organizacional de la enseñanza secundaria y de mejora de la gestión educativa.

A los efectos de clarificar qué se entiende por un proceso de rediseño organizacional y mejora de la gestión se esboza a continuación un conjunto de propuestas articuladas en torno a cuatro grandes ejes. Las propuestas no están en absoluto acabadas sino que, fundamentalmente, pretenden ilustrar el tenor de los cambios que habría que encarar y ser fértiles en cuanto a promover la discusión y elaboración de ideas sobre la mejora de la gestión en la enseñanza secundaria.

La intención es, antes que nada, establecer una imagen objetivo hacia la cual habría que dirigirse en la construcción de un nuevo modelo organizacional para la enseñanza secundaria, así como una agenda de temas sobre los cuales será necesario profundizar en el diagnóstico, la discusión y el diseño de cursos de acción alternativos.

Un programa de rediseño organizacional y mejoramiento de la gestión de la enseñanza secundaria debería estar articulado en torno a cuatro componentes o áreas centrales:

- i. la reestructura de las condiciones de ejercicio de la profesión docente;
- ii. el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la unidades liceales;
- iii. la reestructura de la Inspección Docente;

- iv. el fortalecimiento de la capacidad de planeamiento educativo y evaluación en el nivel central.

1. Reestructura de las condiciones de ejercicio de la profesión docente

De acuerdo a lo analizado más arriba, una de las tareas principales a emprender para mejorar los aprendizajes en la educación secundaria es mejorar la enseñanza. Según se ha indicado reiteradamente en los trabajos realizados por la CEPAL, en la enseñanza media el problema de la calidad radica más en las dificultades del sistema educativo para enseñar que en las dificultades de los alumnos para aprender. Como es obvio, mejorar la enseñanza implica mejorar la calidad del trabajo de los profesores. Ningún proceso de mejoramiento de la calidad de la enseñanza secundaria será exitoso si no asume como una de sus prioridades el desarrollo de una política integral de mejoramiento de las condiciones de ejercicio de la profesión docente, que debería incluir los siguientes aspectos o dimensiones:

- a. una política creíble y sostenida de recuperación salarial para el corto y mediano plazo^{25/};
- b. programas de formación inicial y capacitación de docentes en servicio^{26/}.

Acerca de estos dos primeros aspectos, que constituyen presupuestos imprescindibles para cualquier proceso de re-profesionalización de la docencia, parece existir un amplio grado de conciencia y consenso en la sociedad uruguaya.

Simultáneamente, es preciso reiterar que la recuperación salarial y los programas de formación y capacitación corren el riesgo de tener un impacto

^{25/} Un profesor grado 3 con 20 horas de clase percibe a la fecha un salario nominal equivalente a U\$S 300 (trescientos dólares).

^{26/} Según se señaló anteriormente, la cantidad de profesores egresados del IPA e Institutos de Formación Docente en el trienio 1990-1992 representa el 6.3% del total de profesores sin título relevados por el Censo Docente de 1990. Es decir que tres años los egresos apenas alcanzan a cubrir la veinteava parte de las necesidades, sin contar la necesidad de reponer a los profesores que se retiran de la enseñanza ni las necesidades derivadas de la expansión del servicio. La situación es absolutamente dramática en el Interior del país, donde los egresos representan el 2,2% de las necesidades.

limitado sobre la calidad de la enseñanza si no van acompañados por otros cambios en las condiciones de ejercicio de la profesión. En ese sentido cabe agregar, a las anteriores, las siguientes dimensiones.

c. Rediseño del sistema de contratación e inserción laboral del cuerpo docente

En este punto, el objetivo hacia el que habría que dirigirse sería el de concentrar y estabilizar a los profesores en los liceos, desestimulando el desempeño docente en diversos establecimientos y promoviendo la permanencia en un mismo liceo a lo largo de los años. Ello permitiría un mayor involucramiento y compromiso de los docentes con la labor liceal y fortalecería la capacidad socializadora de los liceos por la vía de mejorar la frecuencia y calidad de las relaciones tanto entre los profesores como entre profesores y estudiantes^{27/}.

Dentro del liceo, los profesores deberían integrar algún tipo de estructura o equipo de trabajo -un departamento de asignatura, una sala docente, etc-. Cada profesor debería formar parte de un equipo en el que se desarrollara la planificación y revisión de las actividades, el seguimiento de los alumnos, la discusión de criterios de evaluación de los aprendizajes y el estudio de los resultados de dichas evaluaciones, la investigación, el diseño de ejercicios y materiales de trabajo, la capacitación permanente. Esto permitiría romper el aislamiento en que se desarrolla la labor docente e introduciría un elemento de innovación y generación de iniciativas en la práctica profesional.

Para hacer posible lo anterior el sistema de contratación debería contemplar la asignación de horas, más allá de las estrictamente destinadas al dictado de clases.

La revisión de la normativa sobre la designación de profesores debería evitar que todos los años se realice elección de horas, hecho que favorece la

^{27/} Uno de los problemas centrales de la enseñanza secundaria es la pérdida de su capacidad de socialización de las generaciones jóvenes, en virtud de la debilidad institucional de los liceos. En la medida que el personal docente permanece escasas horas en cada liceo, todas ellas al frente de grupos, y que rota con frecuencia, los jóvenes adolescentes carecen de posibilidades de establecer relaciones significativas con representantes del mundo adulto, de la cultura y del conocimiento. En tiempos en que la familia también se ha visto debilitada como agente socializador, se hace imprescindible fortalecer al liceo como institución continentadora de la cultura juvenil y como instancia de encuentro entre dicha cultura y el mundo adulto. Para que ello sea posible es necesario que los profesores estén en los liceos.

rotación de los profesores. También se deberían revisar las normas que determinan que todos los docentes que ocupan cargos más altos en la estructura del sistema elijan sus horas cada año para luego renunciar a ellas y que tengan que ser distribuidas nuevamente. Se debería, finalmente, eliminar la pérdida de clases debida a horas no cubiertas y a demoras en la adjudicación de vacantes.

Sobre este punto cabe dejar planteada la interrogante acerca de si es posible mejorar el sistema actual de contratación centralizada o si, en cambio, es posible y deseable -desde la perspectiva del mejor servicio- idear mecanismos que permitan la designación de los profesores por la dirección de cada establecimiento^{28/}.

d. Rediseño de las funciones y procedimientos de orientación y supervisión

El propósito central en esta dimensión debería ser la relocalización de la función de orientación y supervisión en los liceos. Esto significa que dicha función dejaría de estar en manos de una Inspección de Asignatura alejada de los liceos y de las aulas y pasaría a manos de una nueva figura, el Coordinador o Supervisor Docente para cada asignatura o para un conjunto de ellas. Estos Coordinadores o Supervisores estarían radicados en los establecimientos, serían designados entre los profesores más capaces de cada asignatura o área, habría un Coordinador/Supervisor cada un número determinado y razonable de profesores -por ejemplo uno cada 35 docentes-, serían especialmente entrenados para su función, que consistiría en visitar a los docentes a su cargo en las aulas, orientar su labor, evaluar su desempeño, organizar y conducir las reuniones del departamento o sala de docentes a su cargo, planificar la enseñanza en conjunto con los profesores, aunar criterios de evaluación en la asignatura, recibir y orientar a los profesores jóvenes que se incorporan al establecimiento y asesorar a la Dirección del establecimiento.

En ese sentido, el conjunto de los Coordinadores/Supervisores Docentes de un liceo podrían formar una suerte de consejo consultivo de la Dirección

^{28/} La consideración del tema excede los límites de este trabajo. La designación de profesores en el nivel de los establecimientos podría producir dificultades para cubrir los cargos en los liceos más carenciados, dar lugar a prácticas de nepotismo por parte de los directores, etc. Como contrapartida, podría agilizar las designaciones y cobertura de vacantes, dificultar la rotación entre diversos liceos, promovería en las direcciones de los establecimientos una mayor responsabilidad sobre los resultados de la acción educativa, etc. En todo caso cabe decir que el actual sistema está agotado y que es necesario revisarlo y que, aún manteniendo un sistema centralizado, es imprescindible hacerlo mucho más eficiente.

para todos los aspectos técnico-pedagógicos. Del mismo modo, los Coordinadores/Supervisores serían los interlocutores directos de las Inspecciones de Asignaturas. Estas últimas tendrían un rol diferente del actual, aspecto sobre el que se ampliará más adelante. Se eliminaría así la absurda pretensión de que tanto Directores como Inspectores supervisen la labor de un número inabarcable de profesores, lo que determina que el control se torne ritual y burocrático.

Obviamente son múltiples las variantes que podrían implementarse para concretar esta idea. Podría haber diferencias entre el Ciclo Básico y el Bachillerato, dadas las diferentes lógicas curriculares que deberían caracterizar a uno y otro nivel. Del mismo modo, en los casos de liceos de reducidas dimensiones podrían existir Coordinadores/Supervisores a cargo de un conjunto reducido de establecimientos de una zona. Lo importante a resaltar, más allá de las formas concretas, es la necesidad de que la función de orientación y supervisión docente se integre a la estructura liceal, porque de lo contrario el establecimiento se desliga de su responsabilidad por la calidad del servicio.

e. Rediseño de la carrera docente

Además de lo anterior, sería necesario introducir un conjunto de modificaciones que hagan de la carrera docente algo más diversificado, atractivo e incentivador. En el presente el único incentivo se reduce a cambiar de grado cada cuatro años incrementando el salario en un 8%. Al respecto, podrían introducirse modificaciones tales como la diferenciación salarial por posesión de títulos, la posibilidad de participar de instancias de investigación, la creación de incentivos económicos asociados a la participación en perfeccionamiento, a la realización de proyectos en el liceo, a la permanencia en un mismo liceo, al trabajo en sectores carenciados y/o a la buena asistencia, etc.

Asimismo, la creación de los cargos de Coordinador/Supervisor Docente enriquecería las alternativas de desarrollo en la profesión, que en la actualidad se limitan a la docencia en el IPA o el acceso a cargos de Dirección o Inspección. Para ocupar estos cargos se debería, progresivamente, institucionalizar el requerimiento de estudios y titulaciones específicas.

f. Presencia en los medios de comunicación

Finalmente, el conjunto de políticas en esta área debería estar sustentada por una campaña de imagen dirigida a revalorizar la profesión docente en la sociedad uruguaya, tanto a nivel de la opinión pública en general como entre los propios docentes y estudiantes. Asimismo, la campaña debería tener como objetivo la convocatoria a emprender la carrera docente.

2. Fortalecimiento institucional de las unidades liceales

Un segundo componente central de un programa de rediseño organizacional de la enseñanza secundaria debería estar constituido por un conjunto de políticas dirigidas al fortalecimiento institucional de los liceos. Según se señaló anteriormente, en la última década ha crecido la evidencia acerca de la importancia central que la unidad escolar tiene en cuanto contexto institucional más inmediato de las actividades de enseñanza y aprendizaje. De las características de la cultura institucional propia de cada establecimiento, del valor que en ella se otorga al aprendizaje, del grado en que alumnos y profesores se encuentran a gusto en el liceo, de la existencia de una organización institucional eficiente y de una adecuada infraestructura, de todos estos factores depende, en buena medida, la calidad de las actividades de enseñanza y aprendizaje. De allí que un componente central de una estrategia de mejora de la calidad de la enseñanza secundaria debiera consistir en una política de fortalecimiento institucional de los liceos que permita revertir la actual situación de anomia y deterioro.

Dicha política debería estar dirigida hacia tres objetivos estratégicos, complementarios entre sí:

- i. *fortalecer la identidad institucional de los liceos*, entendiendo por ello el desarrollo de un mayor sentido de pertenencia por parte del cuerpo docente a "su" liceo, un mayor compromiso con el establecimiento y una mejora en el clima institucional;
- ii. *brindarles un marco de mayor autonomía en su funcionamiento*, lo cual significa incrementar significativamente las posibilidades de toma de decisiones relevantes al interior del establecimiento en áreas tales como la definición del currículum -otorgando al liceo posibilidades de establecer asignaturas y énfasis en el marco de programas mínimos comunes-, el uso de los espacios físicos -limitando las potestades de las oficinas centrales para asignar grupos a todo espacio entre cuatro

paredes dentro de un liceo-, la contratación y remoción de personal -dando a los directores una mayor capacidad de iniciativa en la materia-, las inversiones en infraestructura y equipamiento -incrementando los recursos económicos que las Direcciones pueden manejar en forma autónoma-, etc.;

- iii. *incrementar la responsabilidad de los integrantes de cada establecimiento por los resultados de su labor educativa*, lo cual significa que cada liceo debe contar con información acerca de los aprendizajes alcanzados por sus alumnos y debe tener la capacidad de hacerse cargo y buscar soluciones a los fracasos e insuficiencias que se detecten.

En dirección hacia estos objetivos deberían desarrollarse, además de las anteriormente indicadas políticas de concentración y estabilidad de los profesores en los liceos y de radicación en estos últimos de la función de supervisión pedagógica, acciones en las dimensiones que se señalan a continuación.

a. Revisión de la normativa vigente sobre el funcionamiento liceal

La normativa que rige el funcionamiento de los liceos se encuentra esparcida en una gran cantidad de circulares generadas a lo largo de varias décadas y que reglamentan, cada una de ellas, diferentes parcelas de la vida liceal. Se debería pasar del estilo normativo vigente, que está fuertemente centrado en la prescripción de los procedimientos, a un régimen normativo diferente, en el que hubiera una suerte de "estatuto liceal" que definiera qué es un liceo, cuáles son sus estructuras de funcionamiento y cuáles son los roles y responsabilidades, junto con un control central estructurado en torno a la evaluación de resultados y la auditoría institucional. En otras palabras, se deberían estudiar los mecanismos para desregular la gestión liceal, posibilitando así que quienes actúan en los liceos asuman un mayor protagonismo y responsabilidad por la labor educacional.

b. Sustitución de la inspección liceal por procedimientos de evaluación y asesoramiento institucional

Complementariamente con la revisión de la normativa y en sintonía con los objetivos estratégicos indicados anteriormente, se debería sustituir el actual procedimiento de inspección liceal, consistente en la visita de un Inspector al liceo durante un día para verificar que los asuntos administrativos estén en regla y que el local se encuentre en condiciones adecuadas, por un régimen de

auditoría externa anual o bianual. Países como España y Bélgica están experimentando sistemas consistentes en que un equipo de tres o cuatro inspectores "se instalan" en el establecimiento durante una o dos semanas, recogen información acerca de una amplia gama de variables relacionadas con la gestión institucional, incluyendo la participación y observación de las instancias colegiadas y el relevamiento de opiniones de docentes, alumnos y padres. La auditoría culmina con un informe y recomendaciones, presentadas y discutidas con la dirección y con el conjunto del personal de la institución.

Un sistema de esta naturaleza, adecuadamente implementado, implica apostar, más que al control y la fiscalización del cumplimiento de las normas, a generar responsabilidad por el desempeño institucional, por la vía de producir y devolver a quienes trabajan en cada liceo información relevante sobre la marcha de los mismos. En este sentido cabe destacar que uno de los componentes centrales de dicha información debería ser la relativa a los resultados de aprendizaje alcanzados por los alumnos del establecimiento, lo que exige que los sistemas regulares de evaluación de aprendizajes se implementen de forma tal que permitan contar con información significativa sobre los niveles de aprendizaje en cada liceo.

Asimismo, será necesario, al igual que en el caso de la Inspección de Asignaturas, redefinir el rol de la Inspección de Funcionamiento Liceal y capacitar al cuerpo inspectivo en los nuevos saberes necesarios. Sobre este tema se retornará en el capítulo referido a la reestructura de la Inspección.

c. Diversificación y enriquecimiento de la estructura interna de los liceos

Otro aspecto clave para el fortalecimiento institucional de los liceos es modificar la debilidad endémica de su estructura organizativa. En las actuales condiciones de funcionamiento, en que toda la vida de la institución gira en torno a la figura de un director que prácticamente no cuenta con el apoyo de mandos medios ni de equipos, en que los profesores entran a dar sus clases y salen del liceo sin otra instancia de inserción en el mismo, y en que no existen ámbitos de planificación y evaluación de la acción institucional, difícilmente pueda ser adecuadamente aprovechada una mayor autonomía y hacerse efectiva una exigencia de responsabilidad por los resultados educativos.

Atendiendo a esta situación, un nuevo "estatuto liceal" debería contemplar la creación de nuevas figuras en el organigrama de los liceos, tanto de carácter individual como colectivo. Así, por ejemplo, la creación del cargo de "Intendente", responsable de todo lo relativo al mantenimiento y limpieza del local -incluido el personal de servicio-, tendría un efecto revolucionario

sobre la labor de los directores liceales. La figura del "Jefe de Turno", responsable del equipo de adscriptos y de la marcha cotidiana del turno a su cargo, que existió en Enseñanza Secundaria y fue desapareciendo, debería ser redescubierta y redignificada. Finalmente, una tercera figura clave sería la del "Coordinador o Supervisor Docente", anteriormente delineada, que tendría a su cargo la orientación y supervisión pedagógica de un número razonable de profesores.

De la misma manera, se debería contemplar la creación de ciertos órganos de conducción y coordinación dentro de los liceos, tales como un consejo de dirección, departamentos docentes, instancias de participación o consulta a los padres y, eventualmente, a los alumnos, etc. Dichas instancias deberían estar formalmente establecidas, con especificación de su razón de ser en la institución, de sus áreas de competencia y de los mecanismos de convocatoria y funcionamiento. La creación de estos ámbitos generaría una mayor distribución de las responsabilidades y un mayor involucramiento y participación de los diversos actores involucrados en la vida del liceo, atenuando la excesiva concentración de todo tipo de tareas en los directores y creando un mayor sentido de compromiso e identidad institucional.

d. Redefinición del rol de dirección

Una cuarta dimensión de una política de fortalecimiento institucional de las unidades liceales debería estar constituida por la redefinición del rol de dirección. Resulta obvio señalar el papel clave que a los directores les cabe en la definición de las características propias de cada liceo. Abundan los ejemplos en nuestro país de grandes directores que han contribuido de manera fundamental a construir grandes liceos²⁹. Asimismo, la investigación en la materia indica la importancia del liderazgo del director en la construcción de una cultura institucional orientada hacia el aprendizaje.

Por "redefinición del rol de dirección" se quiere aludir a un conjunto de acciones y modificaciones concurrentes:

- i. discusión y elaboración de un perfil del director liceal adecuado a los desafíos que impone la actual situación de la enseñanza secundaria y su papel en la sociedad uruguaya del siglo XXI, especificando sus funciones fundamentales en la conducción del establecimiento;

²⁹/ Lamentablemente, abundan también los casos de directores mediocres que han echado por tierra la labor de años de construcción de una comunidad educativa.

- ii. redefinición de las exigencias para acceder al cargo, entre las cuales debería figurar la de una titulación específica de alto nivel en gestión educativa;
 - iii. redefinición de los mecanismos de selección y acceso al cargo, priorizando la capacitación y modificando el actual sistema de concursos³⁰/;
 - iv. mejoramiento sustancial de las remuneraciones de los directores³¹/;
 - v. planes de formación de directores y de capacitación en servicio, especializados en gestión educativa, acordes con el nuevo perfil que se quiere alcanzar.
- e. Redimensionamiento y descongestionamiento de los establecimientos liceales

Finalmente, un aspecto no menor de una política de fortalecimiento de los liceos estaría constituido por un conjunto de medidas dirigidas a revertir la superpoblación de los liceos, llevándolos a dimensiones manejables y a una utilización razonable -dos turnos- aspectos éstos que han comenzado a ser estudiados a lo largo de la administración que culmina.

3. Reestructura de la Inspección Docente

El conjunto de reformas y políticas sugeridas en los dos componentes anteriores requieren, ineludiblemente, de una reestructura de la Inspección Docente que la haga funcional a dichos cambios. En otras palabras, los cambios en el desempeño de la función docente y en el funcionamiento de los establecimientos liceales requieren, para no verse bloqueados, de una redefinición de los roles de la Inspección.

³⁰/ En la actualidad la sustanciación de un concurso para proveer cargos de dirección está insumiendo alrededor de dos años.

³¹/ En la actualidad un profesor de alto grado percibe una remuneración superior a la del director del liceo, sin tener sobre sí la responsabilidad que implica la conducción de la marcha del establecimiento.

Al respecto importa destacar el orden de precedencias: primero deben definirse las reformas relativas al ejercicio de la profesión docente y al funcionamiento de los liceos para, en segundo término, reestructurar una Inspección en consonancia con dichas reformas. Asimismo, todo lo anterior debe tener como horizonte estructurador el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los jóvenes.

Cierta insuficiencia en los diagnósticos existentes dificulta la propuesta de alternativas en esta área, por lo que ellas son formuladas con carácter absolutamente provisorio.

En el caso de la Inspección de Asignaturas, parece necesario que ésta se desprenda de la función de supervisión directa de los profesores en las aulas, concentrándose en cuatro áreas centrales:

- i. el trabajo con los Coordinadores/Supervisores Docentes, que asumirían dicha función;
- ii. la actualización y articulación de los contenidos curriculares con los desarrollos recientes del conocimiento del área o disciplina a su cargo^{32/};
- iii. la producción y/o selección de materiales didácticos, guías de trabajo, programas informáticos y/o videos sobre la disciplina o área;
- iv. el diseño de la evaluación de aprendizajes en su área o disciplina.

El desempeño de estas nuevas funciones requerirá de una sólida y actualizada formación en los conocimientos de la o las disciplinas involucradas, en la didáctica de dichas disciplinas, en teoría y diseño curricular, y en la evaluación de aprendizajes.

En el caso de la Inspección de Funcionamiento Liceal, se debería eliminar el rito de la visita puntual al liceo para efectuar controles meramente administrativos, para pasar a concentrarse en las siguientes funciones:

- i. la evaluación institucional;
- ii. el asesoramiento en desarrollo organizacional;

^{32/} Probablemente deberían existir diferencias entre el Ciclo Básico y el Bachillerato Diversificado.

- iii. la capacitación en servicio de los directores y acompañamiento de Salas de Directores departamentales o zonales^{33/};
- iv. el diseño de materiales de apoyo a la gestión de los liceos.

El desempeño de estas nuevas funciones requerirá de una sólida formación en gestión educativa, diseño de indicadores y metodologías de evaluación institucional, sociología de las organizaciones, metodologías de asesoramiento en desarrollo organizacional, etc.

Al igual que en el caso de los directores liceales, será necesario un proceso de redefinición de los roles de las Inspecciones, que debería incluir la elaboración de nuevos perfiles del Inspector, la redefinición de las exigencias para acceder al cargo y de los procedimientos de selección -priorizando la capacitación-, el mejoramiento de las remuneraciones y el establecimiento de programas de formación acordes con los nuevos perfiles que se quieren alcanzar.

Más allá de lo anterior, que tiene un carácter provisorio, resulta difícil sugerir recomendaciones concretas dada la complejidad de la labor de la Inspección y la insuficiencia de los diagnósticos existentes sobre el funcionamiento administrativo de Enseñanza Secundaria. Sin embargo, es posible indicar algunos problemas y principios a tener en cuenta.

En primer término, sería necesario diferenciar las funciones administrativas, que tienen por objeto facilitar el funcionamiento y mantenimiento del sistema, de las funciones sustantivas, que son aquellas que están dirigidas a velar por el cumplimiento de los fines de la organización. Esta distinción apunta a subsanar la situación actual en que, por ejemplo, buena parte de la energía de los Inspectores se destina a organizar las designaciones de profesores. En ese sentido parece necesario diferenciar un cuerpo de administradores -de buenos burócratas, en el mejor sentido del término- que hagan funcionar eficientemente el sistema, y un cuerpo de especialistas técnico-pedagógicos a cargo de velar por la calidad de la enseñanza.

En segundo término, parece relevante diferenciar las funciones de planificación y evaluación de las funciones ejecutivas. Las primeras están vinculadas con la producción de información sobre la marcha del sistema, la previsión de escenarios futuros, la elaboración de planes y proyectos de

^{33/} Al respecto cabe pensar en la posibilidad de institucionalizar las Salas de Directores a nivel departamental o zonal, como instancia de coordinación a nivel descentralizado, sobre lo cual existe una rica experiencia en el Interior del país.

desarrollo y el asesoramiento a las autoridades en la toma de decisiones. Implican una cierta distancia de la vida cotidiana de la organización. Las segundas están relacionadas con la toma de decisiones cotidiana y la resolución de problemas inmediatos, lo que permite mantener al sistema en funcionamiento. Implican una cercanía a los lugares en que se desarrollan las acciones y una estrecha vinculación con directores, docentes y funcionarios. Al igual que en el caso anterior, ambos tipos de funciones son desempeñadas en el presente por las mismas personas, lo que actúa en deterioro de las funciones del primer tipo.

En tercer término, cabe plantear la necesidad de analizar detenidamente la articulación entre los roles que corresponden a la Inspección y la existencia de instancias diferenciadas y separadas de planeamiento educativo y administrativo, y el modo adecuado de rediseñar estas funciones en el organigrama de secundaria.

Finalmente, cabe dejar planteada la pregunta acerca de la pertinencia de la denominación "Inspección" en el marco de un nuevo modelo organizacional.

4. Fortalecimiento de las capacidades de planeamiento y evaluación

En términos generales, dos enseñanzas capitales pueden derivarse de las microexperiencias y del conjunto de los proyectos innovadores impulsados a lo largo del período pasado.

En primer lugar, la elaboración de todo proyecto de innovación educativa debe ir acompañada de una precisa metodología de evaluación del mismo, que vaya más allá de recoger las opiniones de los involucrados -lo cual sin duda es importante, pero no es en absoluto suficiente-. El asentamiento de esta práctica podría llevar, en el mediano plazo, a la conformación de un buen "Programa de Evaluación de Proyectos" en Enseñanza Secundaria y evitaría los altos riesgos de generalización de microexperiencias cuyo rendimiento es débilmente conocido.

En segundo lugar, para mejorar la calidad de la enseñanza impartida y, particularmente, para impulsar proyectos de innovación, el organismo necesita solucionar los serios problemas de comunicación y coordinación interna y externa que sufre. Para que los cambios tengan éxito es imprescindible el involucramiento de los actores y para que éstos realmente se involucren es preciso que, como mínimo, estén informados.

A partir de dichas constataciones es posible afirmar que el proceso de mejoramiento de la gestión en enseñanza secundaria debería ser acompañado por un conjunto de acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de planeamiento y evaluación de Educación Secundaria. Sin una imprescindible actualización en dichas áreas el organismo corre el riesgo de ser administrado pero no efectivamente conducido.

No es posible adelantar propuestas acerca de los órganos o instancias responsables de dichas funciones, dado que ello depende fuertemente de las decisiones que se tomen en relación a la distribución de funciones y competencias en las instancias centrales del organismo para lo cual, según se indicó anteriormente, se carece de elementos de diagnóstico suficientes. Sin embargo, sí es posible señalar algunas necesidades fundamentales que será preciso atender:

- i. racionalizar los lugares desde los cuales se diseñan políticas, proyectos innovadores y/o microexperiencias, así como revisar el procedimiento de concepción e implementación de las mismas a través de "comisiones";
- ii. brindar a eventuales comisiones u otras instancias de planificación y generación de proyectos de cambio un adecuado soporte técnico y de información que permita efectuar una adecuada previsión de los alcances, impactos, costos y viabilidad de las experiencias que se proyectan;
- iii. producir información que permita evaluar adecuadamente la cobertura e impacto de los proyectos y microexperiencias innovadoras una vez que se han implementado, así como centralizar y distribuir la información al respecto dentro del sistema;
- iv. contar con instancias que puedan producir y actualizar información relevante para evaluar la calidad de la enseñanza secundaria -especialmente los aprendizajes- y que generen, de manera regular, un sistema de indicadores socioculturales e institucionales;
- v. brindar un adecuado soporte técnico a las decisiones del Consejo y contribuir a generar tales decisiones, a partir de una base de información actualizada sobre la situación del sistema y los posibles escenarios de futuro.

De la adecuada implementación de respuestas a estas necesidades, vitales para la conducción de cualquier organización que trabaja en un entorno cada vez más complejo y cambiante, depende en buena medida el éxito de los esfuerzos por mejorar la Educación Secundaria.

CONSIDERACIONES FINALES

El propósito principal del presente trabajo ha sido sistematizar los principales avances registrados en la enseñanza secundaria a lo largo de los últimos años, tanto en el plano conceptual como en el de las realizaciones concretas para, a partir de allí, colocar en un primer plano uno de los desafíos principales para el mejoramiento de la calidad de la educación: la búsqueda de un nuevo modelo organizacional.

Se ha querido poner en primer plano este tema, no porque sea más importante o urgente que otros como la asignación de recursos o la formación de profesores, sino porque suele ser percibido con menor claridad y nitidez. Como se ha intentado mostrar a lo largo del texto, la dimensión organizacional es uno de los ejes centrales de la crisis de la enseñanza secundaria y su adecuado abordaje es una condición necesaria para que otras dimensiones de la política educativa puedan tener el impacto deseado en la calidad del servicio.

En la última parte del texto se ha formulado un conjunto de propuestas -de diverso grado de concreción- que pretenden constituir una base sobre la cual delinear una agenda de temas relevantes a encarar en el proceso de construcción de un nuevo modelo organizacional. Dichas propuestas permiten visualizar la necesidad de diseñar un conjunto articulado de políticas en diversos niveles de la organización, que se complementen unas a otras en la búsqueda de una gestión educativa más eficaz³⁴/.

Tres grandes líneas atraviesan el conjunto de las propuestas formuladas:

- i. reorganización;
- ii. evaluación;
- iii. capacitación.

En los diversos estamentos y sectores de la enseñanza secundaria es necesario rediseñar la organización, redefinir los roles, modificar las reglas de juego, establecer nuevas funciones y responsabilidades. Ello exigirá, entre otras cosas, un profundo estudio de la normativa vigente, así como la creación de

³⁴/ Como resulta obvio, el abordaje de un proceso de reforma de esta naturaleza es infinitamente más complejo de lo que puede aparecer en un texto, porque implica resolver conflictos de intereses, articular visiones diversas, enfrentar restricciones presupuestales, etc. Asimismo, difícilmente pueda el organismo emprender un proceso de reforma de esta envergadura únicamente con sus propios recursos humanos y financieros.

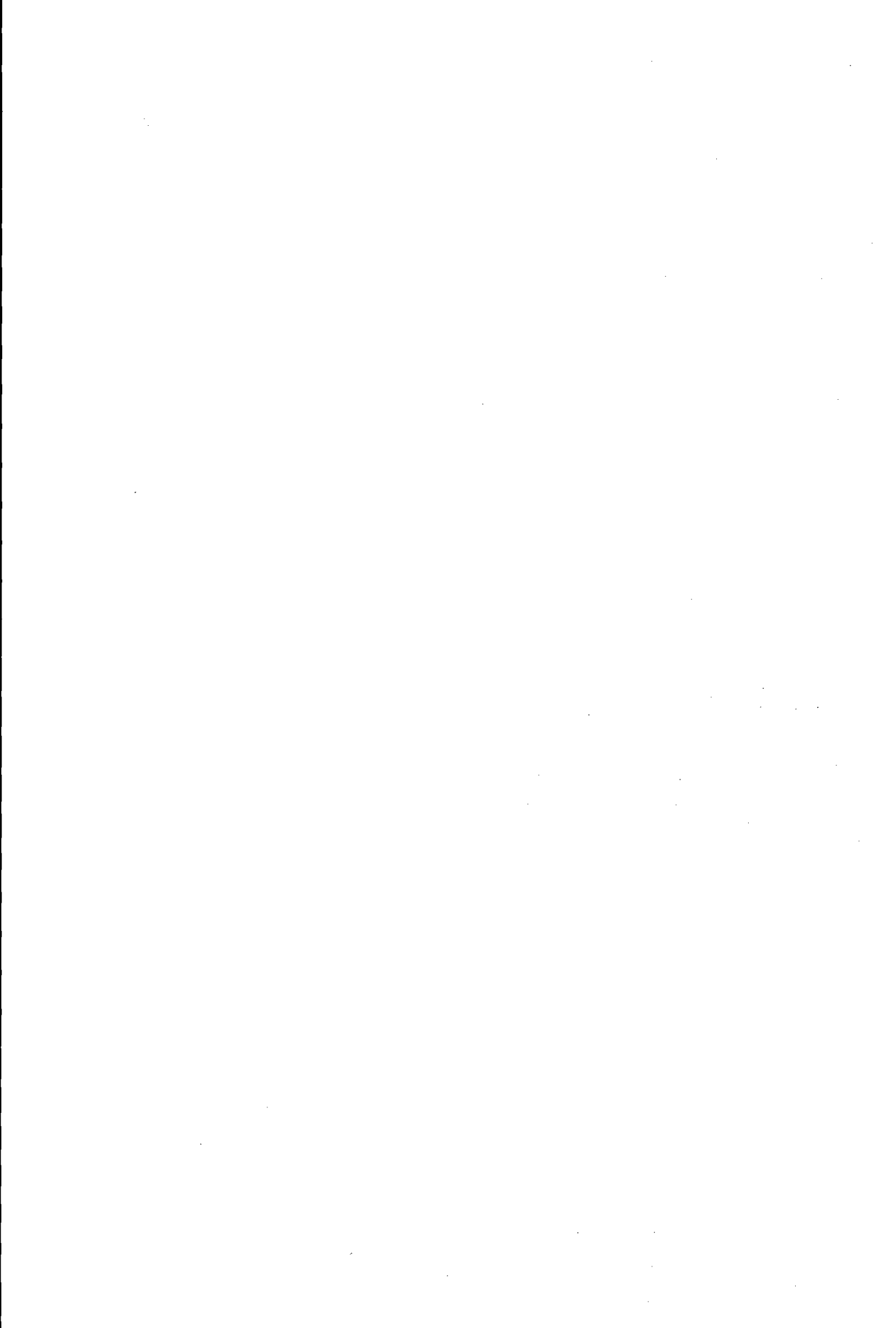
consensos para avanzar hacia una institucionalidad diferente. Se debe hacer una importante apuesta a la descentralización y a la autonomía en el ejercicio de las funciones, pero ello debe ir acompañado de un fuerte énfasis en los procedimientos de evaluación y supervisión, de modo de generar compromiso y responsabilidad por los resultados de la acción del sistema educativo. Finalmente, en todos los niveles será necesario emprender un enorme esfuerzo de capacitación y actualización que haga posible la asunción de nuevos roles en el marco de un proceso de reconstrucción de la enseñanza secundaria de cara al siglo XXI.

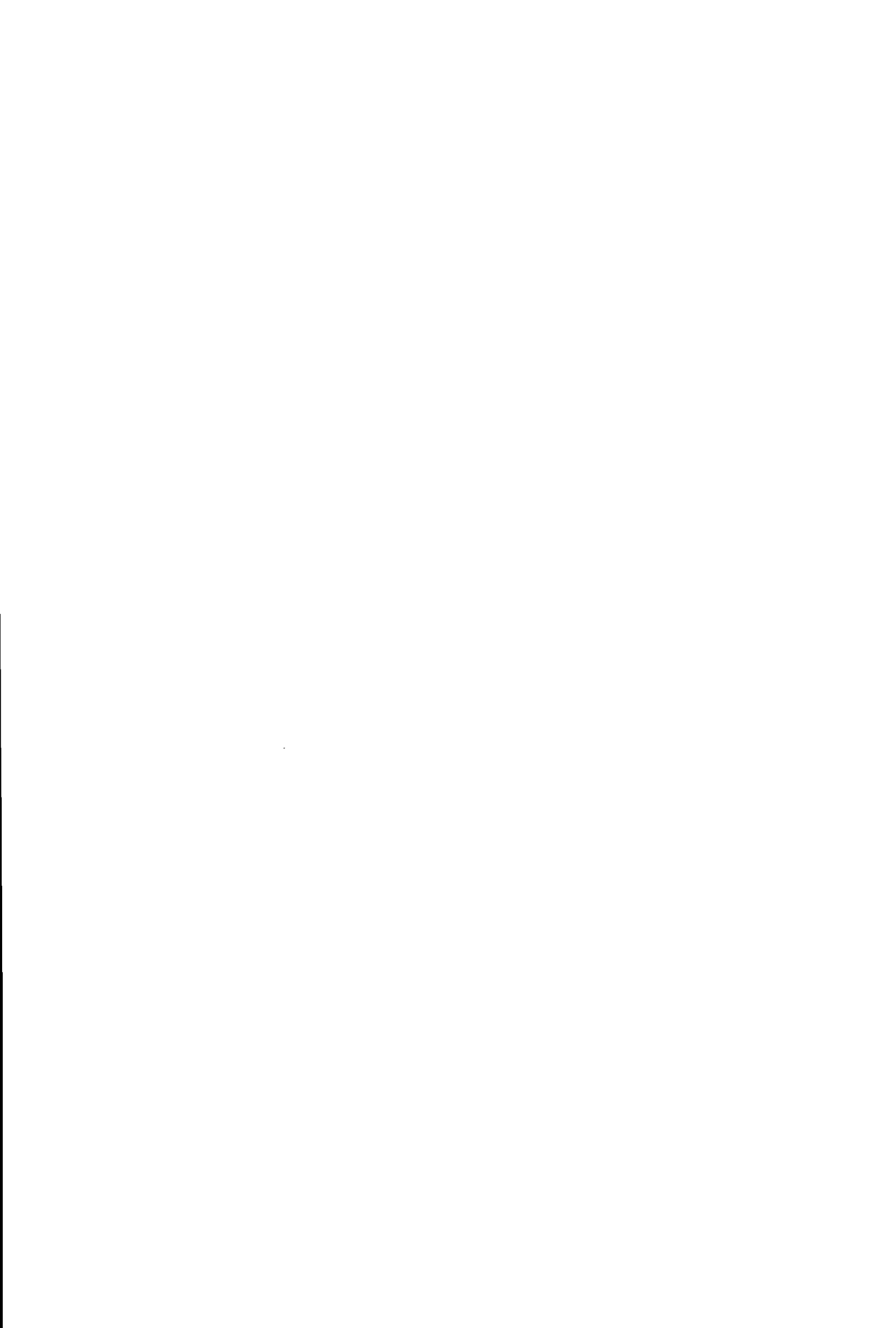
Será necesario impulsar una toma de conciencia general y una explicitación de que, para ser exitosas, las reformas educativas requieren un cuidadoso diseño y evaluación, una preparación de los recursos humanos para llevarlas adelante y un compromiso profundo de los principales actores implicados. Estas tres dimensiones requieren tiempo, esfuerzos y políticas específicas.

Simultáneamente, junto al mejoramiento de los aspectos señalados y en forma perfectamente paralela, se deberá trabajar el tema de la imagen pública de Enseñanza Secundaria. Difícilmente puede pensarse en una transformación profunda de este nivel del sistema educativo sin una recuperación del prestigio de la profesión docente y del papel de los establecimientos educativos en el entramado societal. No alcanza con procesar la reforma educativa, además hay que mostrarla, y para ello se requiere una verdadera labor de comunicación.

Finalmente, para un proyecto de reforma de la enseñanza media en general y de rediseño organizacional en particular, resulta imprescindible incorporar una dimensión comparativa, que permita al país nutrirse de la experiencia de otros sistemas.









NACIONES UNIDAS