

Gestión en los Centros de Enseñanza Secundaria de Montevideo
División de Investigación, Evaluación y Estadística
ANEP-CODICEN

(documento elaborado por el equipo técnico del Programa MEMFOD en el año 2005)

Carlos H. Filgueira y Claudia Lamas

Gestión en los Centros de Enseñanza Secundaria de Montevideo

Carlos H. Filgueira
Claudia Lamas

CAPÍTULO I. MOVILIDAD Y ROTACIÓN DOCENTE

1. Introducción

El presente informe se inscribe en la línea de los estudios realizados en el marco de MEMFOD sobre diferentes aspectos de la gestión educativa en los establecimientos de enseñanza secundaria. A diferencia de otros estudios focalizados en aspectos pedagógicos, metodológicos y de aprendizaje, en el presente trabajo interesa examinar la gestión de los centros desde un punto de vista exclusivamente organizacional. En este sentido, el estudio constituye una continuación de temas tratados en un trabajo previo, publicado por MEMFOD, bajo el título *Jornada Escolar, estudio y exámenes en el Bachillerato Secundario*¹.

La pregunta central que orienta el presente estudio se refiere al impacto que tiene en la gestión escolar un conjunto de normas y procedimientos formales y no formales establecidos por el sistema. Básicamente, el estudio busca examinar: i) los efectos que tienen los procedimientos vigentes de provisión de horas en la enseñanza media sobre la gestión escolar, ii) los niveles de estabilidad y rotación anual del personal docente, iii) las respuestas que los directores dan a los problemas generados por la no provisión de docentes y por las clases no dictadas, iv) los efectos del fraccionamiento del “paquete horario” y v) el impacto de estos procedimientos sobre el Espacio de Coordinación Docente. Dado que el sistema de provisión de cargos está íntimamente relacionado con el número de clases no dictadas, el análisis se extiende a la normativa acerca de las causales de inasistencia de los docentes y a otro conjunto relacionado de normas y procedimientos que inciden en la gestión del establecimiento.

La importancia de abordar el tema de los criterios y procedimientos de provisión de cargos, tal como se aplican en el sistema educativo en la actualidad, se debe a que existe un consenso general entre los principales actores del sistema acerca de un conjunto de consecuencias negativas que éstos tienen para el logro de una eficiencia razonable de la gestión educativa a nivel del centro. Sin embargo, no existen hasta el momento estudios que describan con relativa precisión estos procedimientos y mucho menos sus consecuencias².

¹ ANEP-Comisión TEMS, *Jornada escolar, estudio y exámenes en el bachillerato secundario*, Cuaderno de Trabajo n.º 20, Serie aportes para la reflexión sobre la Educación Media Superior, Montevideo, setiembre 2003.

² Una excepción destacable es el libro de Tabaré Fernández, *Contribución al análisis organizacional en educación*, UDELAR, Montevideo, Uruguay, 2001.

El objeto de estudio

Expresado en términos simplificados, todos los años el sistema educativo evalúa y establece un orden de rango de la totalidad de los docentes en ejercicio de la enseñanza secundaria —y de los recién incorporados— a los efectos que éstos, por su orden en la lista, elijan el establecimiento en el que desempeñarán sus actividades por ese año y solo por ese año, puesto que al año siguiente tendrán nuevamente la oportunidad de elegir y, eventualmente, cambiar de establecimiento. En la medida en que la elección comienza a fin de año y recién finaliza a principios del año siguiente (febrero, marzo), como regla general los nombramientos se efectúan tardíamente. En consecuencia, de acuerdo a estos procedimientos los directores de los centros conocerán recién a comienzos del año lectivo (y en una proporción significativa, dos o tres meses después) la nómina de docentes con los que contarán ese año y la de aquellos que, ya sea por decisión personal o por haber sido desplazados, dejarán de trabajar en el establecimiento.

Un sistema de elección de esta naturaleza presenta múltiples dificultades, tal como se tratará de mostrar en el trabajo. Algunas de ellas provienen, en parte, de la elevada movilidad que produce la opción de elegir todos los años y, en parte, por la inadecuación de los procedimientos y cronogramas de designación y distribución de horas. También se busca demostrar que un sistema de esta naturaleza conduce a resultados que son incompatibles con cualquier fundamento pedagógico y de gestión. En la práctica, la elección de horas en el sistema educativo de la enseñanza secundaria constituye un sistema excepcional si se lo compara con el ámbito laboral y profesional en otras esferas de actividad. En efecto, el sistema de elección anual es prácticamente único: ni en el ámbito local ni a nivel internacional es fácil reconocer sistemas de movilidad intrainstitucional y de rotación de profesionales o de trabajadores de similar magnitud.

Conviene anticipar desde el inicio algunas conclusiones del estudio. En particular, se podría señalar brevemente que: a) la evaluación anual de todos los docentes del sistema significa una pesada carga sobre el propio sistema que se reitera todos los años, b) pedagógicamente, los buenos criterios de gestión no aconsejan la rotación exacerbada del personal docente porque atenta contra la necesidad de crear *equipos estables* de directores y docentes, considerados como el verdadero *centro* de la actividad educativa, c) el sistema resiente la posibilidad de que los directores asuman el liderazgo pedagógico que se considera una meta fundamental, d) la importancia otorgada a la elaboración de un plan o proyecto anual del centro educativo se dificulta, e) la constitución de un espacio de “coordinación docente” como forma de favorecer la gestión colectiva del centro pierde eficacia, f) el logro del compromiso e identificación de los docentes con el propio establecimiento se debilita, y g) la capitalización de un aprendizaje institucional del propio centro educativo se reduce al cambiar los actores.

Metodología de trabajo

Desde el punto de vista metodológico, el estudio que sigue a continuación se basa en un conjunto de entrevistas semi-estructuradas que fueron aplicadas a directores de establecimientos de enseñanza secundaria de Montevideo con el objetivo de conocer el tipo de problemas que identifican en su gestión escolar, así como también las razones que perciben como responsables de su existencia. La muestra de establecimientos no es representativa y fue seleccionada de acuerdo a criterios intencionales que procuraron maximizar la heterogeneidad socio económica de los contextos de los establecimientos escolares.

2. La percepción de los directores

Inicialmente se formulaba a los entrevistados la pregunta acerca de los principales problemas de gestión que identificaban en su establecimiento. La pregunta se enunciaba en forma abierta sin inducir ningún tipo de respuesta.

Como resultado, el Cuadro 1 muestra que, espontáneamente, los problemas referidos a la asignación de los docentes a los cargos ocupa un lugar destacado en el conjunto de problemas identificados. Las dos terceras partes de los directores entrevistados señalan que existen problemas de gestión en su establecimiento debido a la forma como se asignan los cargos.

Cuadro 1. Tipo de problemas que afectan la gestión del establecimiento

	Inasistencia de docentes	Asignación de profesores	Recursos humanos	Contexto socio-económico	Falta de apoyos materiales y de gestión	Diversidad de funciones
n.º de menciones	5	8	3	5	3	1

Entre los otros problemas de mayor incidencia son mencionados adicionalmente aquellos referidos al ausentismo docente y a las dificultades de operar en contextos socioeconómicos deprivados. En el primer caso, debido a la elevada proporción de clases no dictadas por los profesores motivadas por diferentes causales, algunas de ellas consideradas como legítimas o amparadas por el reglamento, en tanto otras no justificadas. En el segundo caso, se alude a los problemas de gestión derivados de la composición social de los alumnos en aquellos centros en los que existe una fuerte presencia de condiciones de pobreza y marginalidad en los hogares de pertenencia de los jóvenes.

Con una menor incidencia se mencionan: motivos relativos a la insuficiencia o inadecuación de los recursos humanos (docencia indirecta, adscriptos, personal administrativo, calidad de los docentes), insuficiencia de recursos materiales y de gestión (materiales didácticos, “caja chica”, apoyo de las inspecciones) y, en menor medida, con solo una mención, el exceso de funciones y la necesidad de

“desdoblamiento” del director en múltiples actividades administrativas demandadas por la gestión del liceo.

En la medida en que los entrevistados seleccionados no constituyen un conjunto representativo de los liceos de la ciudad de Montevideo, los resultados no son, naturalmente, generalizables y eventualmente podrían variar si se adoptara otra muestra. No obstante, son indicativos de la percepción de los directores en un conjunto muy heterogéneo de liceos de la capital, entre los que figuran establecimientos de la periferia, del centro y de zonas con niveles socioeconómicos intermedios.

Adicionalmente, tal como fue formulada la pregunta, los entrevistados responden por los principales problemas que identifican, con lo cual nada asegura, como se verá más adelante, que no existan a su juicio otros problemas que afectan la gestión del establecimiento. En principio, por lo tanto, la estructura de respuestas a la pregunta formulada permite efectuar una primera aproximación a la opinión de los directores de un conjunto de liceos seleccionados arbitrariamente.

3. Incidencia de la rotación anual de docentes

Cuando se pregunta sobre el grado de rotación anual de los docentes en cada establecimiento, los resultados de las respuestas indican que en el grupo compuesto por los doce liceos analizados la incidencia de la rotación anual asume la forma de una curva normal con una frecuencia extrema (casi la mitad de los establecimientos) correspondiente a una rotación anual que oscila entre un 40 y un 50%.

Cuadro 2. Grados de rotación en los establecimientos según tramos

	En torno a 20%	En torno a 30%	Entre 40 y 50%	Entre 60 y 70%	Sin respuesta
n.º de establecimientos	1	2	6	2	1

Ciertamente, no es posible conocer en qué medida una distribución de este tipo corresponde efectivamente al universo total de establecimientos de Montevideo, aunque la información proveniente de otras fuentes (Cuadro 3) es consistente con estos resultados. De acuerdo al siguiente cuadro, la Comisión para la Transformación de la Educación Media Superior (TEMS) encuentra que en once establecimientos de todo el país la tasa de rotación docente anual es promedialmente inferior que la registrada en el presente estudio sobre Montevideo, con un rango de variación similar (salvo un liceo con un 12% de rotación entre 2003 y 2004), con una predominancia de la rotación aproximadamente en el tramo de 40% a 50% (cinco establecimientos), y con un caso extremo de 70% de rotación. Adicionalmente, el estudio referido de T. Fernández (2001), cuya ventaja indudable proviene de trabajar con una muestra representativa, concluía que promedialmente la rotación anual seis años antes en Montevideo (período 1997/98) se ubicaba en el orden de un 48% y que la rotación en los establecimientos del resto del país era, en promedio, del orden de poco más de la mitad.

Cuadro 3. Rotación de docentes en establecimientos seleccionados

ESTABLECIMIENTOS	Docentes TEMS 2003	Docentes que ya no se encuentran en el centro (2004)	
	Cantidad	%	Cantidad
Establecimiento 1	17	70,6	12
Establecimiento 2	21	23,8	5
Establecimiento 3	24	12,5	3
Establecimiento 4	22	27,3	6
Establecimiento 5	40	42,5	17
Establecimiento 6	52	40,4	21
Establecimiento 7	31	51,6	16
Establecimiento 8	26	46,2	12
Establecimiento 9	36	22,2	8
Establecimiento 10	17	41,2	7
	16	37,5	6
Total	302	37,4	113

Fuente: Programa MEMFOD, en base a encuesta docente relevada por el Equipo Técnico de Seguimiento de la TEMS.

Inicialmente se esperaba que la tasa anual de rotación docente fuera superior en Montevideo y los resultados del estudio antecedente estarían confirmando esa pauta, por cuanto en los contextos urbanos pequeños y en los medianos y grandes del interior se registran valores promedialmente inferiores. En este sentido, a pesar del carácter no generalizable de los resultados de TEMS y del presente estudio, parece existir una pauta en el 2004, que habrá que corroborar si se mantiene o se ha modificado a partir de próximos estudios de carácter representativo. Si esta pauta existe, la conclusión del estudio de TEMS es que, promedialmente, la rotación docente anual en los establecimientos públicos del país alcanzaría a 37,4% en 2004, cifra superior al 28,8% detectado por el estudio de Fernández para 1998³. En Montevideo, en cambio, hay mayor consistencia entre los resultados de los tres estudios, a pesar de los diferentes momentos en que se hicieron los registros: en los tres la proporción se aproxima al 50%.

Como el objetivo del presente estudio no fue (ni podría haber sido por su propia naturaleza) calcular con precisión las tasas de rotación, la discusión efectuada hasta aquí permite aproximar su magnitud con la ayuda de otros trabajos. En consecuencia, se puede convenir razonablemente que en el período 1998-2004 la rotación a nivel del país ha sido del orden de una tercera parte del total de docentes y la de Montevideo de la mitad. Naturalmente, no se sabe con precisión las variaciones de estas tasas a lo largo del tiempo, pero no tiene sentido seguir adelante con el análisis de la consistencia de las diferentes fuentes de información, dado que las metodologías de cálculo, la cobertura y las fechas no son las mismas.

³ Tabaré Fernández, o. cit., 2001; ANEP-Comisión TEMS, *Primer Informe de Seguimiento y Evaluación*, Cuaderno de Trabajo n.º 25, Serie Aportes para la reflexión sobre la Educación Media Superior, Montevideo, marzo 2004.

4. Importancia que se atribuye a la rotación

Es de interés comprobar que los juicios emitidos por los directores acerca de la real gravedad que asume el problema de la rotación presentan dos características: la primera, que los juicios varían considerablemente, y la segunda, que los juicios no guardan relación con el nivel objetivo de incidencia en los establecimientos.

Por una parte, algunos directores consideran que la rotación es un problema pero no le adjudican mucha importancia. Aparentemente, de acuerdo a sus afirmaciones, consideran que la dirección tiene capacidad para revertir los efectos negativos de los procedimientos y criterios de elección. Por otra parte, no parece existir un criterio común para evaluar la rotación. Así, en los centros educativos con una incidencia de la rotación que varía entre 40% y 50%, un director califica esta rotación como “baja”, pero para otros es “media”, la cual a su vez es considerada por uno de ellos como una “suerte” de no tener el nivel más alto registrado en otros establecimientos. Por último, casi la mitad de estos directores no consideran que la rotación sea un problema para la gestión del establecimiento.

Con respecto a los establecimientos que tienen una rotación anual en torno a un 30%, los directores la califican como “baja” y la definen como una situación “buena” y comparativamente favorable. Los establecimientos en esta categoría pertenecen al grupo de directores que consideran que la rotación no es un problema determinante. Por último, en los dos establecimientos con niveles superiores a 60% y 70% de rotación anual hay coincidencia entre los directores en que se trata de un problema, aunque uno de ellos califica la rotación como “media”.

Por supuesto, no resulta fácil interpretar estas diferentes “varas de medir” que aplican los directores. En principio, para algunos de ellos parece existir cierto acostumbramiento a la presencia de una rotación muy elevada que, en la práctica, se percibe como un hecho normal. También es posible que el juicio que emiten con respecto a su propio establecimiento esté determinado por una comparación con situaciones peores.

5. Razones de la rotación

Las razones mencionadas por los directores respecto a por qué los docentes no vuelven a elegir (o no pueden elegir) el mismo centro de un año a otro son de muy diferente tipo y nivel. En algunos casos se alude a ciertos aspectos puntuales de las condiciones individuales de los propios profesores, mientras que en otros se hace referencia a las características estructurales del ordenamiento del personal docente conjuntamente con los procedimientos que se siguen para la elección. Algunas de estas razones ya se mencionaron en el punto precedente, aunque en este punto interesa tratarlas con mayor detenimiento.

A juicio de los directores, entre los factores estructurales que más inciden en la movilidad de los docentes se encuentran aquellos relacionados con el modo en que está organizado el sistema de elección de horas y con el hecho de que éste se realice todos los años.

i. Prioridades y criterios de la asignación

Los directores identifican un movimiento sistemático de los docentes en la elección anual de horas debido a los procedimientos establecidos que se basan en dos criterios: la prioridad de elección de acuerdo a la posición en el escalafón docente y la evaluación anual obtenida. El sistema de elección de horas opera por la agregación de decisiones individuales, para la cual el docente procura maximizar las oportunidades que se le ofrecen según: a) la posición que haya obtenido en la lista anual de ordenamiento jerárquico (lo que tiene relación con) b) el grado escalafonario que posea, c) la antigüedad en el sistema, y d) la oferta de horas en los diversos establecimientos. En principio la lógica del sistema de elección de horas sigue una pauta que tiende a maximizar la racionalidad individual de cada docente (se supone que cada uno elegirá las horas en el establecimiento que le sea más conveniente de acuerdo a su posición en la lista).

No obstante, este tipo de lógica conduce con frecuencia a la conocida “falacia de agregación”: cada docente puede decidir racionalmente de acuerdo a sus oportunidades, pero nada asegura que cuando se agregan las decisiones individuales el resultado sea racional para el sistema en su conjunto.

Por lo pronto, el sistema de elección de cargos, tal como opera anualmente, resulta perverso desde el punto de vista de cómo asigna docentes según su calidad y experiencia. Esto es notorio cuando se observan las características de los docentes en la asignación a los contextos sociales que más lo requieren. En este sentido, se sabe que hay diferencias relevantes entre los establecimientos en cuanto a las condiciones de trabajo: a mayor grado de precariedad social del contexto del establecimiento, mayores son las dificultades para el ejercicio de la función docente y más desfavorables son las condiciones generales de operación del establecimiento (por ejemplo, capital educativo del hogar de los alumnos, conflicto cultural, integración social, aislamiento y distancias territoriales, accesibilidad del transporte colectivo, inseguridad ciudadana, etc.).

En otras palabras, los establecimientos liceales se estratifican de acuerdo a estas condiciones más o menos favorables y por ello también se estratifican según la deseabilidad o preferencia que orienta las decisiones individuales. Como consecuencia, los docentes que primero eligen, que son aquellos que registran mayor experiencia y puntajes más favorables en la evaluación, prefieren los establecimientos con mejores condiciones de trabajo. No cabe duda de que estos son los resultados de los criterios vigentes de asignación. De hecho, las entrevistas realizadas con los directores de liceos no hacen otra cosa que confirmar esta pauta del sistema ya señalada en otros estudios.

ii. La secuencia de la elección de horas

Como resultado de los procedimientos seguidos para la elección de horas, a juicio de algunos directores, hay dos tipos de movimiento que explican la rotación dentro del sistema. Por una parte, existe un movimiento de “atracción” ejercido por las oportunidades que se abren a un docente cada año y que lo pueden motivar para abandonar un liceo e incorporarse a otro más deseable. Por otra parte, existe también un movimiento de “expulsión” en la medida en que los docentes que eligen primero, por

tener cargos efectivos y un puntaje más elevado, pueden desplazar de sus cargos a docentes que eligen posteriormente.

Ambos movimientos se ven potenciados por la secuencia vigente de elecciones sucesivas. Esto es así porque anualmente, en el mes de diciembre, los docentes efectivos de escalafones y grados más altos eligen horas pudiendo desplazar así a los efectivos de grado más bajo. Posteriormente, recién en el mes de febrero, eligen horas los profesores interinos a partir de un menú de opciones que, naturalmente, se ha reducido por las elecciones anteriores. Se trata de un problema estructural determinado por los criterios y procedimientos adoptados, que inciden fuertemente en el hecho de que haya una elevada rotación docente.

De diferente forma, siete directores opinaron que los procedimientos de elección son una de las razones principales (seis directores del Plan 96 y un director de 2º ciclo). Algunos agregaron que muchos de los docentes hubieran preferido quedarse pero no pudieron hacerlo, en especial los más jóvenes y los interinos. Solamente un director opina que, en comparación con años anteriores, el sistema de elección de horas ha mejorado mucho por cambios introducidos en el Departamento Docente encargado del procedimiento.

a. ¿Por qué es negativo el sistema de asignación de docentes?

En principio, entonces, a juicio de la mayor parte de los entrevistados los criterios y los procedimientos de asignación de docentes no son los más favorables para la gestión del establecimiento. En el presente punto se trata de comprender las razones y argumentos conducentes a este juicio.

Conviene recordar inicialmente que la circulación de los profesores entre los cargos disponibles dentro del sistema, así como el llenado de los cargos nuevos que se crean, es un mecanismo normal en cualquier tipo de organización compleja. Dicha circulación no solo se debe a la existencia de una carrera profesional basada en normas y reglamentos que establecen los criterios de movilidad y ascenso del personal, sino también a los principios generalmente aceptados que relacionan esa movilidad con criterios de calidad del funcionario, su experiencia y su antigüedad en los cargos.

Como regla general, desde el punto de vista de una organización compleja, la reposición y rotación de los funcionarios en sus cargos es considerada como positiva en un doble sentido. A nivel individual, como estímulo, premio o recompensa, que asegura la motivación para una superación profesional de los docentes y, por otra parte, a nivel agregado, como mecanismo de renovación institucional, porque contribuye a que la asignación de personal mejore la capacidad y eficiencia general de la organización.

Por lo general, en organizaciones formales públicas o privadas, la movilidad y sustitución de su personal se encuentra regulada por reglamentos que establecen los derechos y obligaciones del personal, así como de la autoridad jerárquica. Es usual que existan normas para el llenado de cargos vacantes y de nuevas creaciones. Así, por ejemplo, en una situación extrema se encuentran aquellas normas que atribuyen solamente a la autoridad la discrecionalidad de los nombramientos, de los ascensos y de la asignación a los cargos o, como en el caso opuesto, normas que establecen criterios

universalistas de competencia (concursos, etc.), cuyos resultados no dependen de ninguna decisión discrecional de la autoridad, sino de la aplicación de determinados procedimientos.

Por lo general, también es frecuente que las reglamentaciones de una organización combinen los dos tipos, comprendiendo en cada combinación diferentes niveles del escalafón. Por ejemplo, es frecuente que la decisión basada en la discrecionalidad de la autoridad opere más para los cargos altos o para los cargos de alta responsabilidad de la organización, mientras que el principio de competencia rige desde cierto punto del escalafón hacia abajo.

Los mismos tipos de asignación son igualmente aplicados cuando se trata de la “movilidad horizontal” y territorial de funcionarios entre diferentes reparticiones o sub-unidades de la misma organización (por ejemplo, cuando existen diferentes sedes, unidades funcionales, o cobertura nacional e internacional de la organización). En organizaciones complejas del sector público este tipo de movilidad se expresa, entre otros aspectos, en el concepto de movilidad-inmovilidad regulado por normas y reglamentos. Es frecuente, también, que tales normas establezcan variaciones que oscilan entre la decisión discrecional de la autoridad formal y otras formas mixtas, que contemplan el interés eventual del funcionario en moverse o no hacia otra repartición.

Sin embargo, en cualquier caso, un aspecto que comprenden las normas y reglamentos está dado por los “tiempos” requeridos para que puedan operar mecanismos de movilidad. Por lo general, cuando se trata de la movilidad vertical dentro del escalafón, se establece el requerimiento de ocupar un cargo de cierto nivel durante determinado tiempo preestablecido para poder aspirar a un ascenso. Con la salvedad de las necesidades de contratación de personal por razones de creación de nuevos cargos o reemplazo de personal que se retira por jubilación u otros motivos, en situaciones normales la organización procura compatibilizar el estímulo a la movilidad—vertical u horizontal— con la necesaria continuidad de los equipos de trabajo que requieren cierta estabilidad en el tiempo. Por lo menos, esta es una práctica aceptada consensualmente como recomendable por la teoría de la organización. Ni es conveniente que una organización congele excesivamente la movilidad, a riesgo de desmotivar y desestimular el perfeccionamiento de su personal, ni es conveniente una excesiva rotación que no permita consolidar grupos y equipos de trabajo.

Recientemente, con las nuevas concepciones de la organización del trabajo, estas opciones se han vuelto particularmente críticas. Efectivamente, en la medida en que la organización del trabajo se diferencia del modelo típico de las estructuras verticales burocráticas de tipo weberiano, apartándose del modelo piramidal y dando lugar a una organización que funciona a través de un conjunto de unidades que operan como una red, resulta más necesario contemplar las solicitudes opuestas entre el fortalecimiento de estas unidades, para lo cual se requiere estabilidad del personal y estimular el mejoramiento del personal por la vía de la movilidad.

Por otra parte, para que la asignación de docentes a los cargos opere efectivamente en este doble sentido, es necesario que los criterios y procedimientos mediante los cuales se ordena esta asignación estén efectivamente basados en la calidad o excelencia profesional. De esta manera, sería posible teóricamente configurar un escenario en el

cual las necesidades de la organización se cubran de la mejor forma posible, porque asignan a los cargos los profesionales mejores y más adecuados a cada función.

No obstante, en ninguna organización compleja es una tarea fácil resolver los problemas de asignación de la manera más efectiva. Tampoco es fácil hacer compatible el interés de la organización para el cumplimiento de sus fines con el interés de los actores involucrados en ella. Por estas razones, los criterios y procedimientos que rigen la asignación de docentes y sus consecuencias deben ser evaluados siempre con el mayor detenimiento.

El primer aspecto que será analizado a continuación se relaciona con la pregunta referida a por qué la forma de asignación de los docentes a los cargos es evaluada como negativa o, si se quiere, en qué aspectos los directores identifican los problemas de la asignación.

b. ¿Por qué es negativa la rotación?

Interesa a continuación presentar y comentar los juicios que brindan los directores en esta materia:

i. Equipo docente y liderazgo

Un exceso de rotación anual de los docentes en sus cargos es visto como un obstáculo para la efectiva función del director y en particular para el liderazgo académico que, se supone, debe ejercer. Se estima que tal función debe ser realizada conjuntamente con un equipo de docentes que, en principio, requiere una continuidad suficiente en sus cargos para el logro de una buena integración. Los esfuerzos de coordinación docente, así como el planeamiento y ejecución de un Proyecto de centro, a juicio de la mayor parte de los directores, se ven resentidos por la excesiva inestabilidad del plantel de profesores. En algunos casos extremos, como ocurre en algunos centros de grandes dimensiones, los directores llegan a afirmar que el tránsito anual de nuevos docentes no les permite conocerlos suficientemente a todos y, mucho menos, integrarlos al proyecto de centro.

Así lo expresan ciertos entrevistados:

“El problema que se ha generado con el tema de las horas [...], en un liceo como este te faltan un montón de profesores, entonces tenemos un montón de problemas para hacer los horarios [...]. Y tiene que renunciar porque al otro ya le acomodaste y te agarrás la cabeza porque de repente es un docente que es espectacular [...]. Y bueno, hemos hecho maravillas con los horarios”. (Liceo I)

O como en otro caso en el que se menciona además el carácter anual de la asignación:

“Yo creo que el [problema] más grave es la rotación de docentes, es decir, la imposibilidad de contar con un equipo de docentes estable. ¿Por qué? Porque eso tiene que ver con el trabajo que uno hace en el liceo y que implica que para

que un cambio o una innovación educativa puedan ser realizadas es necesario contar con un equipo estable, porque todos los años al tener esa rotación [...]. En este liceo, por suerte, hay 50% [es decir] la mitad todos los años [rota]”. (Liceo J)

ii. El cronograma de elección

En cuanto a los procedimientos, hay un conjunto de apreciaciones que atribuyen los problemas al cronograma establecido a través de las sucesivas instancias de elección de cargos. En particular, por las consecuencias que tiene en materia de no-provisión o provisión tardía, por la cual se llega a momentos avanzados del año escolar sin la asignación completa de los cargos docentes. En especial, se mencionan los inconvenientes resultantes de una secuencia de decisiones que parten de una “asignación inicial”, pero que eventualmente no se traduce en la provisión definitiva de cargos debido a una “segunda instancia”, determinada por las opciones que efectúan los docentes nombrados en función de la falta de adecuación de los horarios asignados a sus necesidades. Así por ejemplo,

“Un obstáculo importante a nivel de gestión que tenemos todos los años es la elección de horas. Porque el docente elige en diciembre, tú no tenés todo el plantel hasta febrero, y en febrero tenés que empezar a hacer las horas y el docente eligió en varios liceos y tenés problemas con horarios. La formación de horarios porque los docentes tienen que elegir horas todos los años es un obstáculo, porque tú tenés todo armado, vos tenés el escenario pero te faltan los actores, porque de los docentes no sabes cuál viene, porque algunos vienen y renuncian o piden licencia”. (Liceo A)

iii. La elección del establecimiento es una opción entre muchas

De acuerdo a otras manifestaciones, también son mencionados los problemas de asignación de docentes en virtud de las licencias solicitadas por los profesores que tardíamente, luego de ser asignados en primera y segunda instancia, optan, sin embargo, por desarrollar actividades o tomar horas en otros organismos, aceptan pases en comisión o son incorporados a programas centrales.

“[La] designación de docentes es el principal, porque si bien el cuerpo docente que tenemos la mayoría son efectivos, que eligen en diciembre, las horas que no están cubiertas por efectivos tienen que estar cubiertas por interinos o suplentes. Y lo que se genera entre interinatos y suplencias es que algunos profesores que toman las horas enseguida pasan a licencia o en comisión a otro lugar. [...] y después hay que esperar, y todavía en junio están llamando del listado de profesores para proveer vacantes, y es todo un tema porque tenés algunos grupos con algunas asignaturas que hasta mayo o junio no vienen los profesores”. (Liceo B)

De acuerdo a las manifestaciones de los directores, la prolongación de la no provisión de vacantes puede ir muy lejos en el año escolar (mayo o junio), tal como lo atestiguan la cita precedente y la que sigue a continuación:

“Las designaciones tardías, por ejemplo. Hay toda una situación bastante compleja en ese sentido por lo mismo, ¿verdad? Los docentes de mayor grado no lo toman, se va trasladando. Los que toman, recién egresados o aún no egresados, toman en forma tardía. Y después las confusiones que hemos tenido respecto a la carga docente. Es un plan nuevo, ha habido mucha problemática con respecto a las cargas de horas, a cómo fueran dadas. En la actualidad tenemos grupos de taller que todavía no han podido ser dados. Tenemos grupos que no tienen talleres [en junio]”. (Liceo L)

iii. Superposición de horarios, fraccionamiento y horarios reducidos

A pesar de la política que ha tendido a concentrar las horas docentes en un mismo establecimiento, los directores afirman que el objetivo no se ha podido lograr satisfactoriamente. Como consecuencia, los docentes no logran coordinar fácilmente las horas elegidas en más de un liceo, y si las direcciones (que son las que confeccionan los horarios) no solucionan el problema de la compatibilización de los horarios deben renunciar por lo menos a su primera elección. Entre los entrevistados, dos directores insistieron en estos aspectos. Uno de ellos manifestó que:

“Cuando te traen la toma de posesión es así: sale el llamado, los docentes van al Departamento Docente, donde por el orden de escalafón los llaman, les ofrecen las horas, toman las horas en un papel que es la toma de posesión, entonces eligen tantos grupos en tales turnos, en tal liceo con la carga horaria correspondiente. Va al liceo con la toma de posesión, acá le damos un papel donde él escribe sus aspiraciones [de horarios]. Nosotros este año tratamos de contemplar en un 98% las aspiraciones de los docentes, lo hicimos, nos llevó mucho tiempo, además, generó cambios de horarios hasta fines del mes de marzo. Fijate tú que empezamos las clases a mediados de marzo, es un gran obstáculo. En la gestión, entonces, el profesor no toma solo horas acá, toma horas en otros liceos, entonces en el otro liceo no le pudieron solucionar, nosotros acá tratamos de mover todo el horario [...]”. (Liceo A)

iv. La competencia con otros organismos

Los liceos compiten además con otras opciones laborales que tienen algunos de los docentes. Por ejemplo, se incluyen en esto el pase en comisión a otras dependencias de la ANEP o a otros organismos del Estado y la toma de horas en Formación Docente. El liceo es concebido como un trabajo seguro de largo plazo, pero las otras alternativas pueden ser circunstancialmente más deseables. Por ejemplo, en el caso de IPA las elecciones de horas se realizan tradicionalmente en el mes de marzo, mientras que previamente se eligieron horas en los liceos. La lógica para la buena asignación de docentes a los liceos es por lo tanto negativa: si un profesor luego de haber elegido horas en determinado liceo tiene la posibilidad de tomar horas en IPA abandonará transitoriamente todos o algunos grupos de Secundaria.

v. *Horas vacantes*

Esta es una situación que se da luego de que el docente ya comenzó a dictar las clases en los liceos. Pero es percibida como un gran problema que tiene consecuencias sobre por lo menos dos aspectos: el incremento de horas muertas para los estudiantes y la fragmentación del paquete horario para muchos docentes (ya que en lugar de tener un docente para varios grupos del liceo, se termina contando con dos o tres que dictan la misma materia).

En este mismo sentido se manifestaron cuatro de los directores entrevistados. Uno de ellos llegó a manifestar que este tipo de movilidad de los docentes, una vez que ya aceptaron horas en determinado centro, es más problemática que la rotación que se genera en la elección de horas:

“El problema es la movilidad a la que se ven sometidos los docentes una vez que ya están en un liceo. Pero que un docente de repente se vaya y venga otro, bueno, si es un buen docente lo vamos a extrañar, pero el que viene no tiene por qué ser un mal docente, capaz que es mejor. Eso no es un gran problema si lo tenemos desde principio de año hasta fin de año. El tema es la movilidad a la que se ve sometido el docente una vez que ya está en el centro. Viene, está un tiempo, [después acepta] horas en el IPA, toma un cargo de apoyo, comisión en MEMFOD o en ANEP o está en comisión en algunos de los múltiples organismos. Entonces eso ¿qué nos crea? Un docente que está nombrado pero que viene y dice: "Yo no voy a tomar las horas porque estoy en presidencia". Que ha habido muchos casos. Entonces esas horas pasan a elegirse en una segunda y tercera ronda y se fragmentan. Ya no es un solo docente sino que se dividen. Como dicen, no entramos en los interinos sino en los que tiene déficit de horas o recién ingresados, dan un poco a cada uno. En vez de tener un profesor tenemos cuatro. Ese es el problema. Mucho mayor es ese problema que el tema del nombramiento. Al nombramiento anual uno se adapta”. (Liceo K)

vi. *Otras características de la rotación*

Hay otros rasgos de la rotación que según los directores se manifiestan en los siguientes aspectos:

- a. *En primer lugar*, los docentes interinos son los más perjudicados por el sistema de asignación de horas: los interinos eligen en febrero las horas que no fueron tomadas por los efectivos. Esto lleva a que un a proporción de interinos no puedan volver a tomar horas en el mismo liceo en que estaban en el año anterior porque fueron desplazados por el sistema de elección de horas.
- b. *En segundo lugar*, un grado de rotación elevada es más probable que se registre en los liceos que se encuentran en barrios de la periferia urbana de Montevideo, mientras que la proximidad al centro y a los barrios de nivel sociocultural medio y alto se corresponde con establecimientos con mejores índices de estabilidad docente.

- c. *En tercer lugar*, se indica por parte de algunos directores que los docentes de mayor grado prefieren elegir horas en liceos de Segundo Ciclo que en Ciclo Básico, debido a que no hay problemas de disciplina, los docentes son mejor pagados y trabajan menos horas (por ejemplo, hasta octubre).
- d. *En cuarto lugar*, de acuerdo al tipo de plan, las opiniones están divididas. Según una subdirectora, los docentes prefieren elegir horas en el Plan 96 porque son mejor pagados que en el Plan 86, pero una directora opinó que los docentes preferían elegir horas en los liceos con Plan 86 debido a su preferencia por la organización diferente: asignaturas en lugar de las áreas.
- e. *En quinto lugar*, existe una percepción compartida por la casi totalidad de los directores en cuanto a la importancia que atribuyen los docentes a elegir liceos en determinados turnos y días y no en otros. En principio, se señala que los docentes evitan elegir liceos con turno nocturno, liceos con clases en los días sábados y, sobre todo, en los cursos vespertinos y nocturnos de los sábados. Seis directores indican que los liceos que tienen los sábados enteros son los que se eligen en último lugar.
- f. *En sexto lugar*, aparentemente, de acuerdo a los juicios de los directores, hay asignaturas más problemáticas que otras en materia de rotación y número de horas vacantes al año.

En este sentido se señala por parte de cuatro directores un conjunto de **materias deficitarias**, en las cuales las horas son tomadas tardíamente por la dificultad de obtener rápidamente profesores que acepten las ofertas cuando les corresponde elegir. Esto tiene que ver con el tema de las vacantes y las licencias que parecen afectar más a ciertas asignaturas. Sin embargo, de las entrevistas no surge claramente en qué asignaturas se concentra el problema. Según lo señalado por varios directores, existen problemas graves en los liceos de Segundo Ciclo con respecto a los docentes de Matemáticas, debido a que son interinos de la lista que eligen al final y que, según los informantes, traen una mala formación de base. Otras asignaturas señaladas por varios directores por sus especiales dificultades de provisión son: Geografía, Idioma Español, Literatura, Dibujo, Música, Talleres e Inglés. En menor medida se mencionaron problemas con Educación Física, Educación Visual y Plástica, Informática, Química, Física, Filosofía e Historia.

Es de interés advertir por último que una sola directora manifestó que la elevada rotación se debe a características actitudinales y de formación básica de los profesores y no a la normativa y procedimientos de la asignación. En particular, la directora de un liceo de contexto crítico opinó que entre las razones principales de la elevada rotación se encuentra el desinterés de los docentes con el proyecto de centro, el desacuerdo con las líneas de trabajo asumidas por la dirección o por el equipo docente, y la carencia de un perfil adecuado de los profesores debido a la falta de las herramientas para trabajar en equipo y con estudiantes provenientes de contextos críticos.

6. La otra cara de la rotación, por qué se prefiere permanecer

Las razones más mencionadas por los directores respecto a por qué los docentes vuelven a elegir el mismo centro de un año a otro son las siguientes:

1. Clima institucional: buena relación dirección-docente; calidad del grupo humano; sentido de pertenencia; relación afectiva con el centro. 7 directores.
2. Cercanía y accesibilidad del lugar en que se encuentra el liceo. 3 directores.
3. Docentes viven en la zona. 2 directores.
4. Tamaño de los grupos: preferencia por grupos no muy grandes. 1 director.
5. Prestigio del liceo. 1 director.
6. Tipo de plan: Plan 86 es el más buscado por los docentes. 1 director.
7. Gestión: buen funcionamiento y organización del centro. 1 director.
8. Permanencia y continuidad del equipo docente y directivo. 1 director.
9. Por descarte: eligen recién egresados, estudiantes, interinos. 1 director.

CAPÍTULO II. HORAS NO DICTADAS Y AUSENTISMO DOCENTE

1. El ausentismo docente como problema

1. Objetivo del análisis

Hay dos aspectos que justifican volver sobre el tema del ausentismo docente. En primer lugar, tanto el ausentismo docente como las clases no dictadas se producen, en buena medida, a raíz de los criterios y procedimientos de asignación de cargos. En segundo lugar, resulta difícil distinguir el peso de esta causal en relación a otros factores que inciden en la proporción de clases no dictadas. En consecuencia, en la medida en que la inasistencia de los profesores es considerada por los directores como uno de los determinantes más importantes de los problemas de gestión, en el relevamiento realizado se incluyó un conjunto de preguntas tendientes a conocer con mayor propiedad estos aspectos. No solo se indagó acerca de la incidencia real del ausentismo en el establecimiento, sino también sobre sus causales, sobre su dinámica a lo largo del año escolar, y sobre las alternativas y procedimientos llevados a cabo por los directores para contrarrestar sus efectos.

Se sabe desde larga data que el ausentismo docente es un problema importante del sistema escolar en la enseñanza media. Hasta hace pocos años tal conocimiento se basaba fundamentalmente en la percepción compartida por parte de los principales actores del sistema (profesores, directores, inspectores y autoridades) que evidenciaba un elevado consenso fruto de sus experiencias directas. Desde hace unos pocos años, sin embargo, algunos pocos estudios han procurado estimar la magnitud del ausentismo distinguiendo entre las inasistencias justificadas, previstas en la normativa, de las inasistencias no justificadas⁴.

Estos estudios demostraron que el ausentismo docente es un problema pendiente que el sistema educativo no ha podido resolver y que, debido a su enorme magnitud, su impacto sobre el funcionamiento de las instituciones educativas de nivel medio es crítico. Posiblemente, la falta de acumulación teórica y de investigación, así como el carácter de algunas investigaciones sobre el ausentismo docente que no fueron publicadas, resintieron la generación de un espacio para la discusión y la búsqueda de soluciones a este tipo de problemas.

A diferencia del estudio previo (TEMS, o. cit., 2003), en el presente trabajo el punto central de indagación no es la cuantificación de la incidencia del ausentismo, sino el análisis de sus causas y consecuencias vistas desde la perspectiva de los directores de los establecimientos. Naturalmente, algunas referencias se harán a la magnitud de los diferentes tipos de ausentismo, pero el presente trabajo, de naturaleza “cualitativa”, procura complementar el enfoque cuantitativo del trabajo anterior.

En particular, interesa incorporar al análisis los efectos de la reglamentación existente. Efectivamente, cuando se exploran las reglamentaciones que el sistema

⁴Silvia Trías y Rosalía Barcos, *La gestión del docente* (no publicado), Montevideo, 1991; MESYFOD-ANEP-CODICEN, *Estudio de seguimiento de la Experiencia Piloto. Resultados de la implementación en 1997*, Montevideo, diciembre 1997; CODICEN-Comisión TEMS, o. cit., 2003.

educativo prevé para regular las inasistencias de los docentes se observan que son numerosas las causales que las justifican. Así, del Estatuto Docente se desprenden por lo menos quince causales de inasistencia que legitiman y justifican comportamientos de este tipo⁵.

En gran medida estas causales forman parte de la legislación existente en materia de protección del funcionario público, dentro de los parámetros generales de un sistema de protección vigente en el Uruguay orientado a cubrir riesgos y contingencias. Ciertamente, la categoría laboral de los docentes corresponde a un sector ocupacional altamente protegido que puede ser considerado como un aspecto de los logros del “Estado de Bienestar” del país.

Gran parte de los problemas de las clases no dictadas debido a la ausencia del docente (a la que habría que agregar la del estudiante) se deben, sin embargo, no a la reglamentación “per se”, sino a la combinación de una reglamentación generosa, en un contexto laboral en el cual priman comportamientos que agravan sus efectos negativos. En especial, el multiempleo, la elevada carga horaria promedio del docente y el fraccionamiento de su trabajo en múltiples establecimientos (baja dotación de horas) son los tres factores que parecen contribuir más a potenciar las dificultades de la gestión escolar.

2. La visión de los directores

Por estos motivos, uno de los objetivos de la investigación fue consultar a los directores respecto a si consideraban al ausentismo docente como un problema que afecta su gestión del centro educativo. Si bien dos directores de liceos de Segundo Ciclo manifiestan que en su liceo el ausentismo docente no es grave, reconocen que en los liceos de Primer Ciclo sí lo es⁶. En tal sentido, la mayoría de los directores de centros con Ciclo Básico confirman que este problema es *muy grave* y tiene consecuencias que afectan el funcionamiento y la organización regular del centro.

Mientras que uno de los entrevistados manifestó que un docente puede llegar a faltar justificadamente hasta 60 días al centro educativo, varios señalaron que es inusual que se encuentren todos los docentes en el centro un mismo día dictando clases⁷. De las cifras sobre el total de clases dictadas y no dictadas durante el año lectivo 2003 aportadas por poco más de la mitad de los centros, surge que aproximadamente por inasistencias no se dictan el 20% de las clases. Cabe aclarar que esta cifra está subestimada, ya que se consideran inasistencias solamente aquellas faltas que no son justificadas por las causales anteriormente señaladas y que responde a una muestra pequeña de centros de la capital del país. Las inasistencias por razones justificadas y no justificadas son sin duda mucho más numerosas, tal como se verá más adelante.

Conviene distinguir, sin embargo, entre el ausentismo y las clases no dictadas. El ausentismo propiamente corresponde a la situación de profesores designados que por

⁵ Ver Anexo.

⁶ Ciertamente no son estas las conclusiones que se obtuvieron en el estudio sobre bachillerato (CODICEN-Comisión TEMS, o. cit., 2003). De acuerdo al estudio, no habría mayores diferencias en la incidencia del ausentismo en ambos niveles.

⁷ Silvia Trías y Rosalía Barcos: o. cit., 1991; MESYFOD-ANEP-CODICEN, o. cit., 1997.

alguna razón no asisten a clase. Las clases no dictadas, en cambio, incluyen el ausentismo en los términos anteriores más las clases no dictadas por demoras o problemas de asignación y suplencias de profesores.

La información obtenida en el estudio sobre estos aspectos es incompleta, pero permite obtener una aproximación inicial sobre su incidencia. En uno de los liceos entrevistados, por ejemplo, el cuadro de asignaciones tardías y clases no dictadas fue el siguiente de acuerdo al relevamiento efectuado por su director (*Liceo L*):

Asignaciones tardías		
Día/mes		Asignaturas vacantes
Lunes 15 de marzo		Geografía y Filosofía
Martes 16 de marzo		Geografía y Literatura
Jueves 18 de marzo	Turno nocturno	Física (dos grupos) y Filosofía
Lunes 26 de abril	Turno matutino	Filosofía, Geografía
Lunes 26 de abril	Turno vespertino	Taller de plástica (*)

(*) En la fecha de la entrevista (finales de junio), la asignatura continuaba vacante.

Clases no dictadas por turno					
Día/mes/turno	Total horas a dictar	Dictadas	No dictadas	% horas no dictadas	
Miércoles 17 de marzo	Matutino	92	74	18	19.5
Sábado 17 de abril	Matutino	36	27	9	25.0
	Intermedio	55	47	8	14.5
Lunes 26 de abril	Matutino	99	86	13	13.1
	Vespertino	96	93	3	3.1
	Nocturno	68	58	10	14.7
Lunes 17 de mayo	Matutino	103	82	21	20.3
	Nocturno	59	33	26	44.0
Lunes 24 de mayo	Nocturno	68	57	11	16.1
Por unidad semanal		Total horas a dictar	Dictadas	No dictadas	% horas no dictadas
28 de marzo al 3 de abril	Matutino	478	384	94	19.6
	Intermedio	400	293	107	26.7
	Nocturno	222	123	99	44.6
Total		1100	800	300	27.2
5 al 10 de abril	Matutino	486	354	132	27.1
	Intermedio	400	294	106	26.5
	Nocturno	222	111	111	50.0
Total		1108	759	349	31.4
19 al 24 de abril	Matutino	486	382	104	21.3
	Intermedio	400	325	75	18.7
	Nocturno	222	167	55	24.7
Total		1108	874	234	21.1

Las consecuencias más graves que trae esta situación, según la opinión de varios directores, son las “horas libres” y el desorden en el funcionamiento del establecimiento, que implica que varios grupos de estudiantes queden a la deriva, sin clases, porque no están los profesores. Sin lugar a dudas, esta situación incide negativamente en el aprendizaje de los estudiantes, especialmente en la continuidad de

sus estudios. Sin embargo, son pocos los directores que hacen una referencia explícita sobre este tema, sino que se muestran más preocupados *por la falta de personal para atender a los estudiantes durante las horas libres*, porque si bien los adscriptos tienen esa función, no pueden atender tantos grupos a la vez. Algunas expresiones permiten inferir que esta problemática es vivida con mucha tensión en los liceos, ya que la palabra “caos” aparece con mucha frecuencia a lo largo de las entrevistas, así como afirmaciones tales como: “*los estudiantes quedan sueltos*” o “*quedan girando por el centro sin hacer nada*”.

Lo que se desprende de las entrevistas analizadas es la necesidad de los directores de tener pocos estudiantes circulando por la institución por el desorden que esto genera. En algunos casos, la falta de personal capacitado, así como la carencia de espacios propios de los jóvenes y la falta de costumbre de éstos para generar y llevar adelante sus iniciativas, hace que la ausencia de un profesor genere un caos de tal magnitud que varios directores prefieren que los estudiantes salgan antes o entren más tarde para que no circulen por el liceo. Indirectamente, las soluciones encontradas no contribuyen a que el estudiante permanezca más horas en el centro de estudios para que entable así un vínculo afectivo y un sentido de pertenencia hacia éste.

Cabe aclarar que esto no significa que los docentes no tengan derecho a faltar por enfermedad o por razones de capacitación profesional, sino que las ausencias de los profesores, ya sean justificadas o no, obstaculizan irremediablemente el normal funcionamiento del centro.

Esta situación es registrada especialmente en los liceos de Ciclo Básico, en los que se encuentra la población estudiantil más joven y en los que es muy común que los estudiantes queden en los pasillos sin nada que hacer. Por lo general, casi todos los directores buscan estrategias para ocupar a los estudiantes durante las horas libres, debido a que consideran como algo muy difícil que los jóvenes dediquen el tiempo libre a estudiar o vayan a la biblioteca. Entre las estrategias más utilizadas por los directores se encuentran: implementar actividades en la biblioteca tales como leer, repaso de materiales de estudio, juegos de mesa, etc.; solicitar a un docente con hora puente que adelante la hora; avisar a los estudiantes para que entren más temprano o más tarde, si el docente comunica anticipadamente que no va a asistir (previa autorización de los padres en los liceos de Ciclo Básico); solicitar al adscripto que se haga cargo del grupo si el profesor dejó algún trabajo, siempre y cuando no sea más de un grupo; pedir un suplente al Departamento Docente, cuando perciben que un docente va a faltar por un período prolongado.

Respecto al rol del adscripto, muchos directores coinciden en señalar que es muy difícil que los adscriptos puedan atender a los estudiantes cuando no están los profesores, porque cada vez es mayor el número de grupos que quedan sin clase cuando un profesor no asiste. Esto lo atribuyen, por un lado, a que hay muy pocos adscriptos para atender a la gran cantidad de estudiantes que asisten y a que varias veces el adscripto *también está ausente* (expresado por dos directores de liceos periféricos). Por tal motivo, se observa en algunos casos un “corrimiento de roles”, ya que algunos directores y/o subdirectores deben dejar sus funciones para atender los grupos libres.

En las palabras de los directores esto se expresa de la siguiente forma:

“Está en el reglamento de los adscriptos que tienen que encargarse de los grupos. El tema es que tenemos doce grupos y dos adscriptos. Cuando nos están faltando tres o cuatro profesores por turno es muy difícil encargarse de tres o cuatro grupos al mismo tiempo, dos personas”. (Liceo L)

“El adscripto está posibilitado, pero si tenés tres grupos [sin docente] al mismo tiempo es brava la cosa, pero generalmente el adscripto va a la clase y como son muchachos grandes con la hora libre, pueden jugar, pueden estudiar, pueden ir a la biblioteca”. (Liceo B)

“El problema más grande que yo tengo de gestión son los adscriptos del turno intermedio, el problema más grande. No tengo cargos interinos, son suplentes. Entonces ¿qué es lo que pasa? A principio de año tuve un adscripto suplente, ¿verdad? A los dos meses dieron nombramiento para cargos interinos. Ese adscripto eligió y se fue a otro liceo porque, evidentemente, un cargo interino le conviene. Vino otro, también suplente. [...] El adscripto como referencia para los chiquilines es importante. No sabés las delegaciones que tuve de chiquilines que venían a pedirme que no se fuera el adscripto. Y el adscripto había elegido un cargo interino y le convenía irse. Entonces es bastante difícil la situación, porque los chiquilines extrañan. El adscripto es un referente importante”. (Liceo C)

Por otra parte, si bien una estrategia viable era facilitar a los estudiantes la práctica de deportes para ocupar las horas libres, varios directores señalan que lamentablemente se volvió insostenible por la falta de personal para controlarlos o vigilarlos. En algunos liceos el problema parece estar relativamente controlado, pero en la mayoría no. Más bien los directores sugieren cierta desnaturalización de la función del adscripto:

“[...] dejan trabajos para los chiquilines, y cuando faltan los profesores a veces se arregla el horario, y acá los adscriptos van al grupo con algún trabajo que les deja el profesor. O van a la biblioteca a trabajar con la encargada de biblioteca. Tienen muchos juegos de mesa. Son alternativas para las inasistencias docentes generadas desde la dirección. Debería hacerse en todos los liceos. Una de las funciones del adscripto es esa, hacerse cargo del grupo cuando faltan los profesores”. (Liceo A)

“Porque si en la mesa de ping pong hubiera una persona que los vigilara [...]. Tuve que cortarla porque se arma el griterío que es natural en los chiquilines y no dejan trabajar a los demás. En la cancha de fútbol, por ejemplo, se les va la pelota para al lado y se la devuelven una o dos veces, y después no porque la gente se cansa. Entonces, empiezan a tirar piedras y todo lo demás. Si hay una persona cuidando la cancha de fútbol en las horas libres los demás podrían dar las clases mejor. Si yo tuviera un profesor de Educación Física desde las 9 de la mañana, porque la primera y segunda hora nunca las tenés libres porque les avisás en general, hasta las 5 que pudiera estar con ellos afuera [...] Ya la vigilancia, nada más, facilita el funcionamiento del resto que está en clase”. (Liceo C)

“En algún momento teníamos un espacio deportivo en donde se ponía una red y también podían estar haciendo algo. Progresivamente, eso se fue complicando porque o te falta gente, más gente de la que podés absorber, o sea, más grupos libres o falta el adscripto también”. (Liceo D)

“Darle tiempo libre al estudiante en el interior de una institución educativa es lo peor que se puede hacer. Se distorsiona el funcionamiento, no se concentran, hacen cosas que no tienen que hacer, molestan, porque siempre hay esos grupitos que dedican sus espacios libres a ‘cranear’ maldades: a qué pueden romper, molestar, de qué manera pueden fastidiar a alguien”. (Liceo K).

2. Motivos principales conducentes a las clases no dictadas

Del análisis de la opinión de los directores surge que las inasistencias de los docentes a clase se deben a diversos motivos, entre los cuales es posible identificar aquellos que se dan con mayor frecuencia.

i. Ausentismo por enfermedad

En primer lugar, una parte muy importante de las inasistencias de los docentes se producen por causa de enfermedades de diferente naturaleza, física o psicosomática: gripes, malestares, cansancio, stress, depresión. Al respecto, varios directores se mostraron preocupados por el elevado número de docentes que presentan cuadros de angustia y depresión, situación que atribuyen al desgaste que implica la docencia y al malestar docente de su función en general. Asimismo, varios directores señalaron como un obstáculo importante de su gestión los procedimientos respecto a cómo son otorgadas las licencias por enfermedad. En tal sentido, manifiestan que varios profesores por causales de enfermedad tienen la posibilidad de renovar su licencia semana a semana, lo que imposibilita a la dirección solicitar al Departamento Docente la designación de un suplente.

El problema parecería relacionarse con el procedimiento inadecuado de licencias por enfermedad, dada la cantidad de días de licencia que el departamento médico otorga a los docentes por esta causa, y los criterios que se aplican luego para iniciar el proceso de suplencias. Debido a que en la mayoría de los casos son enfermedades que no revisten una gravedad importante, como norma general, desde el Departamento Médico, se habilita al docente a faltar dos o tres días al centro. Estas horas vacantes no pueden ser tomadas por un docente suplente salvo que la licencia médica expedida sea mayor a los 30 días. Si el docente extiende su licencia de corta duración repetidamente, ello no asegura el nombramiento de un suplente. Si bien queda fuera de toda duda el derecho a la licencia por enfermedad, el procedimiento de certificación, que quizás haya sido implementado para prevenir posibles situaciones de abuso, no contribuye a una rápida resolución del nombramiento del suplente, con lo cual el aprendizaje de los estudiantes se ve afectado porque pierden muchas horas de clase en diversas asignaturas. Diez directores en doce manifestaron este tipo de problemas:

“Hoy por hoy la causal más importante de inasistencias son las enfermedades del momento, gripe, malestares, pero hay otros motivos. [...] también se siente mucho en el cansancio, porque la tarea nuestra es muy difícil, es muy estresante, y obviamente nosotros nos apoyamos mucho”. (Liceo A)

“Sin duda el período de invierno hace que el tema gripe y enfermedad en invierno sea brutal. [Frente a la reiteración de faltas en determinados días] nosotros

dijimos: “bueno, sábado y lunes no se justifican faltas a no ser por [certificado] médico”. (Liceo D)

“Motivos personales, la enseñanza está llevada a cabo mayormente por mujeres, que tienen hijos, que se enfermó algún hijo, o problemas familiares [...]”. (Liceo B)

ii. Causas relacionadas con la carrera docente

Otro caudal importante de inasistencias se debe a la lógica de promoción de la carrera docente dentro del sistema. Bajo ciertas circunstancias, existe una diversidad muy grande de actividades dentro del propio sistema que no son de docencia directa, pero que se consideran de interés institucional. Por una parte, hay múltiples actividades organizadas por la ANEP —concursos, cursos de capacitación, reuniones de ATD, integración de mesas de exámenes, evaluación en concursos, integración de comisiones especiales, etc.—, mientras que, por otra parte, los docentes, en virtud del elevado grado de múltiple empleo (público y privado), dividen sus actividades entre varios establecimientos que les demandan en momentos determinados asistir a reuniones de profesores o exámenes en horarios superpuestos.

En todos estos casos las inasistencias producidas son entendidas como actividades de interés y que, por lo tanto, autorizan el ausentismo del docente. Si bien muchas de estas actividades son derechos de los docentes y el organismo central del sistema de enseñanza pública es el que las promueve, en la medida en que no existen mecanismos compensatorios eficientes, contribuyen a los problemas de gestión que se generan en los centros educativos debido al número de horas de clases no dictadas cuando los docentes no asisten.

“Esos cinco días que los docentes se pueden tomar, la mayoría se los toma. Es un derecho. Pero ninguna directora no se las va a justificar. Ya hay cinco inasistencias que vos justificás. Por enfermedad muchas, por reuniones en otros liceos, por exámenes en otros liceos. Bueno, nosotros tenemos las reuniones en mayo, pero les coincide con otros liceos. Entonces, cuando estamos de reuniones acá, los que trabajan de mañana y de tarde, como es contra horario, [no dan las clases de] los grupos de la tarde”. (Liceo I)

iii. Días y períodos del año

Hay momentos y días del año en los que se registran las cifras más altas de ausentismo por parte de los docentes. Si bien la cuarta parte de los directores considera que no hay días especiales, sino que el ausentismo docente es un hecho que sucede permanentemente, se reconoce que el sábado es el día más problemático para los centros, sobre todo de Ciclo Básico Plan 96. Esto ha conducido a que la mayoría haya decidido acortar la duración del turno de la tarde de este día en especial. El día lunes fue considerado como problemático en un caso solamente.

“Acá hemos acortado un poco la jornada de los sábados de tarde por entender que era muy poco práctico, tanto para los alumnos como para los docentes. Porque las últimas horas de la tarde de los sábados eran horas en que nadie

quería estar en los liceos. [...] entonces no es negociable la tarde del sábado, es un día de conflictos. Los sábados, pese a que hemos acortado el horario, es un día clave, incluso hay inasistencias sistemáticas, hay profesores que no vienen los sábados”. (Liceo K)

“Es muy complicado, los sábados nos faltan la mayoría de los docentes y vienen pocos alumnos. Parece que el sábado es como un día de diversión. Hemos querido acortar las clases los sábados”. (Liceo I)

“[...] logramos reducir el horario del sábado, terminamos a las dos de la tarde porque los sábados realmente era al final una pérdida de tiempo. Así que creo que estamos mucho mejor en ese sentido porque el sábado es un horario reducido, porque la gente viene y sabe que tiene eso”. (Liceo D)

Y la única afirmación que no percibe problemas en los días sábados:

“De lunes a viernes va rotando, no hay un día especial, de repente sea un fin de semana largo o cosa por el estilo que alguno se toma un día más, pero los sábados en general son de buena asistencia [...]”. (Liceo G)

Independientemente de la importancia de las clases no dictadas por enfermedad, que tienden a concentrarse en los meses de invierno, y la no menos importante inasistencia que se produce durante los primeros meses del año lectivo por los problemas de designación que traen aparejados los procedimientos de elección, hay consenso entre los directores en señalar que los momentos del año más críticos corresponden a los meses en que se realizan las reuniones de profesores en el sistema de enseñanza media (público y privado): en **mayo** en los centros con Ciclo Básico Plan 96; en la primera quincena de **junio** para los centros con otros planes y en **setiembre** en los centros de Primer Ciclo Plan 86. Es preciso volver a señalar que como consecuencia de las reuniones en los liceos privados a contraturno se provoca un aumento del ausentismo de los docentes que dictan clase en los dos sectores.

Algunos directores señalaron que hay otros meses en los que también se observa ausentismo docente: **abril** (períodos de exámenes extraordinarios); **noviembre** y **diciembre**, cuando hay exámenes en los liceos de Segundo Ciclo y los docentes que a la vez dictan clase en Primer Ciclo faltan a estos liceos y, por último, los meses en que hay exámenes en los Institutos de Formación Docente.

“Pero cuando llega la época de las reuniones, las reuniones son a contraturno en todos lados... Entonces, ahí se desbarranca porque todo el mundo tiene reunión de profesores de privados o reunión de profesores de otro público. Y te falta por eso, son todas [faltas] justificadas totalmente, ni siquiera van para el presentismo”. (Liceo G)

Además, el invierno se presenta como la estación del año en que se registran más inasistencias de los docentes por causa de enfermedad (desde julio hasta setiembre, aproximadamente). Un director de un liceo ubicado en una zona periférica opinó que cada fin de mes aumenta el ausentismo porque los docentes no pueden pagar el boleto:

“Eso pasa en liceos de periferia, que como son muy lejos los profesores no van. Yo fui directora cuatro años [...] y allá sí había un ausentismo impresionante, los profesores no iban, porque se daba un fenómeno importante en el año 2002, una gran crisis económica, que docentes jóvenes, a partir del día 20, no iban porque no tenían plata para el boleto”. (Liceo A)

“Es en el invierno por las licencias médicas, porque en este período, antes de julio y por ahí después de las vacaciones, agosto, setiembre, hay un bloque importante de licencias médicas. Junio porque se produce el fenómeno que te faltan por las reuniones de profesores. Después en setiembre porque te vuelven a faltar por las reuniones de profesores. Ahí tenés una inasistencia que además no va dentro de los cinco días por artículo. Es una inasistencia que corre absolutamente aparte. Y después están los exámenes del IPA, que son todo un tema porque a veces se extienden más allá de las vacaciones de julio”. (Liceo H)

“Así que, de alguna manera, marzo y abril están afectados por nombramientos; termina ese problema y empieza el otro. En setiembre son las del Plan 86, en agosto no hay reuniones. Hay a fin de año. Nosotros y algunos liceos hacemos una segunda reunión que no está prevista. Pero como le damos el boletín con juicio y con todo, nosotros la hacemos. Y muchos liceos la hacen”. (Liceo I)

En suma, el problema de las clases no dictadas se arrastra prácticamente durante todo el año, porque obedece a diferentes causas que alternan sus propios “tiempos” de predominancia. Es posible que por esta razón algunos directores afirmen que no existe un período claramente identificable de mayor incidencia. No obstante, algunos de los “picos” se concentran fuertemente al inicio del año lectivo, pierden intensidad en mayo-junio, cuando la casi totalidad de los docentes han sido designados y luego, desde la mitad del año en adelante, se incrementan en los meses de invierno y se continúan en los períodos en que se realizan las reuniones de profesores, las evaluaciones y los exámenes.

iv. Otras causas

A estas causas se suman sucesos particulares o procesos externos que los directores se encargan de señalar, tales como:

- a) **Cursos de la corte electoral** para integrar las mesas de votación de las elecciones de 2004. Son muchos los docentes convocados que por esta razón no asisten a clase. Cabe señalar que estos cursos son identificados como un problema por varios de los directores debido a la gran cantidad de docentes del centro que fueron citados para integrar las mesas de votación (si bien reconocen que es una situación particular de este año y que se produce cada cinco años).

“[no asisten] [...] por reuniones, por exámenes. La corte electoral fue infernal. Este año va a ser caótico porque tenemos ahora las otras elecciones. En un turno nosotros teníamos al 70% de los profesores citados, en el otro el 30%. Entonces, tuvimos, previo a esta votación, el liceo con unos agujeros impresionantes”. (Liceo F)

“Tenemos algo clave, que es el curso de los profesores que están en la corte electoral, eso es una tragedia. Son tres días [6 horas de curso], [...] eso es complicadísimo. Además, coincide con las reuniones de profesores de los privados, la semana pasada a las cuatro de la tarde no teníamos casi gente. Porque nosotros en la tarde tenemos toda la gente que trabaja en la mañana en los privados, estaban con las reuniones de ellos propias, más los que estaban en curso [de la Corte]. Pero eso es excepcional, solo que este año quizás está complicado por eso. Que hay elecciones en octubre, todavía hay que investigar este asunto de los cinco días, porque esto es más trágico todavía”. (Liceo G)

“Te diré que la semana pasada y la otra, con los tres días de la Corte Electoral fue un caos. Es una excepción, pero este año vamos a tener dos excepciones. Entonces, esto de facilitar el lunes y cerrar, yo no sé como iba a funcionar el lunes porque tengo más del 50% de los docentes en las mesas. Además, citaron a docentes [recién] la semana pasada y ésta [...]”. (Liceo C)

- b) **Paros de transporte.** Todos los directores expresaron que los centros permanecen abiertos y que generalmente justifican las inasistencias de los docentes por paro de transporte si viven a más de 20 cuadras del centro. En algunos casos, el docente debe avisar al centro si tiene problemas de transporte. No obstante, solamente dos directores afirmaron que esta norma dejó de existir pero que continúa siendo utilizada como un criterio de flexibilidad de la dirección para no perjudicar al docente con la falta. Es preciso señalar que hay una circular del Consejo de Secundaria que explicita que el paro de transporte no es causal de inasistencia. El director tiene la potestad de evaluar si envía a Hacienda el descuento por la falta. Algunos directores, en especial los de centros ubicados en la periferia de la ciudad, consideran que es injusto pasar la falta de los docentes que viven lejos porque son pocas las líneas de transporte.

Dependiendo del carácter y la magnitud del paro, algunos directores expresaron que se trata de que el centro funcione como un día normal de clase y que se buscan soluciones tales como: acortar el horario en la tarde, que es cuando empiezan a circular menos ómnibus; suspender el turno nocturno, por ejemplo en los liceos de Segundo Ciclo que son de “aluvión”⁸; aquellas personas que tienen auto traen a los compañeros de trabajo. La situación es más complicada si el paro es general, porque tanto docentes y estudiantes no concurren. Cuando es paro parcial el docente debe justificar su falta en la fórmula 82 (donde los docentes justifican las faltas).

“Hay un reglamento de Secundaria que dice que los paros de ómnibus no se consideran causales de inasistencias. Eso de las veinte cuadras no existe más. Algunos directores lo usan como un criterio de cierta flexibilidad, pero eso no existe más. Hay una circular de Secundaria que dice que el paro de transporte no es causal de inasistencia. Porque se entiende, y lo comparto plenamente, que el servicio de emergencia de las empresas, sobre todo el de CUTCSA, es exactamente igual al de un día normal. Es más regular porque se preocupan por que sea más regular. Acá hay muchísimos ómnibus [...]; algunos del Prado no pueden venir acá porque no tienen ómnibus. Pero a veces algunos del Prado tienen varios liceos y no van a venir a éste”. (Liceo K)

⁸ Se denomina liceos de “aluvión” cuando la población estudiantil que asiste proviene de diversos barrios.

c) También, los **motivos personales de los docentes** son una de las causales de inasistencia más comunes señaladas por los directores, entre las cuales, por lo menos, identificaron las siguientes:

- i. Problemas económicos: es muy común que los docentes no puedan pagarse el boleto para concurrir al centro, sobre todo a fin de mes. Varios directores acotaron que es muy baja la remuneración que se percibe por ejercer la docencia.
- ii. Problemas familiares: es muy usual que, especialmente las docentes mujeres, no asistan porque deben cuidar de una enfermedad a un pariente cercano (hijos, padres, etc.)
- iii. Estudio: licencias para estudiar (en particular entre los docentes jóvenes y los que son practicantes de Institutos de Formación Docente) o becas y contratos en universidades del exterior.
- iv. Falta de compromiso con el rol docente.

Por otra parte, tal como ya se adelantó, las reuniones de profesores, mesas de exámenes y/o participación en otras actividades laborales a las que deben asistir los docentes porque trabajan en otros centros educativos públicos y privados, fueron consideradas por los directores como causas relevantes que generan el ausentismo docente. En tal sentido, el multiempleo al que se ven sujetos muchos docentes afecta más a los liceos públicos que a los privados, ya que muchos no concurren a dictar clase al liceo público cuando tienen reuniones de profesores en los liceos privados que, por lo general, se realizan a contraturno. Además, este tipo de inasistencias de los docentes del sector público son totalmente justificadas y no van en contra del presentismo⁹, según la regulación existente. Algunos directores sostuvieron que el multiempleo lleva a que los docentes falten a clase por el cansancio que les genera la extensa carga horaria laboral que a menudo tienen, y cuando trabajan en el sector privado eligen faltar al público porque el sistema brinda más posibilidades para que esto suceda sin correr el riesgo de perder el empleo.

Finalmente, de las opiniones emitidas por algunos directores surgen otros factores que motivan el ausentismo docente: el carácter del cargo de los docentes (que incide en que los efectivos e interinos sean aquellos que más faltan en comparación con los docentes suplentes, que no tienen este derecho); los cinco días que los docentes pueden usufructuar por el derecho reglamentario de no asistir al centro; y la distancia física y limitaciones del transporte en el caso de los liceos públicos periféricos.

⁹ Se refiere al beneficio formalmente establecido como premio a la asistencia regular y continua.

4. Control de las inasistencias de los docentes

Las inasistencias de los docentes han sido controladas tradicionalmente en el sistema educativo mediante una función administrativa que recae sobre la gestión del director del establecimiento. Cuando se les consultó a los directores acerca de cómo se controlan administrativamente estas inasistencias, surge que esta tarea es delegada en primera instancia en algún miembro del plantel docente o administrativo del centro. El control implica la transcripción manual o computarizada de distintas planillas.

En primer lugar, por lo general son los adscriptos quienes llevan un “parte diario” en el que se registran manualmente el total de horas dictadas y no dictadas de cada turno junto a la causal correspondiente de la inasistencia. En segundo lugar, el parte diario es entregado a la secretaría o administración y se transcribe a la fórmula 79, ficha individual de cada funcionario docente y no docente en la que se registran las inasistencias y sus causales. El director debe firmar el parte diario de cada día y la fórmula 79 es ingresada generalmente por un funcionario administrativo en el sistema SECLI, paquete informático que contiene toda la información del centro educativo (estudiantes, docentes y no docentes, etc.)

Esta tarea de control y registro de inasistencias, que a primera vista parece ser demasiado burocrática y poco dinámica, es muy bien evaluada por los directores, quienes prefieren y se sienten más a gusto consultando el parte diario y la fórmula 79 y no el paquete informático. Sin embargo, varios directores manifestaron que utilizan este programa básicamente para obtener información sobre los estudiantes. El equipo de investigación pudo percibir que no se ha logrado explotar al máximo la multiplicidad y la utilidad de los datos que contiene el SECLI.

“Las faltas las registra el adscripto en el parte diario. Y después es todo un proceso administrativo. Hay que llevar la fórmula 79 en la computadora, luego se ve si se justifican o no las inasistencias. Nosotros decretamos si se justifica o no y la licencia médica va a Secundaria para que sea concedida. En realidad, Secundaria avala la licencia médica. Tiene todo un proceso administrativo y quien la consigna en el parte diario es el adscripto y consigna las horas vacantes y todas esas cosas y después lleva toda una tarea administrativa para la justificación o no, para el descuento o no”. (Liceo H)

“[...] el SECLI es tema de la secretaría. Sin embargo, se usa mucho, se usa mucho por los datos tanto de los estudiantes como de los profesores, es un banco de datos al cual recurrimos permanentemente”. (Liceo K)

No obstante, del discurso de algunos directores surge que este proceso administrativo de control conlleva dificultades para realizar los descuentos salariales correspondientes. El problema mayor es cómo definir cuáles son las inasistencias justificadas e injustificadas debido a que hay una gran diversidad de causales por las que es posible justificarlas. Si bien el sistema posee una reglamentación que justifica un número abundante de inasistencias, no hay una previsión respecto a las horas libres y las consecuencias que esto supone sobre el funcionamiento de los centros. Asimismo, se evidenció a través de las entrevistas que varios directores desconocen cómo funciona el sistema de certificaciones médicas.

Esto permite inferir que los directores deben interpretar discrecionalmente la aplicación de muchas causales, lo que tiende a crear problemas interpersonales entre individuos que desempeñan roles claves para el funcionamiento del sistema. En términos de un director:

“Se le descuenta, pero sabés que es difícil a veces descontar. Son muchas faltas por licencias médicas. Yo no sé cómo funciona lo de certificaciones. Después cada profesor además de las licencias médicas tiene las reuniones que no se cuentan, los exámenes que no se cuentan; los congresos; las charlas, las cosas que organiza Secundaria sobre drogas que nos vienen: "Justifíquese las inasistencias de los docentes que...". Aparte de todo eso, que está bien que lo hagan, tendrían que estar cubiertas las clases. Y además de eso esos cinco días, que además te puede pasar que se te enfermó el nene, no podés venir, bueno, se justifica. Entonces, si vos vas a la 79 y ves las faltas, recién allá no sé por dónde empezás a descontar”. (Liceo B)

A pesar de que formalmente esta función inspectiva recae sobre ellos, los directores no logran tener un control total de la situación como para tomar medidas de mayor relieve y pertinentes de acuerdo a cada situación.

Por otra parte, se evidencia la falta de mecanismos efectivos de control, así como de un sistema claro de recompensas y sanciones por parte del sistema educativo. Respecto a las sanciones, un director señala que el sistema en vez de castigar parecería que premiara por haber cometido una falta, ya que la sanción no implica rebajas de sueldo ni de grado, porque tanto el sueldo como la efectividad se mantienen (*Liceo H*). Por su parte, otro director se refiere al hecho de que la única recompensa que tienen los docentes son los días libres. A juicio de los directores, el descuento del sueldo tampoco parece ser una medida efectiva:

“Nosotros pasamos el descuento rigurosamente, pero ¿qué ocurre? No hay causales que nos permitan tomar medidas de mayor relieve [...]. Las medidas para remover un profesor son creo que 45 días de inasistencias en su lugar de trabajo. 45 en el año o 15 días continuos; pero el profesor falta un día después durante la semana viene. Entonces, les descuento pero no les importa”. (Liceo G)

“Porque además, los sueldos son tan chicos que en realidad los descuentos tampoco son tan significativos. Al privado no faltan, por supuesto. La gente que falta al público y tiene privado, falta al público. Eso es claro. El privado es prioritario porque hay toda una mentalidad de que en el privado te echan y más en este momento que la cosa está complicada, hace unos años no era tanto”. (Liceo H)

Solamente un director mencionó que había utilizado un recurso para sancionar a un docente que faltaba demasiado y que llamó a la inspección para que interviniera en el asunto. Según este director, no es frecuente o es muy difícil que los directores soliciten a las inspecciones de las asignaturas iniciar un recurso de este tipo.

Como ya fue señalado en el estudio anterior¹⁰, esta forma de control no es un mecanismo eficiente, no solo porque no reduce el ausentismo docente, sino porque el director es recargado con una función inspectiva, coercitiva y de control, que no le permite atender aquellos aspectos sustantivos de su gestión que tienen que ver con el liderazgo intelectual y pedagógico y que, además, genera conflictos al interior del equipo docente.

Avisos por anticipado en las inasistencias

Los directores señalan como un problema adicional la forma como se procesan las inasistencias. En particular, hacen énfasis en que uno de los problemas que agrava la inasistencia del docente radica en su comunicación tardía. Efectivamente, este parece ser un rasgo característico de cierto tipo de ausencias que se producen como resultado de algunas causales en particular. Así por ejemplo:

“El docente raramente comunica el día anterior [la inasistencia], raramente. Normalmente llaman o en el transcurso de la hora que tendrían que estar dictando para avisar que no vienen —¡ya nos habíamos dado cuenta!— o cinco minutos antes de que no pueden venir. No tenemos opción salvo casos excepcionales que ahí sí se les avisa a los estudiantes. Hemos llegado a avisar telefónicamente a los estudiantes cuando nos enteramos que fulano no viene”. (Liceo L)

Esta pauta de comportamiento es sentida como una de las principales manifestaciones de la falta de poder de los directores para resolver los problemas. Al mismo tiempo, obliga a improvisar diariamente el reordenamiento de la jornada escolar de acuerdo al menú de los profesores disponibles en el día. Adicionalmente, se señala una serie de estrategias que desarrollan los directores para hacer frente a la situación. En un caso se indica que cuando existe un aviso anticipado de inasistencia se toman ciertas decisiones:

“Si avisó con tiempo [y la inasistencia es] a primera [hora] se les dice [a los estudiantes] que entren a segunda hora, pero si avisó con tiempo. Algunos te avisan cuando están entrando al turno y quedó la hora libre, y [los estudiantes] no salen, se tienen que quedar acá, y si es a última [hora] se van más temprano”. (Liceo G)

“Si es a primera o segunda hora no vienen. Si es a última se van. Si es en el medio, a veces, corremos algún profesor adelante. Eso no se puede hacer, lo hacemos igual”. (Liceo C)

En otros casos las respuestas son un tanto más complejas:

“Las adscriptas son expertas en cubrir agujeros y pedirle a uno que adelante y a otro que cambie de manera que los chiquilines tengan las menos horas libres posibles. Y también es una disposición interna: si los estudiantes tienen tres horas libres seguidas se van [...], porque no podemos tener tres horas al estudiante sin algo concreto porque son grupos grandes de 35 chiquilines. Lo

¹⁰ ANEP-TEMS, *Jornada escolar...*, o. cit.

que sí hacemos es que cuando ellos se van antes del turno les firmamos el cuaderno para que venga firmado por la casa de que salieron antes por falta de profesores. No salen del centro y quedan en banda. Los padres saben bien que si van a salir antes tienen carta con notificación”. (Liceo D)

“Si vos el día anterior o el día antes sabés, le avisás vos, le avisas al de segunda hora que entra a tercera, al otro que tiene dos horas libres. Pero cuando te avisa en el momento, y a veces te avisan dos profesores que tienen módulos de dos horas, te pasa que de repente a primera y segunda hora te falta el profesor, también a tercera y cuarta hora y recién tienen clase a 5ª y 6ª”. (Liceo I)

Por lo general, es más probable que las inasistencias motivadas por actividades programadas (cursos, integración de tribunales, reuniones de profesores, exámenes, etc.) sean comunicadas con anticipación, pero no es ese el caso de otras inasistencias que, a juicio de los directores, son muy numerosas y que se deben a enfermedad, problemas familiares, imprevistos, o al derecho a no dictar cinco clases en el año.

5. Resumiendo

En términos generales, estos vacíos institucionales generados como causal de la inasistencia de los docentes tienen consecuencias importantes: problemas graves en la organización y funcionamiento del centro, porque los estudiantes quedan sin clase y son pocos los funcionarios de docencia indirecta para atenderlos (adscriptos, etc); falta de continuidad en los aprendizajes de los estudiantes, lo que trae consigo un descenso en la calidad así como en el rendimiento educativo; cuerpos directivos desbordados por una mayor concentración de tareas administrativas, con menos tiempo para ejercer un liderazgo pedagógico; menor permanencia de los docentes en el centro educativo (uno de los objetivos perseguidos por el Plan 96); estudiantes desmotivados y desconcentrados con malos hábitos de estudio, y en algunos casos situaciones de violencia entre los jóvenes, todos factores que van en contra de la retención de los estudiantes en el centro educativo.

CAPÍTULO III. FRACCIONAMIENTO DEL PAQUETE HORARIO

Tal como se indicó en el capítulo inicial, la distribución de pocas horas en el sistema educativo de enseñanza secundaria tiene una doble consecuencia: por un lado, contribuye a la atomización de la dedicación de los docentes en múltiples establecimientos, por otro, reduce el beneficio de una elevada intensidad del docente en un solo centro. Por esa razón, entre las consecuencias de la asignación de horas, una de las que reviste mayor gravedad es la fragmentación del paquete horario de los docentes. En la reforma iniciada en 1995 hubo una serie de medidas que procuraban reducir los efectos negativos de la asignación de horas, sin embargo, posteriormente se abrió la posibilidad de paquetes fraccionados que recrearon los problemas que se buscaron resolver. Aunque una mayor concentración de los docentes en un establecimiento no resuelve plenamente el problema del múltiple empleo, no cabe duda de que contribuye a favorecer la formación de equipos docentes. Al respecto, estudios realizados sobre la implementación del Plan 96¹¹ señalaban que la dificultad de mantener los paquetes horarios completos (25 horas) imposibilita la concentración y permanencia de los docentes en el centro educativo y no permite contrarrestar los efectos negativos de la figura del “profesor/taxi”.

La fragmentación del paquete

Con el objetivo de conocer las implicaciones que tiene sobre la gestión institucional la fragmentación de los paquetes horarios, se preguntó a los directores de liceos con Ciclo Básico Plan 96 y TEMS qué cantidad de docentes tenían su paquete de horas fragmentado. Del análisis de las respuestas surge que en todos los liceos hay docentes con paquetes horarios fragmentados. Sin embargo, esta situación es más problemática en algunos casos que en otros. Por ejemplo, mientras que en la mayoría de los liceos (seis) hay una o dos asignaturas con profesores que no tienen el paquete horario completo, en dos liceos hay aproximadamente diez asignaturas que son dictadas por dos o tres profesores.

i. Fragmentación por asignaturas

Las asignaturas más mencionadas por los directores son: Idioma Español, Informática, Matemática, Geografía, Literatura y Ciencias Sociales. En segundo lugar, se hace referencia a otras asignaturas, pero de forma menos frecuente: Educación Física, Educación Visual y Plástica, Educación Visual y Sonora, Espacio Adolescente e Inglés.

A continuación se presentan las opiniones de algunos directores:

“La mayoría lo tomó entero. Tengo solo un caso de Idioma Español de 2° año que lo tomó una profesora que es maestra, que tomó dos grupos de 2° y la otra

¹¹ ANEP-MEMFOD, *Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media*, Cuaderno de Trabajo n.º 1, Serie aportes para la Universalización del Ciclo Básico, Montevideo, mayo 2003.

ANEP-CODICEN-MESYFOD-UTU/BID, *Aportes para el desarrollo curricular del plan 1996*, Montevideo, setiembre de 2001.

tuvo que tomar los otros tres grupos. Pero la mayoría lo tomó entero”. (Liceo A)

“Educación Física, que teníamos un paquete y medio con licencia por todo el año por enfermedad [...]. La primera parte se tomó el 4 de abril y la segunda parte el 4 de mayo y las últimas se tomaron el 18 de mayo. O sea, que ahí prácticamente tenemos un bache muy grande. Después tuvimos renuncia de la gente de Plástica y Visual, por superposición de horas [...] y se retomaron el 12 de mayo para cinco grupos. En 2° año Idioma Español está fragmentado. En Informática, hay dos, uno tiene cinco grupos y otro tiene dos. Matemática de 2° año, desde vacaciones hasta ahora, por licencia por medio horario hasta la mitad, después la profesora tomó todo el paquete. Después tenés Literatura que está partido. Tenemos primer año de Idioma Español de la tarde, Inglés de primer año, Ciencias Sociales en primero, Informática con la misma modalidad. Visual está partido y Espacio Adolescente. En 2° Informática con la modalidad esa, Espacio Adolescente, Visual. Y en 3° tenemos Literatura, Matemática, Inglés, Geografía”. (Liceo G)

Cuando se analizan los motivos que generan la fragmentación de los paquetes horarios surge que, en su mayoría, son consecuencia directa de la rotación docente y de la asignación de horas. Entre los motivos más aducidos por los directores se encuentran:

- La superposición de horarios de los docentes.
- El multiempleo de los docentes (trabajo en centros educativos privados).
- La movilidad del docente luego de que eligió las horas en un centro —pases en comisión, licencias, etc., que a veces se solicitan a mitad del año lectivo—, lo que genera horas vacantes que deben elegirse nuevamente en segunda o tercera ronda hasta que al final de la designación los paquetes quedan fragmentados.
- La elección de algunas horas por parte de estudiantes del último año de IPA en algunos liceos.
- La lejanía del centro (cuando son pocas las horas de una asignatura para elegir).
- Número de grupos y horas con que cuenta cada institución: imposibilidad de los docentes de elegir todo el paquete horario.
- Problemas administrativos y criterios del Departamento Docente que permite que los docentes lleguen a los centros con los paquetes horarios (ya fragmentados).

Es importante señalar que varios directores expresaron desconocer las razones que motivan esta modalidad de proveer los cargos. En tal sentido, las opiniones de los directores son las siguientes:

“Nos pasó en Informática, un pase en comisión al IPA y después unas horitas que quedaron vacantes porque supuestamente al final de la designación fue que se dividió el paquete. [...] El año pasado en Idioma Español no sé cuántos docentes teníamos en primero porque habían dividido los paquetes. En Informática el año pasado también dividieron los paquetes y teníamos como trece profesores. Era un disparate. En Informática, además, se agrega el problema de que son dos docentes por aula que no siempre se conocen, que no siempre son docentes, no tienen formación docente y se tienen que poner de acuerdo como si fueran docentes”. (Liceo F)

“Hay horas que dan para los que están haciendo el último año del IPA su práctica. Por ejemplo, Literatura tengo tres terceros de tarde, en la mañana lo tomó una profesora, un grupo se lo dan a un practicante otro a otra. Queda un grupo de Literatura acá libre, entonces, ¿qué profesor se va a venir del otro lado de la ciudad por una hora?”. (Liceo I)

“Cantidad de docentes enorme que tenemos. El tema es que hubo gente que tomó horas y después las dejó, por distintos motivos, después las dejó e hizo que se dividieran entre varios docentes”. (Liceo L)

Al mismo tiempo, interesa conocer la valoración de los directores respecto a la asignación de las horas por paquete horario. En tal sentido, todos los entrevistados evaluaron de forma muy positiva este tipo de asignación horaria. Además, consideran que la fragmentación del paquete horario tiene una serie de consecuencias negativas en la gestión del establecimiento, tales como:

1. Mayor número de docentes que trabajan en el centro, ya que, sin necesidad una asignatura es dada por dos o tres docentes en lugar de uno.
2. Poca concentración horaria y baja permanencia del docente en el centro.
3. Escaso compromiso y sentido de pertenencia de los docentes hacia la institución, así como menor conocimiento de los estudiantes.
4. Problemas importantes en la gestión del Espacio de Coordinación.

Respecto a este último punto, cabe señalar que varios directores hicieron hincapié fundamentalmente en que las consecuencias más graves de la fragmentación del paquete horario recaen sobre el Espacio de Coordinación y, consecuentemente, sobre el trabajo colectivo para llevar adelante los objetivos del proyecto de centro. Del análisis de las opiniones surge que:

- En primer lugar, problemas derivados del mayor número de docentes con los que hay que coordinar, ya que la fragmentación del paquete horario aumenta el número de docentes que llegan al centro.
- En segundo lugar, varios de los docentes carecen de formación docente específica y de experiencia en el trabajo en equipo, como es el caso de algunas nuevas materias curriculares (Informática).
- En tercer lugar, son docentes que permanecen poco en el liceo porque tienen una baja concentración horaria, lo que impide la plena participación en el Espacio de Coordinación.

Según la opinión de los directores, los docentes con paquetes de horas fragmentados participan parcialmente o no lo hacen debido a que no tienen suficientes horas y el costo-beneficio de asistir es muy elevado. Con frecuencia deben trabajar en otros centros, lo que genera dificultades respecto a cómo utilizar esas pocas horas de coordinación, las que muchas veces terminan utilizándose como horas de apoyo.

“Sin duda el paquete es importantísimo, el problema es que eso se fue violando, junto con [...] algunas disposiciones que organizativamente eran buenas, porque

implicaba que el docente tuviera buena cantidad de horas en el centro, que fuera un docente del centro. [...] Entonces de repente vienen el paquete de cinco grupos te lo parten en dos y tres. Los que tienen el paquete partido tienen las horas de coordinación partidas [...], eso complica, ¿en qué las va a usar? Porque no es lo mismo tener al docente —además menor cantidad de docentes— con toda la carga horaria acá, eso es preferible a tenerlo compartimentado en varios lugares. Porque además se genera que tiene la coordinación en otro lugar. El profesor taxi [...]. Eso que se quería evitar se fue distorsionando [...]. No sé exactamente por qué es que se cortan cuando se van a entregar las horas. Se fragmentan pero no sé por qué lo hacen. A veces vienen los docentes diciendo que podrían haber tomado [todo] el paquete pero que se lo dan fragmentado”. (Liceo D)

“Hay unos que participan en todas las coordinaciones y otros participan en la mitad de las coordinaciones. Con los paquetes partidos no podés ni siquiera participar en las coordinaciones, porque terminan sus turnos no sé a qué hora en otros lugares y, por ejemplo, tenemos gente que está haciendo o clases de apoyo, o trabajando fuera del horario. Pero no en el horario central que nosotros podemos. Eso complica mucho”. (Liceo G)

“Yo creo que es bueno el paquete porque hace a la permanencia del docente en el centro, como también creo que es muy bueno el espacio de coordinación, y nosotros lo utilizamos mucho. Pero también hay que ir a la realidad, a veces un profesor no puede tomar todo el paquete [...]”. (Liceo I)

“[...] yo me bato a duelo como directora por el Espacio de Coordinación, por la concentración del docente y por la gestión del Espacio Adolescente en forma adecuada. Son por esos tres logros que nos batimos a duelo muchísimos”. (Liceo J)

El cúmulo de consecuencias negativas señalado por los directores se resume bien en la siguiente transcripción:

“El docente que tiene el paquete fragmentado es un docente que, al venir menos al liceo, se siente menos comprometido, falta más, llega tarde, utiliza esas horas como comodín, si le viene bien viene, si no le viene bien no viene. Pero [para] el docente que tiene todas las horas [...] este es su trabajo principal, es decir, trabaja acá. Entonces es un docente que viene, que está. Esa es la parte quizás más beneficiosa que yo encontré cuando llegué acá de todo el tema de la reforma: el paquete de horas. Al estar todo el día acá, si tengo que hablar con mi docente no tengo que andar averiguando cuándo viene para ver si lo puedo ubicar, no, no, el docente está todos los días en el liceo. Eso permite una continuidad mucho mayor. Además, usted no tiene la misma relación, ni los alumnos tampoco”. (Liceo K)

Por otra parte, se constató que algunos directores se muestran seriamente preocupados por el futuro del Espacio de Coordinación. Específicamente, una directora señala que las dificultades mencionadas sumadas a las distintas formas de gestionarlo no reflejan el alcance de logros obtenidos en este espacio para una mejor gestión del proyecto de centro. A la vez, manifiesta cierto malestar respecto a la organización del

Departamento Docente, que no siempre mantiene los paquetes horarios durante la designación de las horas, causa principal de que cada vez sea mayor el número de docentes que llegan al centro.

“¿Por qué me mandan los paquetes fraccionados? El docente tiene derecho a su carga horaria de 20 horas. Pero tú sabes lo que significa recibir un paquete fragmentado, [...] yo tengo miedo de que perdamos el Espacio de Coordinación y que perdamos el espacio adolescente por la gestión diferente de estos espacios que hace que no hayan logros, que esa gestión de esos espacios no se vea reflejada en los logros, en el aprendizaje, y en la gestión de proyecto de centro en este liceo [...]. Yo voy a pararme frente a los directores a hablar sobre las bonanzas y las ventajas de la concentración del docente y vos querés que yo permita que me manden del departamento docente una profesora de Informática con dos grupitos porque le faltó completar sus ocho horitas. Yo no tengo doble discurso, yo soy coherente, me fundamentás por qué me lo mandás fragmentado y mañana está dando clase [...]”. (Liceo J)

En suma, el incumplimiento de esta medida amenaza el logro de objetivos centrales de la propuesta curricular del Plan 96: el abatimiento del profesor taxi y la creación de cuerpos docentes estables con una fuerte concentración horaria en la institución. Esta situación pone en evidencia un importante “desajuste estructural” de la implementación de este plan, que impacta negativamente en la gestión de los centros educativos.

Espacio de Coordinación

Como se señaló en el apartado anterior, la participación de los docentes en el Espacio de Coordinación del centro se ve limitada, entre otros factores, por la forma en que se asignan los paquetes horarios a los profesores. Algunos estudios realizados sobre la implementación del Plan 96 ya señalaban que la participación y el grado de involucramiento de los docentes en el Espacio de Coordinación presentaban problemas de diversa naturaleza¹². Por lo tanto, en el presente apartado se exploran las distintas percepciones que tienen los directores sobre aspectos de la coordinación¹³.

Respecto al nivel de participación de los docentes en la coordinación, mientras que nueve directores consideraron que la asistencia es satisfactoria, dos manifestaron dificultades efectivas respecto a la participación de los docentes en el espacio. Estos directores son aquellos que tienen en su centro varios docentes que tomaron el paquete horario fragmentado:

“No todos, tengo algunos que no pueden concurrir. Y están cumpliendo la coordinación de otra manera. Y el otro problema grave que tiene la coordinación es que todos los docentes de acuerdo a la carga horaria tienen

¹² ANEP-MEMFOD, o. cit., mayo 2003; ANEP-CODICEN-MESYFOD-UTU/BID, o. cit., 2001.

¹³ Se consultó a los siete directores de centros con Plan 96 y uno del Plan de la Transformación de la Educación Media Superior, por tener ambos planes una carga horaria preestablecida para las instancias de coordinación.

carga horaria diferente de coordinación. Entonces hay docentes que tienen una hora, otros dos horas, otros tres horas. Es caótico”. (Liceo L)

Asimismo, se consultó a los directores acerca de qué medidas tomaban para resolver las ausencias de los docentes a las reuniones de coordinación, dado que casi todos afirmaron que se controla la inasistencia y luego se descuenta de los haberes percibidos por los docentes, tal como se hace con las horas de clase no dictadas.

Sin embargo, del análisis de las entrevistas surge que, sin perjuicio de la opinión de varios directores que se mostraron satisfechos con el nivel de asistencia, existen problemas importantes en todos los centros que afectan la plena participación de los docentes en la coordinación. Entre los problemas señalados por los directores se destacan los siguientes:

- Superposición de horarios con otros centros públicos y privados como consecuencia del multiempleo docente (cuatro directores).
- Diferente carga horaria de los docentes para participar en la coordinación como consecuencia de la mayor cantidad de profesores con paquetes horarios fragmentados, cuya unidad horaria está distribuida en dos o tres liceos (tres directores).
- Dificultades en la elección de horas porque el docente ya sabe que va a tener problemas de horarios para participar en el Espacio de Coordinación. Esto sucede aun cuando estas horas fueron incluidas en el paquete horario que confecciona el centro y envía a Departamento Docente (dos directores).
- Desorganización y desorden en el trabajo en la coordinación porque los docentes están poco acostumbrados a trabajar en forma colectiva y eso se incrementa con el escaso conocimiento entre docentes (dos directores).
- Problemas cotidianos de gestión que dificultan al equipo directivo organizar día y hora de las reuniones, estar presente y liderar todas las coordinaciones (un director).

A continuación se presentan las opiniones de algunos directores:

“Hay algunos profesores que realmente no pueden porque es difícil que vos les hagas renunciar a todos los grupos porque no puede venir a esa hora”. (Liceo D)

“Este año en la coordinación hubo un cambio sustancial porque hemos vivido momentos muy difíciles en el liceo [...] teníamos que estar con los chiquilines o en entrevistas con los padres o en COE o con un psicólogo o con un profesor. Entonces eso ha desestabilizado un poco. Este año ha sido muy difícil en lo que tiene que ver con la violencia entre los adolescentes [...]. Si la coordinación funcionara bien, con ir el director una o dos veces al mes funciona. Pero quien rema con la coordinación, por lo menos en este liceo, es el equipo de dirección [...], el profesorado uruguayo no tiene todavía incorporado el trabajo colectivo”. (Liceo F)

“No les corresponde asistir si tienen solo dos horas, por ejemplo, y vienen a la de nivel o vienen a la de centro, ellos pueden elegir de acuerdo a lo que les convenga o porque ese día no vienen. El que tiene todo el paquete tiene que asistir, en

general no hay problemas porque el que tiene todo el paquete está acá sentado”.
(Liceo G)

“La instancia de coordinación es otro de los motivos de problemas. Primero, una cosa es la coordinación de Primer Ciclo y otra cosa es una coordinación en Segundo Ciclo. El docente del bachillerato se comporta totalmente distinto que el de Primer Ciclo, les cuesta integrarse a las coordinaciones. Además de otra problemática: varios docentes que han tenido problemas en asumir los cargos y que han venido diciendo que quien les dio las horas les dijo que si tenían problemas con las horas de coordinación vinieran a hablar con la directora”.
(Liceo L)

Los directores también fueron consultados acerca de las estrategias que utilizan para organizar el Espacio de Coordinación de forma tal de atenuar las ausencias parciales y la carga horaria diferente que tienen los docentes del centro. Así, se pudo comprobar que existen coincidencias respecto a la forma en cómo se organiza este espacio en los diferentes centros. En tal sentido, lo usual es que se organicen unidades horarias por temáticas o niveles para ajustar las distintas cargas horarias de los docentes al funcionamiento de la coordinación¹⁴.

Respecto a los horarios en que se desarrolla la coordinación, se observa que depende del centro, ya que en algunos se establece en el interturno y en otros a contraturno. Sin embargo, por lo general, de las cinco horas destinadas para coordinar, tres se utilizan para la coordinación a nivel de centro (proyecto de centro) y las otras dos para la coordinación por área o nivel. Algunos directores explicaron que el uso de estas dos horas es flexible porque son utilizadas por aquellos docentes con baja carga horaria y que por lo tanto tienen solamente dos horas para coordinar. A estos docentes se les solicita que realicen tareas de apoyo a los estudiantes, que coordinen con los otros docentes del área, que realicen proyectos específicos o en algunos casos que hagan tareas administrativas.

“Hay casos que le buscás la solución para no descontarle, que compense de otro modo, o con horas de apoyo en otro horario. Nos pasa a veces con los profesores de Educación Física, porque ellos trabajan a contra turno”. (Liceo D)

“Las dos o tres horas que tienen que no pueden concurrir a la coordinación les pido que le den clases de apoyo a los chiquilines con dificultades”. (Liceo L)

Por otra parte, algunos directores señalaron que el CODICEN envió una circular¹⁵ a los centros con Ciclo Básico Plan 96 que da la potestad a los directores de destinar horas del Espacio de coordinación para horas de apoyo.

“Este año, al cambiar de criterio, han aumentado las coincidencias con el horario de trabajo en otros liceos, sobre todo en privados. Yo lo he contemplado de todas maneras, porque el espíritu de la circular que llegó hace poco es que las horas de los docentes y las cinco horas de coordinación se transformen en horas de apoyo. Hay una circular que salió hace poco, que salió por decreto,

¹⁴ ANEP-MEMFOD, o. cit., mayo 2003.

¹⁵ ANEP-CODICEN, Resolución n.º 10, Acta n.º 78, del 9 de diciembre de 2003.

que no establece algo concreto, sino que dice que los docentes tienen que cumplir las cinco horas y punto. Pero queda a criterio de la dirección”. (Liceo K)

Finalmente, del análisis de la información surge que los directores conciben y valoran de distinta manera la coordinación, lo que se refleja en las discrepancias planteadas respecto a las finalidades que debe tener este espacio.

“Nosotros tenemos horas de apoyo sí, ahora no son todas, no hay normativa [...]. En mi opinión, que he pasado por varios liceos que tienen reforma y que tienen las horas de coordinación, si el liceo no tiene un proyecto las horas de coordinación no funcionan, entonces los docentes se desestimulan, van, se reúnen, hacen terapia, no tienen hacia donde ir [...]. Como que los directores tampoco han podido definir para qué es la coordinación y para qué sirve. Entonces esas coordinaciones pasan por no se sabe para qué, y muchas veces ni siquiera está el equipo director impulsándolo. Creo que si el equipo director no está para impulsar esas horas la coordinación no sale”. (Liceo J)

“Después de tanto coordinar, ya han coordinado durante años, ya no tienen más nada que coordinar. Lo que sirve es la coordinación de centro, porque siempre nos reunimos dos horas, esa se mantuvo. Había coordinación de nivel y coordinación de asignatura y coordinación de todo un poco. Realmente eran horas que a mi juicio estaban desperdiciadas, que en la mayoría de los casos ni siquiera se cumplían. Entonces, creo que la mayoría de los directores han adoptado que esas horas se transformen en horas de apoyo a los alumnos [...]. Tengo un proyecto para utilizar esas horas para una red de servicios al estudiante, que vaya más allá del simple apoyo específico [...], que sea un apoyo afectivo y moral a esos chiquilines que muchas veces lo necesitan”. (Liceo K)

CAPÍTULO IV. SOBRE LAS CLASES DICTADAS

Entre los problemas señalados en las entrevistas, los directores indicaron que los problemas del cumplimiento de las clases no se agotaban en los problemas de ausentismo docente producido por las causales analizadas hasta ahora. De acuerdo a sus comentarios, la frecuencia de llegadas tardes de los docentes a clase constituye un problema adicional para el cual desarrollan diferentes estrategias.

Puntualidad

A juicio de la mayoría de los directores (diez en doce) el problema existe con diferente grado de intensidad según los liceos. A su juicio, la pauta de no iniciar las clases a la hora establecida proviene, en gran medida, del comportamiento de algunos docentes que reiteradamente lo hacen. Para algunos son pocos y “siempre los mismos” aquellos docentes que han incorporado la pauta de llegar tarde a su clase. A su vez, se señala que, en general, es más problemática la entrada tarde a clase después del comienzo del turno que a primera hora, debido a que afecta más negativamente el comportamiento de los estudiantes. Un director señala que esta conducta incide sobre todo en el plano pedagógico y por consecuencia afecta el aprendizaje de los estudiantes.

“Ahora estaba hablando con uno que llegó tarde también, para que no llegue tarde, y además por el tema pedagógico de que no se puede llegar tarde”. (Liceo B)

Diversas son las estrategias utilizadas por los directores para revertir esta situación. Sin embargo, entre las que más se mencionan se encuentra el diálogo individual con los profesores y luego con todo el plantel docente en las reuniones de coordinación, así como también, el registro de los minutos de las llegadas tarde, que cuando suman una hora, 45 minutos, son descontados del salario del docente. Por ejemplo:

“Nosotros los detectamos, hablamos con ellos. Los entrevistamos en dirección y les pedimos que corrijan esa tendencia, hay gente que está cansada y que siempre llega tarde, todo el año, empezó a llegar tarde desde marzo”. (Liceo A)

“Hablamos con los profesores y lo hablamos en la coordinación a nivel general. Hay cosas que manejas a nivel general y otras que tenés que individualizar porque no podés meter en la misma bolsa a todo el mundo”. (Liceo D)

“Hablo con ellos y cuando suma 45 minutos se les descuenta una hora. Creo que es una falta de respeto hacia el alumno llegar tarde. Nosotros tenemos como norma que la puerta de la institución permanece abierta en la primera hora hasta quince minutos después de pasada la hora del timbre, para que el alumno pueda ingresar al liceo. Si lo exijo para los alumnos lo tengo que cumplir yo y los docentes también. Por eso aquí todos firmamos, entrada y salida”. (Liceo L)

Por otra parte, son varios los directores que deben insistir permanentemente para que los docentes entren a clase en hora luego de que toca el timbre. Este es el momento en el que, a juicio de los entrevistados, se generan problemas de conducta entre los estudiantes, ante lo cual deben “suplicar” a sus docentes para que entren en hora al salón

o estar presentes en los recreos para que tanto estudiantes como docentes entren en hora. Se trata, aparentemente, de una tarea cotidiana que demanda considerable esfuerzo, como lo atestiguan algunas declaraciones:

“Tocó el timbre y llegan cinco minutos más tarde. Nosotros andamos por el recreo, los salones. Esperamos que el docente llegue, que vea que estás ahí presente. Después el docente se va a cuidar un poco, si no vamos a la sala de profesores y les decimos que tocó el timbre, que vayan a la clase, porque el momento de mayor riesgo en nuestro quehacer cotidiano es la demora del docente en ir hasta el salón de clase. Porque tocó el timbre y el chiquilín va a la clase, pero si el profesor no entra, el alumno queda afuera”. (Liceo A)

“Yo te voy a mostrar [una campana], esto me lo traje porque yo tengo bastante buena onda. En vez de ir a enojarme a la sala de profesores arriba, toca el timbre y no fueron y digo: ‘Como en la escuela’. Se ríen y van para la clase. Tengo que seguirlos como a niños. La subdirectora, yo y las adscriptas, que además estamos en los recreos, estamos siempre todos afuera. Y también ‘arreando’ a los chiquilines y a los profesores para la clase”. (Liceo I)

“Hay que estar permanentemente insistiendo que vayan a clase en hora. Hay que estar ahí, si pasan dos minutos y los docentes no salieron voy a la sala de profesores y digo: ‘profesores, por favor, los chiquilines se están matando’. Por eso yo me enojo con los profesores si no van a clase, les he insistido un montón de veces: ‘profesores, tienen que ir a clase cuando suena el timbre porque si no se están matando’. Después, entran a clase y entran en un estado de efervescencia [...]”. (Liceo K)

Por último, a juicio de un entrevistado, se manifiesta que el director no puede hacer mucho al respecto por el escaso “poder” que tiene para corregir estos comportamientos, porque en la normativa y en la práctica no existen mecanismos duros de censura u observación.

“Acá no perdés nada. Podrás tener un informe más alto, más bajo, pero no pasa nada. Tenemos poder hasta cierto punto, ¿no?”. (Liceo G)

Tiempo perdido estimado por inicio tardío de la clase

Cabe señalar que las llegadas tarde a clase de los docentes inciden en la totalidad de los minutos reales de enseñanza impartida. Lo mismo sucede con las clases finalizadas antes de tiempo. En tal sentido, se le preguntó a los directores cuántos minutos de enseñanza real creen que brindan en promedio los docentes en relación a la duración establecida de la clase. De las respuestas obtenidas surge que más de la mitad de los directores señalaron que aproximadamente por demora en el inicio se pierden diez minutos de clase. Esto significa que se estaría perdiendo casi la cuarta parte (22,2%) de una clase que dura 45 minutos, mientras que ese porcentaje asciende al 28% en los liceos de Segundo Ciclo, cuyas clases son de 35 minutos.

Por otra parte, la cuarta parte de los directores manifestó que es muy difícil estimar cuál es el tiempo del aprendizaje real y cuál el tiempo neto, ya que afirman que no se

pierden minutos porque, en algunas ocasiones, “el director se toma la molestia de empezar a aclimatar a los estudiantes mientras espera que el docente entre al salón”. (Liceo G)

Para algunos directores, sin embargo, el tiempo promedio perdido parece ser grave:

“Dan poco, como dicen los chiquilines, damos 20 minutos de clase. Con estos docentes pasa así”. (Liceo H)

Para otros directores, en cambio, los problemas mayores corresponden a los minutos perdidos al final y no al inicio de la clase. Un director en particular señaló que en algunos turnos y días cualquier descuido del director favorece que algún docente termine más temprano de lo establecido o, como en otro caso:

“Vos salís y vas viendo, por ejemplo, a última hora gente que termina a 12:30 o 12:40, antes de las 12:30 los chicos se están poniendo todo los sacos o guardando todo. En la tarde es una tragedia, porque 6:30, 6:25 te descuidás. Si vos les decís sacamos los minutos que se pierden, y se lo he planteado a los que faltan, es como que la gente se molesta”. (Liceo G)

Por último, hay otros directores que relativizan el problema sin dejar de considerarlo como tal,

“Creo que depende mucho del docente. El que esté en una clase 45 minutos no me asegura que el proceso se cumpla. Pero evidentemente si uno llega 10 o 15 minutos tarde probablemente se va a cumplir menos el proceso”. (Liceo L)

O bien, los que se preocupan más con otros aspectos o deslindan entre la calidad del docente como algo separado de su puntualidad:

“El tiempo neto no tiene vinculación con el buen docente”. (Liceo B)

“Te queda en 30 [minutos], pero en esos que llegan tarde. Y no son tantos, son siempre los mismos y no son tantos”. (Liceo C)

“Yo les podría decir que el tiempo real de aprendizaje no lo podés saber. También se pierde muchísimo tiempo, a veces, en poner en orden el salón o los gurises, porque están complicados de comportamiento. Pero como los aprendizajes son varios, digamos en varias áreas. De repente yo no puede decir cuánto están aprendiendo concretamente de esa asignatura, porque de repente están aprendiendo de otra cosa: socialización, normas de comportamiento, a comunicarse”. (Liceo D)

CAPÍTULO V. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

En el capítulo introductorio se formuló la pregunta que ordena el presente trabajo, referida a los efectos probables que tienen una serie de criterios y procedimientos organizacionales en la educación secundaria sobre la gestión escolar de los centros educativos. Básicamente, se trataba de examinar de qué forma ciertos aspectos “macro” de la gestión del sistema afectaban la gestión “micro” a nivel de las unidades menores constituidas por los liceos. El supuesto básico inicial asumía que el marco general de ordenamiento del sistema educativo no era neutro en cuanto a las consecuencias sobre el plano de las formas de organización de la docencia directa. A partir de las evidencias aportadas por el estudio se desprendieron una serie de conclusiones que serán resumidas en el presente punto.

1. Entre las más importantes debe señalarse que la modalidad de “elección de horas” constituye uno de los principales mecanismos a nivel “macro” que impacta negativamente sobre la gestión escolar en el liceo. Los procedimientos y criterios para el llenado de los cargos (la reasignación anual de los docentes en los cargos, la cobertura total del personal docente potencialmente móvil y el cronograma de elección de horas) son señalados por los directores de los establecimientos como los principales responsables de los problemas más críticos de gestión a nivel “micro”.

Como resultado del análisis desarrollado en los capítulos precedentes se desprende lo siguiente: a) el sistema de educación secundaria asigna tardíamente, después que comenzaron los cursos, buena parte de los docentes a los establecimientos; b) lo hace favoreciendo un círculo perverso mediante el cual los docentes con menos méritos y experiencia profesional son asignados a los establecimientos de contextos sociales más difíciles y demandantes; c) genera una elevada rotación anual del personal docente en paralelo con una alta inestabilidad de los equipos docentes; d) contribuye a una incertidumbre “crónica”, sobre todo en los profesores de niveles medios y bajos, y e) favorece el afianzamiento de una cultura de la “estabilidad transitoria” basada en la expectativa de cambiar (o poder cambiar) al año siguiente.

¿Cuáles son las manifestaciones de estos procedimientos? Para citar las más importantes, un 40% de rotación media anual de docentes por establecimiento (en casos extremos un 70% de rotación anual), clases que no pueden ser dictadas hasta el mes de junio por la no provisión de los cargos y docentes recién recibidos o estudiantes en sus etapas finales que deben hacerse cargo de los establecimientos con jóvenes en condiciones socioeconómicas más críticas. El procedimiento de elección anual de horas contribuye a que el docente joven raramente llegue a un liceo “para quedarse”. Ciertamente, cuanto más elevado el nivel obtenido en el listado anual es más probable que el docente se quede en un establecimiento por un largo período o definitivamente. Sin embargo, en el tramo medio y bajo la extrema reiteración de la elección al año siguiente contribuye a una elevada rotación, que se manifiesta en el plano objetivo en una movilidad física, y en el subjetivo, en una movilidad psicológica. La probabilidad de cambiar al año siguiente opera en este sentido, en desmedro de un compromiso institucional. Estas son algunas de las evidencias que sustentan las conclusiones del estudio.

El sistema educativo, a lo largo de los años, ha sido capaz de crear una maquinaria descomunal de generación de problemas de gestión. Ninguno de los procedimientos adoptados que dan lugar a estos problemas es compatible con las normas elementales de buen funcionamiento provenientes de consideraciones técnicas, pedagógicas u organizacionales. Más bien al contrario, el sistema de elección de horas parece haber sido diseñado para crear obstáculos a la gestión del liceo y de su dirección. Si nos preguntamos cuáles son esas normas de buen funcionamiento que deberían orientar el sistema, el tema es, ciertamente, un campo opinable y abierto al debate. Pero, por lo pronto, debería admitirse que entre ellas se encuentran algunas más bien elementales: procurar la fijación del docente en su cargo de manera de lograr que se identifique con su institución, conozca a sus colegas de trabajo, participe de un plan común compartido, conozca e interactúe con a sus alumnos, “pase tiempo” en el liceo, pueda volverse un referente de sus alumnos, sea asignado a su cargo con suficiente antelación al inicio de los cursos, o enfrente las condiciones más adversas de la docencia recién cuando haya acumulado suficiente experiencia.

No hay ningún fundamento técnico que diga que es mejor elegir cargos (horas) todos los años, tampoco que sea deseable finalizar la asignación de docentes después de comenzados los cursos y, menos aún, que para lograr una mejor calidad académica los mejores y más experimentados profesores deben dictar clase en los mejores liceos.

Ciertamente, los mecanismos vigentes no fueron diseñados intencionalmente, sino que se fueron creando gradualmente mediante una sucesión de decisiones puntuales de carácter formal-administrativo. Lo que importa considerar es que tales decisiones postergaron en los hechos el objetivo fundamental de organizar el sistema en torno al estudiante. Más bien, el estudiante parece haber quedado como rehén de decisiones que obedecieron a lógicas de otro tipo.

En el pasado, los docentes tenían la posibilidad de moverse cada cinco años, y solo como excepción (por ejemplo, cambio de residencia) podían hacerlo antes de que se cumpliera ese período. Las razones por las cuales el sistema cambió y se pasó a una elección anual de carácter masivo no son el objeto del presente estudio. No obstante, resulta ilustrativa la percepción que tenían los docentes sobre el sistema anterior cuando manifiestan que sentían que pertenecían a un liceo (su liceo), llegaban a conocer e interactuar por un período prolongado con sus colegas, y a tener un sentimiento de “previsibilidad” acerca de su trabajo, de los equipos docentes, de los planes y programas de trabajo en el liceo y de las acciones colectivas a emprender. Básicamente se trataba de un sentido de “comunidad”, de “pertenencia” o “identidad” que reforzaba su acción individual y daba sentido a su tarea.

Se podría argumentar que los problemas del sistema vigente de elección de horas no derivan propiamente del carácter anual de la elección, sino de la forma como se implementa. Para responder a la interrogante, es claro al respecto que la implementación adoptada para efectuar las designaciones no ayuda a mejorar la gestión del establecimiento, y sus efectos se suman a la reiteración anual de la elección. Sin embargo, la anualidad de la elección es la responsable “per se” de una elevada rotación y de la inestabilidad de los planteles docentes de los liceos, en tanto constituye uno de los rasgos recurrentes del sistema. En definitiva, nada asegura que

si se mejora la forma de implementación de la elección de horas, la elevada rotación disminuya.

2. La forma de implementación de la elección de horas es una consecuencia difícilmente evitable de acuerdo al carácter anual de la elección. La secuencia o cronograma de la elección constituye una virtual trampa de la cual es difícil evadirse. En primer lugar, se deben conocer las inscripciones anuales de los alumnos, que son las que determinan la formación de grupos y por lo tanto la demanda de docentes en cada establecimiento de todo el país. En segundo lugar, es necesario disponer de una lista jerárquica (méritos y experiencia) de todos los docentes del sistema (para lo cual es necesario efectuar su evaluación cada año). En tercer lugar, de acuerdo a los criterios seguidos, eligen primero los profesores efectivos (diciembre) y luego en febrero los interinos y suplentes. En cuarto lugar, los profesores designados se presentan a los liceos elegidos y buscan acordar con el director los horarios de dictado de sus clases; si los horarios no se ajustan a sus expectativas o posibilidades (debido sobre todo al múltiple empleo), el docente designado puede reconsiderar su elección y entonces se vuelve a una segunda instancia de elección de liceo y así sucesivamente.

Como los cursos comienzan en el mes de marzo, sucede con frecuencia que la asignación de docentes se prolonga más allá del inicio del año lectivo. En particular, en ciertos establecimientos de contextos periféricos y en ciertas asignaturas es más probable que se produzca tal desfasaje y que, en consecuencia, las clases no puedan ser iniciadas. Tal como lo indican los directores de establecimientos, esta demora en la provisión es muy elevada en los meses de marzo y abril, se atenúa pero continúa alta en el mes de mayo, y perdura en menos ocasiones durante el mes de junio.

Los problemas de provisión docente se ven agravados adicionalmente porque, de acuerdo al cronograma educativo, la elección de cargos en el Instituto de Profesores Artigas (IPA) se realiza con posterioridad a la elección de Secundaria, por lo que produce un abandono adicional de los profesores designados que, por asumir en el IPA, no alcanzan a ocupar los cargos para los que fueron designados, lo que obliga a su reemplazo tardío. Si a ello se suman otras razones de abandono, como los pases en comisión, es posible obtener una aproximación a la magnitud de los problemas de gestión de los centros que son generados por este tipo de procedimientos de carácter "macro". Ciertamente, como resultado de estas consideraciones puede afirmarse que los procedimientos del sistema educativo vigente en la enseñanza secundaria son altamente ineficientes cuando se trata de la provisión de cargos.

3. Una de las principales consecuencias de la operativa del sistema a nivel del establecimiento es el número de clases no dictadas durante el año lectivo y los problemas de organización que genera un elevado número de estudiantes sin aulas y sin profesores o adscriptos insuficientes para hacerse cargo de los vacíos producidos. Este es, sin duda, uno de los principales problemas de gestión que señalan los directores. Independientemente de la pérdida de clases por períodos más o menos prolongados en múltiples asignaturas, de la falta de continuidad de los estudios, y de la necesidad de comprimir los programas sobre el fin de año, los directores manifiestan la gestión cotidiana resulta severamente afectada por el número de estudiantes que deben permanecer en el liceo sin hacer nada o, en el

mejor de los casos, en actividades “inventadas” —cuando es posible— para mantenerlos ocupados (por ejemplo, juegos, biblioteca, etc.)

Pero esta no es la única causa de las clases no dictadas. Existe, como ya se examinó en un estudio previo de MEMFOD y se confirma en el presente estudio, un elevado ausentismo docente, cercano al 30% de las clases previstas curricularmente. Los motivos son variados, pero entre los más importantes se encuentran¹⁶:

- Las inasistencias por enfermedad.
- Las inasistencias por actividades académicas (cursos, concursos, etc.).
- Las inasistencias por encargo de funciones (tribunales, comisiones, etc.).
- Las inasistencias por el derecho de faltar cinco días al año.
- Las inasistencias producidas por reuniones de profesores y exámenes en otros liceos (multiempleo).
- Las inasistencias sin causal (con descuento salarial en algunos casos).

No tiene sentido reiterar en estas consideraciones finales la extensa exposición efectuada en los capítulos precedentes, pero a partir de ellos se tiene la impresión de que el sistema educativo ha perdido el control sobre la regularidad de la asistencia docente a un punto verdaderamente crítico. El problema es grave y obedece a una multiplicidad de normas formales, procedimientos informales, negociación y acuerdos entre profesores y la dirección, ajuste de normas a situaciones de hecho, etc.

Entre las manifestaciones de los directores entrevistados sobresalen algunos comentarios indicativos de la gravedad del problema: la práctica generalizada de dar aviso de la inasistencia a la hora que comienza la clase o con posterioridad, docentes que tienen como pauta no asistir a sus clases los días sábado, frecuencia del ausentismo en los días próximos al fin de semana, prolongación de licencias por enfermedad por cortos períodos sucesivos (en algunos casos superiores a un mes) en los que no se puede recurrir a un suplente, vaciamiento de docentes cuando los liceos privados realizan las reuniones de profesores y los exámenes, situaciones caóticas generadas ante eventos específicos (por ejemplo, cursos intensivos de directores, participación en cursos y mesas electorales), dificultades prácticas de controlar la asistencia de los docentes, tensiones y conflictos de la dirección con los profesores, sobrecarga de los profesores adscriptos y desnaturalización de su función, y otros comentarios que se efectuaron en los capítulos correspondientes.

Por último, a pesar de las diferentes causales, se hace notar que agregadamente a lo largo del año existe una continuidad de las clases no dictadas en las que se alterna el predominio de esas causales. Así por ejemplo, al inicio del año los problemas mayores provienen de los criterios y procedimientos de elección anual de horas, en los meses de invierno adquiere mayor peso el ausentismo por enfermedad, y en diferentes meses del año predomina la superposición de clases con exámenes y reuniones de profesores en otros establecimientos (normalmente efectuados a contraturno).

El problema de la reducción del horario de clases como consecuencia de las clases no dictadas se manifiesta igualmente, aunque parezca paradójico, en las clases

¹⁶ Las causales formalmente establecidas pueden verse en el Anexo. Estatuto Docente.

dictadas. Existe una proporción excesiva de “llegadas tarde”, que requiere de una actitud casi “comisarial” por parte de los directores para asegurarse de que las clases comiencen a la hora fijada. En clases de 35 minutos de duración, los prolegómenos al inicio de la clase y la llegada tarde del docente al establecimiento provocan tiempos “muertos” que los estudiantes sintetizan en el juicio “en realidad, tenemos 20 minutos de clase”.

4. Con la reforma de 1995 se intentó contrarrestar el problema del fraccionamiento de las horas docentes mediante un sistema que procuraba fijar al docente en un establecimiento con una dedicación elevada. Desde cualquier punto de vista, esta fue una medida pertinente y estratégica para enfrentar los problemas de dispersión y descontextualización institucional de los docentes, que en definitiva dividían sus actividades en múltiples liceos. Esta idea del “paquete de horas”, sin embargo, no fue continuada y en cierta forma fue desvirtuada al fraccionarse el paquete y disponer de un menú de opciones (eventualmente más de una en el sistema público o privado) a partir del cual tomar sus decisiones anuales.

Los directores entrevistados se quejan de varios aspectos al respecto: por una parte, señalan el absurdo de tener múltiples docentes con una carga horaria mínima en su liceo, adicionalmente, mencionan las dificultades que esto provoca en la Coordinación Docente (por ejemplo, un profesor que tiene un grupo o dos no viene a una reunión de coordinación si el establecimiento le queda lejos). Por otra parte, manifiestan su sorpresa porque muchos paquetes fraccionados no son consecuencia de problemas de horarios compatibles para el docente, sino que el fraccionamiento antecede a la decisión de asumir un liceo o estudiar los horarios, o sea, que el fraccionamiento se hace previamente con la designación. En suma, liceos que podrían tener un solo docente de cierta asignatura en múltiples grupos lo tienen en un solo grupo o en un número mínimo de grupos. Como contraparte, al decir de un director, el liceo se “infla” con un número excesivo de profesores, predominando en algunos casos los docentes con horarios bajos.

5. Para finalizar, ninguno de los problemas señalados en este trabajo son nuevos o desconocidos. Directores, docentes y autoridades saben que estos problemas existen, incluso, a nivel individual, hasta podría afirmarse que existe cierto consenso. Por su parte, los padres también saben que sus hijos no tienen clases. Sin embargo, una cosa son las percepciones individuales, otra las colectivas y otra las acciones para corregirlos. Desde el punto de vista de la agenda educativa y de los problemas a incluir en la agenda, muchos de los aspectos señalados aquí han estado ausentes o han sido abordados como aspectos menores o parciales que solo significan una política de parches. En otros casos, cuando fueron abordados a través de medidas concretas no hubo continuidad y sus objetivos se desvirtuaron, como fue el caso de los “paquetes horarios”.

Si no se logra colocar en el mismo pie de igualdad este tipo de problemas administrativos, de gestión y organización, en relación a los asuntos que gozan de mayor prestigio y atención (como los cambios curriculares, las opciones de didáctica o las metodologías pedagógicas), el sistema educativo de secundaria continuará con carencias básicas de funcionamiento. Un sistema que promete cobertura total pero que expulsa a los estudiantes, que promete programas, asignaturas y horarios, pero

no es capaz de asegurar que se dicten las clases, o que incrementa los niveles de inequidad al castigar a los establecimientos que más atención requieren.

Ciertamente, el diseño de estructuras organizacionales eficientes no es una tarea fácil y mucho menos lo es cuando se tiene que administrar una de las mayores y más complejas “empresas” del país, con casi 20.000 funcionarios dispersos por todo el territorio nacional. Sin embargo, el desconocimiento o, en el peor de los casos, la marcada falta de atención a los aspectos administrativos y de gestión “macro” no parecen ser buenos consejeros para avanzar en este sentido.

Por último, de los aspectos tratados en este estudio hay dos sugerencias generales que deberían orientar las futuras acciones. La primera es colocar en la agenda educativa los temas tratados en los capítulos precedentes como aspectos prioritarios de resolución. El sistema tal como está funcionando ha llegado a un punto crítico del cual no se retorna si no se genera una reflexión y un debate de ideas acerca de otras lógicas posibles, sobre los criterios nuevos que pueden informar la lógica del sistema, y sobre cómo ordenar la “elección de horas”, los paquetes horarios, los controles del ausentismo, las horas no dictadas, o la carencia de estímulos para la elección de liceos de los contextos más deprivados. La segunda sugerencia afirma que es necesario pensar en los pasos que deberían darse para mejorar la organización, administración y funcionamiento de una organización extendida y compleja como la educación pública a nivel secundario.

ANEXO

ESTATUTO DOCENTE

¿Qué dice el Estatuto Docente sobre inasistencias?

Artículo 50: Toda inasistencia incidirá en la calificación de la actividad computada. Las causales que motivan la excepcionalidad son:

1. Cumplimiento de una comisión de servicios docentes dentro o fuera del país, que haya dispuesto la autoridad competente.
2. Asistencia a cursos, participación en concursos o pruebas para los que hayan sido designados en el área de la enseñanza oficial.
3. Usufructo de becas que el ente haya oficializado.
4. Integración de tribunales examinadores y de concursos y asistencia a reuniones de docentes convocadas por las autoridades del organismo.
5. Licencia por maternidad o relacionada con la maternidad durante los primeros 6 meses de vida del hijo debidamente certificada por los servicios médicos oficiales.
6. Por duelo.

Artículo 69: Los docentes gozarán de la licencia anual ordinaria de acuerdo con el régimen legal vigente, la cual coincidirá con el período vacacional.

Artículo 70: Los docentes efectivos e interinos tendrán derecho a hacer uso de licencia extraordinaria, con goce de sueldo, la que se computará en días corridos. Se concederá por las siguientes causales:

1. **Enfermedad**, debidamente certificada por los servicios médicos oficiales.
2. **Maternidad**, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias.
3. **Licencia**.
4. **Duelo**. En caso de fallecimiento de padres, hijos o cónyuges, 10 días; 4 días en caso de fallecimiento de hermanos y 2 días de abuelos, nietos, padres, hijos o hermanos políticos, padres adoptantes, hijos adoptivos, padrastros o hijastros.
5. **Matrimonio**: los directores de los centros concederán 15 días de licencia a partir del acto de celebración.
6. **Paternidad**: la dirección correspondiente concederá 3 días de licencia a los funcionarios padres, a partir del día de nacimiento.
7. Las direcciones de los centros concederán 1 día de licencia por cada **donación de sangre** y, en caso de **donación de órganos o tejidos** con destino al Banco de Órganos y Tejidos del MSP, los días que estimen necesarios los médicos de dicho Banco para la recuperación total del donante. La presente licencia podrá usufructuarse hasta dos veces por año.
8. La realización de **cursos** que guarden relación directa con la función y que se programen oficialmente. El Consejo correspondiente concederá en estos casos licencia, siempre que el desarrollo de aquellos impida atender la función docente.
9. El usufructo de **becas de estudio** otorgadas oficialmente.
10. **Tareas o servicios especiales** encomendados por el Consejo Directivo Central, por los Consejos respectivos o requeridos por otros organismos estatales, en cumplimiento de disposiciones legales expresas.

11. **Concursos y exámenes** universitarios o de nivel de Formación y Perfeccionamiento Docente. Las Direcciones de los centros educaciones podrán conceder hasta 5 días de licencia por cada examen o prueba de concurso, con el tope de 30 días anuales.
12. Las Direcciones concederán licencia a los docentes que deban concurrir a **reuniones obligatorias de profesores o integrar mesas de exámenes o concursos** en el ámbito de la enseñanza oficial y habilitada, **siempre y cuando exista interferencia de horarios**.
13. **Motivos especiales**. Deberán ser diferentes a las causales previstas en los restantes apartados. Los consejos podrán conceder, anualmente y por motivos especiales, hasta un máximo de 30 días de licencia extraordinaria con goce de sueldo.
14. El término máximo de licencia a conceder será de 6 meses, siendo sin goce de sueldo las que excedan los 30 primeros días. Podrá prorrogarse por otros 6 meses sin goce de sueldo. No regirá el límite anterior para:
 - a) los docentes cuyos cónyuges, también funcionarios públicos, sean destinados a cumplir servicios en el exterior.
 - b) los docentes que pasen a prestar servicios en organismos internacionales.
 - c) cuando los docentes deban residir en el extranjero por motivos de cumplimiento de cursos o realización de investigaciones sobre temas atinentes a su profesión o especialización docente.

Artículo 77: Las inasistencias no autorizadas o no justificadas darán lugar a que los directores de establecimientos educacionales efectúen las comunicaciones del caso al finalizar cada mes, quedando la contaduría respectiva obligada a efectuar automáticamente los descuentos que correspondan en las retribuciones de los infractores.

Las inasistencias con aviso implicarán descuento de la remuneración del día y las sin aviso la pérdida de haberes correspondientes a 2 días, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.