

Razones para no aceptar Direcciones efectivas en liceos públicos de Uruguay - Concurso CES 2008

Prof. Mag. Luis Genta IPES - ANEP

Resumen

En este artículo se realiza la aproximación a una problemática vigente en el sistema educativo uruguayo. Por qué los docentes, como parte de su carrera profesional se forman para ejercer cargos de gestión en Enseñanza Secundaria, aprueban su capacitación e incluso con pasan por un Concurso de oposición y méritos para luego no ejercer, e incluso, ejercer y renunciar a cargos de Dirección o Sub Dirección liceales. Dentro de esta realidad constatada hay diferentes causas, motivaciones y opciones que van de lo profesional a lo vivencial, de lo netamente institucional a la imagen que el docente construye de sí mismo y de su profesión en cuánto trabajador y asalariado. No hay una razón única, no hay una única forma de actuar. Pero todas las decisiones son, por parte de los educadores en cuánto profesionales, sin duda, racionales.

Palabras Clave

Concurso, ANEP – CES, Gestión de centro, Efectividad, Políticas de formación, Carrera docente.

Introducción

Nos proponemos conocer las razones por la que docentes se forman para la gestión de centros educativos del Consejo de Educación Secundaria (CES) de Uruguay, transitan un concurso nacional de oposición y méritos por la efectividad en ese cargo para posteriormente no ocuparlo u ocuparlo en forma no efectiva.

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) como órgano rector y el propio CES invierten en la formación de docentes para la gestión de centros educativos. Pero año a año cargos quedan vacantes siendo ocupados por docentes no capacitados formalmente para la tarea, mientras que un número considerable de los formados -voluntariamente- por la institución no asumen esa responsabilidad.

Método

Para poder acercarnos a una respuesta, se eligió un universo acotado, el de aquellos docentes que concursaron -y salvaron- el Concurso para Dirección liceal realizado

por el CES en el año 2018. Esto nos permite obtener información relevada desde los propios docentes referencia a los motivos que definen sus recorridos profesionales.

Se llega a partir de usar herramientas como la entrevista a informantes calificados (Ex Consejeros de Secundaria, Inspectores y responsables de Concurso y del Personal Docente, a los propios docentes concursantes mediante un censo) a un conjunto de conclusiones que dan forma a una realidad que trasciende la percepción.

Resultados

De la investigación resultante se verifica que los docentes que mayoritariamente eligen cargos de gestión son aquellos de las llamadas asignaturas deficitarias, es decir, de aquellas en la que un docente efectivo no puede elegir más de veinte horas.

Del universo investigado se extrae la siguiente distribución

Tabla 1 Distribución de concursantes por asignatura

Asignatura de origen	Número de Docentes	Porcentaje			
			E. Física	8	3,94
Historia	46	22,66	Matemática	4	1,97
Literatura	38	18,72	Com. Visual Dibujo	3	1,58
Ed. Social-Sociología	22	18,72	Física	3	1,48
Geografía	20	9,85	Educación Musical	2	0,99
Filosofía	16	7,88	Inglés	2	0,99
Biología	12	5,91	Literatura Idioma Español	2	0,99
I. Español	12	5,91	Historia - Geografía	1	0,49
Química	11	5,42	Italiano	1	0,49

Elaboración en base a datos obtenidos en el censo

Del análisis de la tabla siguiente se extraen además otra información, independiente de las asignaturas. Es interesante ver como se distribuyen las respuestas de los

docentes sobre la opción realizada (elegir y ejercer, elegir y renunciar, dejar el cargo en reserve, etc.) a partir de su edad, su grado y su género. No se percibe como corte importante el género o la edad. Esta última solo pesa al vincularse al grado, y este tiene un gran peso por vincularse con el salario.

PORCENTAJES EN LAS FILAS

		tipo													
		No optó por cargo ni eligió interino/suplente		No optó por cargo pero si eligió interino/suplente		Optó por cargo y no renunció		Optó por cargo y no renunció pero mantiene la reserva		Optó por cargo pero renunció antes de ejercer el cargo		Optó por cargo pero renunció luego de comenzar a ejercer el cargo		Total	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
SEXO	Femenino	16	9	11	7	96	57	30	18	4	2	12	7	169	100
	Masculino	2	6	2	6	17	53	7	22	0	0	4	13	32	100
	Prefiero no	0	0	0	0	1	100	0	0	0	0	0	0	1	100
GRADO	3	0	0	0	0	3	50	1	17	0	0	2	33	6	100
	4	2	6	1	3	25	74	3	9	0	0	3	9	34	100
	5	6	11	2	4	30	56	9	17	2	4	5	9	54	100
	6	3	5	6	10	32	51	18	29	2	3	2	3	63	100
	7	7	16	4	9	24	53	6	13	0	0	4	9	45	100
EDAD EN TRAMOS	Hasta 49	2	6	1	3	20	56	9	25	0	0	4	11	36	100
	50 a 54	7	10	5	7	35	50	14	20	2	3	7	10	70	100
	55 a 59	7	10	6	9	42	61	10	14	2	3	2	3	69	100
	60 o mas	2	7	1	4	17	63	4	15	0	0	3	11	27	100

N Cantidad de casos

Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el censo

Discusión

La institución educativa vive una constante tensión donde se la cuestiona desde dentro y desde fuera. Donde en ocasiones se la observa bajo una mirada economicista de gasto - ganancia, y no de inversión a futuro.

Concomitante a esto se le asigna en el imaginario uruguayo y en la realidad múltiples funciones, algunas de las cuales exceden el mandato histórico fundacional. Y todo esto con recursos -escasos, para todas las necesidades de la sociedad- que están por debajo de los prometidos por el partido de gobierno en su programa¹-propender a alcanzar el 6 % del PBI para Educación, -y por debajo de lo invertido por otros países y la media del continente (INEEd, 2016, p. 195).

Es una realidad que no se puede ignorar. Hay que volver a pensar las formas de conducción y organización institucional, sin olvidar la función esencial de nuestro sistema educativo. Enseñar, construir con el otro caminos de libertad a través del conocimiento para tener a futuro, una sociedad donde la ciudadanía se realice como personas para el bien colectivo. A aquellos que realizan la gestión de los centros educativos esta tarea los enfrenta como nunca antes a un trabajo complejo, que requiere un alto nivel de profesionalidad.

Tarea que se presenta entonces como un desafío profesional atractivo para el educador. Incidir en la realidad, ser protagonista de ella transformándola. Pero es una

¹ En sus Bases Programáticas Tercer Gobierno Nacional - Frente Amplio 2015-2020 se señala “En cumplimiento de los objetivos establecidos en este Programa para la transformación de la educación y el fortalecimiento del sistema educativo público, se puede exigir presupuestalmente ir hacia el 6% del PBI”

tarea que implica además una posición en cuanto trabajador consciente del lugar que ocupa en una estructura dada en una organización (conceptos que se desarrollará más adelante)

¿Cómo se condice esa libertad y su rol como trabajadora o trabajador?

¿Cómo se escapa a reproducir un sistema de dominación, de transmisión autoritaria, legitimando otra forma de deber ser? El concurso legitima a quien lo aprueba, proyectándose en su carrera en cuanto personal de la educación.

La gestión de una institución educativa también pone frente un espejo en relación a como se va a gestionar, desde qué lugar, para qué sociedad. A esto no escapa el docente que elige continuar su carrera desde la gestión.

Hay docentes que se forman para esta tarea. Pero muchos de ellos luego no la asumen.

El artículo 2 de la Ordenanza 45 (Estatuto del Funcionario Docente de ANEP) establece que la docencia puede ser ejercida de dos formas: docencia directa y docencia indirecta. El mismo artículo plantea que las tareas de Dirección, orientación y supervisión son tareas docentes, de docencia indirecta².

El artículo 5 del referido Estatuto establece las tres formas en que se pueden ejercer los cargos de docencia: efectivos, interinos y suplentes. Tener Dirección en un centro educativo es una obligación preceptiva. Indica la norma que todo centro educativo tendrá integrada su Dirección por los cargos de Directores y Sub Directores que correspondan, no pudiendo quedar las direcciones vacantes (artículo 20 de la Ordenanza).

Indica además que los cargos docentes, cubiertos en forma efectiva, deben serlo mediante concurso, fijando el Estatuto tres modalidades (Artículo 23): méritos; oposición y méritos y finalmente oposición libre (cada uno con sus características particulares que escapan al análisis de este trabajo). Se indica en el caso particular de las direcciones que el acceso al cargo en carácter efectivo (artículo 26, inciso e) sólo podrá realizarse mediante concurso en las modalidades de oposición o de oposición y méritos.

Pero ¿qué sucede cuando no se cubren los cargos con docentes que concursaron para ellos o se asumen en carácter interino o suplente?

² Estatuto del Funcionario Docente de ANEP, Ordenanza N° 45, Aprobado por Acta N°68, Resolución N°9 de fecha 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central al 21 de abril de 2009.

El artículo 32 del Estatuto permite que los cargos docentes no efectivos sean cubiertos por concursantes con derechos emergentes (inciso A) con Directores de grado inferior (inciso B) o mediante llamado a aspiraciones (inciso C). Entonces el Estatuto mandata que no debe haber cargos de Dirección vacantes. Habilita que docentes asuman los mismos en carácter suplente o interino. Sin embargo, hay docentes que se preparan en cursos que brinda la propia institución. Que luego, dentro de la institución concursan. Y posteriormente no asumen esos cargos.

Es necesario entender las causas que motivan el no asumir la tarea luego que se realizó para la misma una formación de carácter voluntario, pasando por diferentes etapas que implican inversión de los diferentes Consejos para la realización de los cursos. Si el porcentaje de docentes que no asumen o renuncian a la tarea es importante, se vuelve necesario entender los determinantes que llevan a tomar esa decisión. Se podrá así contribuir a la toma de decisiones que permita realizar esa inversión en educación en forma más eficiente.

En la actualidad en el CES se cuenta con más de trescientos centros en todo el país. La mayoría cuenta al menos con una Dirección y una Sub Dirección. Los de 4^a categoría tienen únicamente Dirección, pocos tienen dos Sub Direcciones diurnas. Los liceos que tienen turno nocturno cuentan además con una Sub Dirección con destino a ese turno.

Según datos brindados en 2018 por el responsable del Departamento de Concursos, en 2008 se presentaron 445 docentes, de los cuales 4 fueron eliminados por no cumplir algún requisito, 107 no aprobaron la etapa de oposición teniendo 344 el derecho a integrar el orden de prelación. ¿Todos los que realizan el curso de Directores y concursaron en 2008 ejercen la gestión de centros? ¿La realizan en forma efectiva? ¿La realizan en forma interina? ¿La realizan como suplentes? ¿Qué motiva/motivó la forma en que se ejerce la gestión? ¿Qué motiva que no la ejerza en cada caso? ¿Cómo impacta el no asumir la gestión en la cantidad de Directores del subsistema?

Del estudio de las declaraciones de las personas entrevistadas se obtienen importantes puntos de coincidencia. En lo principal en lo referido a la retribución por la tarea, el reconocimiento a la misma y los apoyos que para ejercer el rol directivo son necesarios.

Los salarios de Dirección y Sub Dirección van en una escala de primer a séptimo grado, donde séptimo es el Director de mayor categoría y el de primer grado el Sub Director de menor categoría. Esta categoría está vinculada a la función y a la cantidad de alumnos que tenga el centro de estudios, como principal factor. Estos salarios -ya que la retribución de eso se trata- está topeada de forma tal que por igual cantidad de horas de trabajo, un docente de veinticinco años de antigüedad (séptimo grado docente) gana más que casi todos los cargos directivos.

En el rol de Dirección en cuanto personal asalariado es interesante ver la visibilidad institucional. Analizando la última información brindada por la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de ANEP a través de su Anuario Estadístico (2016) el mismo plantea detalladamente la evolución del docente de docencia directa, por categoría, antigüedad y año (DSPP, 2016, p. 33). Empero no es así con el salario de las direcciones. La única referencia a los mismos que se hace en el referido anuario es tangencial: un valor promedio en el presupuesto total de una institución liceal tipo al analizar las Tipologías del Consejo de Educación Secundaria (DSPP, 2016, p. 50-53).

La tarea está mal remunerada, siendo muy bajo el salario de una Sub Dirección en referencia a la docencia de aula y en ocasiones equiparando el salario de la Dirección al grado que tiene por carrera docente, pero dependiendo esto además de la categorización del Liceo. Esto mismo lleva a una falta de reconocimiento de la tarea directiva. Hay además un nivel de dedicación en tiempo y en responsabilidad que no se ve retribuida. De igual modo el apoyo que se da al rol directivo se siente como escaso, con poco apoyo de la supervisión y falta de medios.

Surge en las entrevistas la limitación a un salario directivo realizada por una Circular de 1996, aún vigente. Esto conlleva a que el docente, sobre todo en algunas asignaturas a las que se puede acceder a 48 horas de clase o más opten por realizar esto ya que la retribución es mayor, la responsabilidad es principalmente durante el período lectivo y no los doce meses el año. Cobran la totalidad de sus horas de clase (que pueden ir mayoritariamente de 35 a 45 minutos) a su grado.

La realidad -o al menos una parte de ella - es mediada por el ojo fractal de aquellos a quienes se pregunta, de los informantes, de los documentos. Se debe procurar cambiar la percepción que pone al docente, al gestor, al supervisor, en una especie de “taburete”³ funcional, donde al profesional se lo sienta y no se le brinda ningún respaldo institucional.

Mientras que en el rol directivo la responsabilidad es aún durante el período vacacional, las horas son de 60 minutos (se paga a hora reloj) y el valor de la hora semanal está topeado por la Circular de 1996. Se define la existencia de ciertas asignaturas llamadas comúnmente deficitarias, en la que el personal docente no puede exceder, y a veces incluso no alcanza, las 20 horas.

¿Solamente esos docentes procurarán, -salvo en los casos muy vocacionales por la gestión- alcanzar direcciones de centro liceal a fin de mejorar su salario?

El entendimiento del fenómeno, entender las causas de porqué algo sucede nos permitirá comprender y clasificar de mejor forma que por la apariencia del fenómeno

³ Especie de asiento pequeño, sin brazos ni respaldo, usualmente bajo y poco cómodo.

“En una palabra, nuestra clasificación, en lugar de ser morfológica, será, a primera vista, etiológica. Esto no constituye una inferioridad, pues se penetra mucho mejor la naturaleza de un fenómeno cuando se sabe su causa, que cuando se conocen sus caracteres, aun los más esenciales.” (Durkheim, 1928, p. 134). Weber denomina motivo a “la conexión de sentido que para el actor o el observador aparecen como el “fundamento” con sentido en una conducta (...) Una interpretación causal correcta de una acción concreta significa: que el desarrollo externo y el motivo han sido conocidos de un modo certero y al mismo tiempo comprendidos con sentido en su conexión” (Weber, 1922, p.11). Procuraremos entonces realizar la comprensión de los motivos que mueven desde lo sensible, lo racional o lo institucional a los docentes a asumir una conducta determinada.

Un mismo antecedente o un mismo grupo de antecedentes no puede producir ahora una consecuencia y luego otra, porque entonces la diferencia que distinguiera la segunda de la primera, carecería ella misma de causa, constituyendo una negación del principio de causalidad. Toda distinción específica, comprobada en las causas, implica, pues, una distinción semejante entre los efectos. (Durkheim, 1928, p. 133)

Partimos del supuesto que, de demostrarse esa acción de los docentes de no asumir o renunciar, la misma no puede ser considerada irracional. Queremos entonces entender la motivación racional de tales acciones. En referencia que se actúa racionalmente, debiendo el investigador entender esa racionalidad, esos motivos, Weber (1922) expresa:

La construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología --en méritos de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (afectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional (...). Pues nada nos dice en lo más mínimo hasta qué punto en la realidad las acciones reales están o no determinadas por consideraciones racionales de fines. (...) ...es decir, esa proposición logra un: “conexión de sentido” comprensible para nosotros (comprensión racional por motivos) (p. 8 y 9).

Los cuatro tipos ideales de acción propuestos por Max Weber constituyen un buen punto de partida. Hacemos referencia a lo que Weber denomina 1) Acción racional con arreglo a fines, 2) Acción racional con arreglo a valores, 3) Acción afectiva y 4) Acción tradicional (Weber, 1922, p. 20 y 21). También plantea Weber (1922) que la acción social no es ni homogénea ni la acción de alguien influido por otros. No se orienta la acción personal “por la acción de otros, sino que por la observación se dio cuenta de

ciertas probabilidades absolutas, dirigiendo por ellas su conducta” (p. 19). Se pueden analizar los cuatro tipos de acciones racionales que propone Weber desde la realidad desde el punto de vista de la gestión en educación. En el caso de la acción racional con arreglo a fines, se puede entender que la persona analice su carrera docente, entendiendo que es necesario ocupar un cargo de gestión a fin de obtener una promoción profesional (por ejemplo para alcanzar cargos de supervisión como son las Inspecciones). En el caso de la acción racional con arreglo a valores -siguiendo con la taxonomía weberiana- es parte de una trayectoria natural o su obligación personal con el sistema educativo en que se formó. Esto al decir de Weber (1922) “sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor” (p. 20).

La acción afectiva es determinada por el sentir en la coyuntura, en el momento. Podrá el docente asumir una responsabilidad por entender que es su deber, por la necesidad institucional que entiende, es su responsabilidad cubrir.

La acción social tradicional implica una costumbre arraigada. El docente entenderá que por su grado, su trayectoria en el sistema debe profundizar en el camino de la gestión.

Se puede preguntar qué sucede cuando un proceder en la acción social se reitera.

La posibilidad de conductas regulares puede darse condicionadas por el interés “cuando y en la medida en que la existencia empírica de su probabilidad descansa únicamente en el hecho que los individuos orienten racionalmente su acción con arreglo a fines por expectativas similares” (Weber, 1922, p. 23).

Hay acciones que se producen con regularidad. Esto es visible, aunque no exclusivo, en la acción económica. Puede ser en nuestra investigación una causa, aunque no necesariamente la causa. En ocasiones la opción por la gestión es la que determina el recorrido del docente en su carrera. Pero si vemos una correspondencia entre las asignaturas deficitarias y la asignatura de los docentes que eligen ejercer la gestión se cambia el modo de construir la opción. ¿Es esta tan libre? La docencia puede por opción ser de aula y luego buscar u optar por otros caminos. El profesional tuvo la libertad de cursar para seguir su carrera. Tuvo la libertad de concursar, de elegir o no, de contestar el censo en que se fundamentó la investigación que dio lugar a este artículo, o no.

Libertad que hace a la acción y construcción de la carrera docente, y donde no debiera ser el factor económico el determinante. Eso implica la discusión de salarios que permitan desde el inicio jerarquizar la carrera docente. Debe ser atractiva per se, no a partir de salir del aula.

¿No está el propio sistema desestimulando el Concurso a partir de la falta de estímulos profesionales y los bajos salarios?

Junto a esto, la recomposición de una pirámide salarial –se vuelve a tocar lo económico como en una especie de espiral- que no ha tomado como objetivo estos roles y responsabilidades de la carrera docente. Se mejoraron situaciones muy postergadas de diferentes actores tanto docentes como no docentes, pero sin el crecimiento debido a las diferentes responsabilidades. Y en ocasiones, como con la partida mensual para Directores⁴ aprobada recientemente asociada a la responsabilidad de gestión, se generan nuevos distanciamientos, nuevas mesetas salariales que distancian a los cargos de Dirección de los de Sub Dirección, haciendo estos menos atractivos. Y rompiendo con el concepto de responsabilidad compartida y trabajo en equipo en el centro educativo.

Se termina este artículo con la pregunta inicial. ¿Por qué se forma, se concursa para Dirección de Liceo y luego no se opta por ella?

Cada docente construye su propia estrategia de carrera profesional, la que se enmarca dentro de los reglamentos demarcados por el sistema. Pero no se puede olvidar lo que Bourdieu (1980) plantea citando a Leach E. (1962) en un trabajo de antropología referente a los sistemas de filiaciones

Postulo que los sistemas estructurales en los que todas las vías de acción social están estrechamente institucionalizadas son imposibles. En todos los sistemas viables, debe haber una zona donde el individuo sea libre para adoptar sus decisiones de forma de manipular el sistema en su propio beneficio (Leach en Bourdieu, 2007, p. 86)

No solamente lo salarial ha sido mostrado como factor determinante para no ejercer una función para la cual se forma un docente, más allá de su disciplina. Deben, en lo referente a futuros caminos de investigación, analizarse hasta donde la falta de apoyo, el exceso de transferencia de responsabilidades culposas de la sociedad o de los responsables del sistema no tienen también su impacto.

Se abren entonces muchas más preguntas hacia la determinación de lo profesional con su reconocimiento y jerarquización.

⁴ Se hace referencia al Acta 9, Resolución N° 52 del CoDiCen de ANEP del 6 de marzo de 2018, la que otorga una partida mensual de \$2.140 (dos mil ciento cuarenta pesos uruguayos) a quienes ejerzan efectivamente la Dirección de centro educativo.

Referencias bibliográficas

- ANEP Administración Nacional de Educación Pública- (2009) Estatuto del Funcionario Docente de ANEP, Ordenanza N° 45, Aprobado por Acta N°68, Resolución N°9 de fecha 20 de diciembre de 1993, complementado y modificado por las Resoluciones del Consejo Directivo Central al 21 de abril de 2009. Visualizado el 23 de marzo de 2017 en <https://bit.ly/2SkfY8B>
- Birgin, A. (2000) en La Ciudadanía Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo - Capítulo IX. La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión Editado por CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, visualizado en setiembre de 2017 en <https://bit.ly/2qcoZnh>
- Bourdieu, P. (2007) Capítulo 3 Estructura, habitus, prácticas en El sentido práctico. 1ª Edición Argentina. Editorial Siglo XXI [1980]
- Durkheim, É. (1897) El suicidio. Estudio de sociología Editorial Reus. Madrid 1928. Visualizado en setiembre 2017 en <https://bit.ly/2D48vWI>
- Frente Amplio (2014) Bases Programáticas para un Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015 - 2020 visualizado en julio 2018 en <https://bit.ly/1JrSp1f>
- INEEd Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2016) Informe sobre el estado de la educación en Uruguay (2015-2016), INEEEd, Montevideo Visualizado en junio 2018 en <https://bit.ly/2JE3bcW>
- Weber, M. (1922) Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Capítulo 1 Conceptos sociológicos fundamentales México. Fondo de Cultura Económica. Decimoséptima impresión 2008. Visualizado en julio de 2018 en <https://bit.ly/2CIzeHA>