

**MÁS ALLÁ  
DEL TITULAR**  
**DISCURSOS Y PROPUESTAS  
EN EL DEBATE EDUCATIVO**

## Atender los intangibles

Director ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Ravela es profesor de filosofía egresado del IPA y máster en ciencias sociales con mención en educación (FLACSO). Fue coordinador nacional de la primera edición de PISA y del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, de la UNESCO. Estuvo a cargo del área de evaluación de la ANEP (2001-2002) y ha sido director del Instituto de Evaluación Educativa de la Universidad Católica. Sostiene que al pensar en la situación de la educación y los cambios que se requieren hay que detenerse primero en los intangibles, asuntos de no fácil resolución, que tienen que ver con aspectos culturales y cuestiones que han matizado al sistema educativo. Pide atender el gran malestar y escepticismo que existe entre los docentes, y pensar cualquier cambio considerando la situación de estos actores, necesarios protagonistas de cualquier reforma.

---

—*Si tuviera que hacer una síntesis de los principales desafíos en educación ¿cuáles señalaría?*

—Antes de empezar quisiera aclarar dos cosas: la primera es que hablo estrictamente a título personal, no en nombre del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), y la segunda es que entiendo mi función en términos de ayudar a pensar y buscar soluciones, y no tanto decir qué hay que hacer o que no hay que hacer. Desde temprano en mi carrera opté por no tener vínculos con sectores políticos, y no tengo una agenda que quiera impulsar. Tampoco quiero bombardear ni contradecir propuestas que andan por ahí.

En este momento me preocupa un poco el énfasis que está teniendo la discusión pública sobre educación, con medidas o propuestas tangibles. Se habla de que hay que tener un marco curricular común, o pensar en una educación básica de nueve años, o que hay que llevar las clases a 200 días, o crear 500 escuelas de tiempo completo, o asegurar 6 por ciento del PBI, etcétera. Son cosas muy concretas del discurso político, está bien. Ahora, lo que me preocupa más en este momento son los intangibles, aquellas cosas que no son tan fáciles de traducir en medidas de políticas o metas concretas. No son *laptops*, sino que son aspectos que no se pueden asir tan fácilmente.

—*¿Cómo cuáles?*

—Uno de los mayores problemas que veo es el malestar y el escepticismo que hay en el conjunto de los docentes. La imagen que ilustra esto es: imaginate una escena de una película de guerra donde el pelotón está en la trinchera siendo bombardeado y, de repente, los llaman del comando para decirles que tienen que salir y tomar tal otra posición. Entonces el tipo que tiene el teléfono dice “pero mire, nos están arrasando, necesitamos apoyo”. La sensación que tengo es esa, y surge a partir de las cosas que estamos investigando con respecto a los docentes, a lo que pasa hoy en el aula. No estoy hablando de los sindicatos. Estoy hablando de los docentes en general. Ellos miran toda esta discusión pública con mucho escepticismo y con esa sensación de estar en una trinchera, muy difícil, mientras ven que desde arriba hacen grandes planes y propuestas, con grandes metas, y ellos no tienen las herramientas ni los apoyos necesarios. El tema es cómo traducís este problema en una política. Hay cosas que se pueden hacer, claro. Algo de lo que hemos hablado bastante es concebir el trabajo docente y su inserción institucional de otro modo. En el sentido de que el docente forme parte de una sola institución, que en su contrato esté contemplado no solo el trabajo en el aula sino las horas en las que realmente está trabajando en la institución y en su casa. Que haya una aproximación realista al trabajo docente y que no se diga que trabaja solo medio día o cuatro horas. Eso es bastante injusto. Mi experiencia personal y la de mi esposa, familiares y amigos que están en la docencia, es que los docentes se llevan un montón de trabajo para hacer los fines de semana y los feriados. Además hay una cantidad de cosas que la sociedad les está pidiendo a los docentes, que tienen que ver con cubrir flancos, construir ciertos hábitos que la familia no está ayudando a crear, y que requiere de otra forma de docencia aparte de dar clases, otra disponibilidad de los docentes en la institución, para el vínculo con los estudiantes y con los padres.

Con esto no digo que no sea importante tener más días de clases, más escuelas de tiempo completo, etcétera. Lo que digo es que hay que tener sensibilidad con respecto a este tema. Este problema tiene que ser considerado por los gobernantes y las autoridades educativas. De hecho creo que las autoridades educativas también son parte de ese pelotón que está desbordado por las circunstancias, y que también tienen pocas herramientas y necesitan apoyos. El tema es que si uno no logra revertir eso y construir un espacio que sea más satisfactorio para todos, pensar la escuela, el liceo y la escuela técnica como un lugar de trabajo y de convivencia, no se va a lograr modificar ese escepticismo. Esto lo digo desde la experiencia que he ganado a partir de mis investigaciones sobre distintos temas, como el Plan Ceibal, por ejemplo.

—*En ese caso, el del Plan Ceibal, esto fue percibido por los docentes como una política que les impuso las laptops en el aula, como algo que vino a complicar más las cosas, con escasa preparación previa. Incluso llegó a haber una clara oposición al plan. Desde tiendas gubernamentales y políticas se cuestionó el subaprovechamiento docente de la herramienta.*

—También hay argumentos del propio cuerpo docente que uno puede discutir; yo no quiero decir que todos los argumentos que dan estén bien. Creo que lo de la computadora está bueno; ahora, cualquier innovación que introduzcas en el sistema va a ser mal recibida si no modificás la estructura de base, porque se recibe como algo que los complica, para lo cual no tienen tiempo, que los pone en situación de desventaja..., lo cual no quiere decir que no haya que introducir cosas nuevas. Hay que crear condiciones para que eso sea razonablemente posible.

Hay un trabajo de un español, José Esteve, sobre el malestar docente, que ya tiene casi 30 años. En ese momento yo estaba en el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), teníamos un grupito sobre educación y derechos humanos, y me acuerdo de haber tomado ese trabajo para señalar un problema que veíamos ya en ese tiempo. Entonces, ¿cómo generamos condiciones de trabajo adecuadas, con un espacio satisfactorio y estimulante para los docentes? Creo que esta preocupación tiene que estar en la base de la discusión, porque cualquier cosa que vayamos a hacer va a tener que pasar por ahí.

Esto no quiere decir que no tenga que haber mecanismos de mayor control, rendición de cuentas o de evaluación del desempeño docente. No quiere decir que no haya que ayudar a cambiar, para que se puedan hacer las cosas de otro modo. Tampoco soy de la idea, que está bastante instalada, de que si no hay un consenso absoluto entre los actores no puede haber política educativa: por definición, en esta área, como en otras, siempre va a haber opiniones distintas, y hay quienes, por el lugar que ocupan, les corresponde tomar las decisiones. No quiero decir con esto que sea imposible introducir cambios que puedan ser conflictivos, o que si no hay acuerdos no se puede avanzar. Hay que trabajar en la construcción de acuerdos, y hay que tener en cuenta también este tema de los docentes.

—*Las causas del malestar docente en parte están relacionadas con los cambios que se quieren impulsar. Un ejemplo es la inestabilidad que genera la elección anual y la rotación. También pasa con lo curricular. Los técnicos hablan de un currículo anacrónico, enciclopedista, y el propio docente siente que no puede cumplir con el programa.*

Es que los tiempos han cambiado y seguimos funcionando con los mismos supuestos de hace años atrás, que los chicos tienen que aprender tales contenidos en tales tiempos. Estoy de acuerdo con que hay que trabajar con los niños y sus capacidades y ver cómo hacer para entusiasmarlos y lograr avanzar. También tiene que ver con lo que decía Flavia Terigi en su charla en el IPES en mayo, respecto del currículo excesivamente clasificado y los docentes que piensan que lo que tienen que enseñar es biología o matemática, entonces si los gurises no saben leer bien no es tarea suya, porque como profesor no se formaron para ayudarlos a comprender un texto. Esto no tiene sentido, porque si no lo entienden y no les enseñás a comprenderlo, menos van a entender lo que te corresponde a vos darles, porque les falta la herramienta previa. Pero para avanzar en ese sentido hay que crear las condiciones para que se pueda funcionar así. Por ejemplo, que los docentes no tengan un inspector que mire solo si cumplen con el programa. Y sobre todo se debería poder pensar cómo hacer las cosas de otra manera. No se puede resolver eso de forma individual. Para mí eso es parte de los supuestos básicos que tiene nuestro sistema: el trabajo del docente es trabajo en el aula y es trabajo individual, cada uno en su disciplina. Se han dado pasos para modificar esto, están las horas de coordinación, de modo de avanzar en una estructura de trabajo más colectivo y de intercambio, pero todavía no se ha logrado. Es difícil, porque además el ser humano es complicado. Si bien en el discurso todos los uruguayos somos abiertos, colaboradores, en realidad después nos cuesta trabajar con otros diferentes.

—*Eso se vincula con la identidad disciplinar del docente.*

—Claro. Son estas cosas intangibles que te decía, que hay que empezar a modificar pero que no se pueden decretar. A mí me asusta un poco cuando hay propuestas muy fuertes que quieren cambiar todo, pero sin considerar esto otro. O esta misma conversación alguien la puede sacar de contexto y entender “nuevamente nos están bombardeando, criticando”, y no pasa por ahí. Hay una configuración histórica y cultural detrás.

Una vez escuché a una inspectora del Reino Unido, y ella hacía un gráfico donde ponía en un

eje el nivel de exigencia hacia los docentes desde la sociedad y las autoridades, y en el otro el nivel de apoyo. Ella decía que si vos ponés mucha exigencia sobre los docentes, con rendición de cuentas y demás, y no les das apoyo, eso no funciona, genera resistencia. Si ponés apoyo pero no les exigís cambios, etcétera, generás estancamiento, acá diríamos “achanchamiento”. Necesitás poner las dos cosas al mismo tiempo: que sientan que los estás apoyando, les estás dando espacios para pensar, les das oportunidades de formación, etcétera, y al mismo tiempo les estás pidiendo ciertos cambios en sus prácticas.

Creo que hay que darle al docente la oportunidad para reconstruir su identidad profesional, porque comparto lo que decís en cuanto a que ellos mismos no están satisfechos con la forma en que hacen las cosas. La inversión en recursos humanos es la más difícil de todas, y si se logra hacer bien es la que más frutos va a dar. Pero es la más difícil. No se arregla diciendo “voy a dar cursos de capacitación para todos los docentes”. Por eso es un intangible.

Entre esos intangibles una segunda cosa que es difícil y en la que hay que pensar es la cuestión de los liderazgos, que tiene que ver con el papel de los directores, de los inspectores. Tiene que ver también con el esquema administrativo y su funcionamiento. Es muy importante que los docentes perciban que están dentro de un sistema que tiene rumbo. La discusión última sobre el tema de la elección de horas muestra estas dificultades. Hay cosas que se han mejorado y otras que siguen siendo del siglo pasado: trámites, expedientes, errores en la elaboración de listas..., son cosas de ingeniería administrativa que tienen que funcionar bien.

—*La gestión aparece como un problema subestimado en el debate: No se escuchan propuestas que apunten a una reingeniería administrativa de la ANEP, a profesionalizar la gestión, cuando en el fondo es uno de los principales obstáculos para lograr ciertas reformas.*

—Hace 30 años yo vivía en Piedras Blancas y los cortes de luz eran cosa de todas las semanas, te llegaban mal las facturas, era un lío. Había movilizaciones, íbamos a protestar, etcétera. En esos años la primera empresa pública que hizo un rediseño de toda su gestión fue UTE. Había una firma española que hizo todo un trabajo con eso. El problema no era de generación, sino de gestión y distribución. De aquellos años viene la factura con la grafiquita de cuánto gastamos por mes y demás. Recuerdo que ya en esa época pensaba que la educación necesitaba una modificación similar, en los procedimientos, en la gestión. El hecho de que se haya minimizado el problema de la infraestructura tiene que ver con un trabajo a pulmón de las autoridades, pero faltan mecanismos que funcionen de modo regular, natural, fluido. Parte de la discusión que se da por la elección de horas y la cantidad de personal que tiene que tener un liceo tiene que ver con que no hay, por un lado, un parámetro de que si tal liceo tiene determinado tamaño y cantidad de alumnos debe tener equis cantidad de personal de servicio y funcionarios (personal administrativo, adscriptos, etcétera), pero, por otro lado, tiene que haber un mecanismo regular de provisión de estos cargos. Y que si un adscripto renuncia o se va de un liceo no haya que esperar un concurso para conseguir otro, que el director tenga más capacidad de llegada para reclamar el reemplazo, que alguien quiera ir ahí. Hoy todas estas cosas quedan muy libradas a distintos factores, cuando deberían resolverse de forma automática considerando las previsiones de cuántos funcionarios debería tener un liceo de tales características. Por otro lado, el sistema de inspección que tenemos es de mediados del siglo pasado. Hay que cambiarlo.

En la gestión de la educación hay dos posibilidades: o el Estado asume el control y supervisa y acompaña, o el Estado evalúa, pone la información a disposición, y como no puede controlar, deja que las familias controlen y entonces que sepan que el liceo tal tiene tal ausentismo, tal nivel de repetición, y que ellas decidan donde mandar a sus hijos y así regulen el sistema.

Mi visión es que el Estado tiene que controlar. Y para eso tiene que haber un cuerpo inspectivo fuerte pero con otras funciones. Debe haber alguien que se encargue de las orientaciones didácticas, pero eso debería estar dentro de cada establecimiento educativo, y no fuera. Este esquema de un inspector de asignatura que visita y orienta a los profesores y califica a cada uno es propio de un sistema muy chico, con pocos profesores. Esta función se necesita dentro del liceo. No sé si con un departamento, no necesariamente disciplinar —parte del tema es

romper las barreras entre disciplinas—, pero sí un lugar donde haya alguien que se encargue de pensar el currículo, de orientar a los docentes, que piense cómo trabajamos con estos estudiantes y qué pasa con los que no tienen ciertas herramientas básicas, qué metas se pone el cuerpo docente este año... y esto tiene que ver con la capacidad de conducción. Hago énfasis en esto porque creo que es un problema cultural que tiene el país. Tiene que haber alguien que finalmente decida y tenga la responsabilidad. Y eso falta. Por ejemplo, se crean los espacios de coordinación pero nadie es responsable de lo que pasa allí. En el mejor de los casos los profesores se reúnen, discuten, llegan a acuerdos, pero al final cada uno hace lo que le parece. Nos cuesta mucho aceptar una autoridad, o que alguien oriente y dirija el trabajo de todos.

—*La dispersión del poder de la que hablaba Real de Azúa...*

—Sí. Y siguiendo este planteo doy un paso más en esto de los problemas intangibles. En la ley de educación la cuestión de la política educativa aparece cinco veces en singular y nueve veces en plural (política/políticas), pero en ningún lugar dice cuál es el órgano responsable de resolver y dar cuenta de la política educativa. Eso tiene que ver con esa dificultad que tenemos de que o estamos todos de acuerdo o no se puede hacer nada.

Hay una sección que dice “Política educativa”, y si bien dice “concepto”, no la define, sino que dice cuál es el fin de la política educativa. Después, dice que la política educativa se coordina y se discute, pero no dice cuál es el lugar de definición. Dice que la Comisión Nacional de Educación es el ámbito de deliberación sobre políticas educativas, que el Ministerio de Educación tiene que facilitar la coordinación de las políticas educativas, que el Congreso de Educación es un ámbito de consulta, etcétera.

Cuando aparece la ANEP, artículo 53, ahí dice que es el organismo que tiene como cometido elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas. Bárbaro. Pero luego, cuando habla de los órganos dentro de la ANEP, el CODICEN y los consejos, no retoma el concepto, en ningún lado está claro cuál es el órgano que define la política.

Esta ambigüedad que hay, que luego genera efectos en los vínculos entre el CODICEN y los consejos respecto a las potestades de cada uno, también es parte de los problemas intangibles. Todos tienen un poco del poder pero nadie termina de resolver. Es un problema de diseño institucional, donde cada uno siente que el otro no hace lo que debería hacer y no me deja hacerlo a mí.

—*Todavía se está cuestionando mucho la existencia del CODICEN. El gobierno de Mujica fue muy ambiguo sobre si el CODICEN era un obstáculo, si había que aumentar la autonomía de los consejos, de la UTU en particular, pero luego se pide a los consejeros de Secundaria que se vayan porque se oponen al ProMejora, impulsado por el CODICEN.*

—Sí, es un tema complicado que además cruza toda la discusión sobre la autonomía.

Ahora, lo cierto es que como país hay que tener políticas educativas, hay que tener un rumbo, por tanto tiene que haber alguien que las defina. La experiencia de Uruguay es única, no hay otro país que tenga un ente como la ANEP. Lo que uno observa en otros países (y que a partir de eso valora lo que tenemos) es que el esquema de un ministro de Educación designado directamente por el presidente, sin ninguna mediación, y que por lo tanto está sujeto a los cambios políticos, genera mucha inestabilidad. Aquí a veces nos quejamos de que no hay continuidad en el tiempo, pero hay otros países en los cuales esta discontinuidad es semestral. En Perú tienen en el ministerio un corredor donde están los retratos de los ministros de Educación y abajo el período de cada uno. Yo me sorprendía, porque había quienes habían estado de mayo a octubre de tal año. Y lo que suele ocurrir es que cuando el ministro cae, cae toda la política educativa.

—*En este último período hubo tres directores generales de Secundaria, y estuvo la renuncia —por pérdida de apoyo político— del presidente del CODICEN, algo que hasta ahora no había pasado. ¿No vamos por ese camino?*

—Creo que igual no tiene comparación con lo que ocurre en otros países. No me preocupan tanto los cambios de personas como los cambios en la línea educativa. Y en estos cambios que

mencionabas no se resintió tanto eso. El tema es cómo hacer para que la educación esté articulada con las políticas del país y que al mismo tiempo no esté sujeta a esos vaivenes que se dan a nivel político. Porque no puede estar totalmente desvinculada del sistema político. Por definición el concepto de política educativa tiene que tener vínculo con el gobierno.

Tampoco, honestamente, estoy tan seguro de que el escenario sea de acuerdos tan evidentes sobre qué hay que hacer en educación. Creo que el gran acuerdo está en que necesitamos un cambio estructural profundo. Eso lo dicen todos. Ahora, la diferencia aparece en el momento de plantear las formas, creo que hay diferencias que muchas veces no se ven, incluso dentro de los mismos sindicatos. Entonces, hay acuerdos grandes, pero no es tan claro si hay un acuerdo respecto a los rumbos. Va a ser necesario construir un espacio de acuerdos más profundos que involucre a los docentes, un diálogo educativo amplio pero con la conciencia de que se tienen que tomar decisiones. Pero no es fácil, sobre todo porque tenemos que iniciar un camino de acuerdos sin la posibilidad de partir de cero; estamos en un sistema que ya estaba, que tiene una historia. Hay factores históricos que determinaron una configuración que forma parte del ADN del sistema, y no es fácil desprenderse de eso.

—*Un punto que desde el INEED han problematizado es el de las trayectorias: las dificultades que tiene el sistema de hacer un seguimiento del estudiante, por esta configuración que tiene, tan compartimentada.*

—Hay una tradición de que cada consejo decide por separado: Secundaria por un lado, Primaria por otro y UTU por otro, y después se ve cómo coordinar. Se debería crear un marco común para toda la enseñanza obligatoria. Ahora, pensando en el salto entre primaria y educación media, creo que hay un problema pero también hay que considerar que un cierto nivel de salto está bien que exista. Y que es natural que se dé, ya sea del liceo a la universidad, del estudio al trabajo, de ser soltero a ser casado. Y hay que adaptarse. Lo del salto de primaria a secundaria es inevitable. El inicio de la adolescencia es un cambio en la vida, y que eso esté acompañado de un cambio de institución me parece razonable. Eso sí: esa nueva institucionalidad tiene que poder acompañar al estudiante, aunque esto implique romper un poco el molde de Secundaria. Veo fundamental la necesidad de instituciones de educación media básica que tengan más capacidad de acogida de los estudiantes, con un equipo técnico, por ejemplo con educadores sociales, y otros perfiles distintos al docente de asignatura.

Hay un documento que está muy bueno que aprobó hace poco la ANEP —es un trabajo encomendado por el CODICEN donde participaron los distintos consejos— sobre la educación media básica y que hace dos planteos que para mí son importantes. El primero es que ese ciclo básico no debería estar asociado a un proyecto único. Debería considerarse la diversidad de jóvenes, con diversidad de modalidades. Al mismo tiempo, habla de que para que eso sea posible sin comprometer el carácter democrático de la educación, necesitamos tener un perfil de egreso; hay nueve notas sobre lo que debería ser el egresado que, a mi juicio, están muy bien logradas, porque abarcan el tema de los derechos humanos, de la ciudadanía, ubica el tema de los saberes en ese contexto, pero no desde una mirada enciclopedista sino desde una consideración de lo que es relevante para los estudiantes. Es una buena pista de trabajo, ojalá no se pierda.

Entonces insisto: además de la necesidad de flexibilizar y desclasificar el currículo, también está la necesidad de generar instituciones educativas con más capacidad de acompañamiento. Una de las cosas que notamos en estos estudios que estamos haciendo en el INEED es que los muchachos quieren estar en el liceo, tal vez no por las razones que querríamos los adultos. Hay que apoyarse en eso y hacer un trabajo para aproximar más el modo de tratar lo específico de los saberes a la experiencia del estudiante. Así volvemos al tema del principio: esto requiere que los docentes salgan del “yo voy a enseñar mi disciplina”. Creo que en el fondo hay mucho desconcierto en los docentes, porque ellos saben que hay problemas con lo que hacen y sienten esa presión de discursos contrapuestos, de que por un lado se les pide que sean más exigentes y por otro que piensen en la inclusión.