

Este libro es el resultado de una investigación desarrollada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Mediante un enfoque interdisciplinario y triangulación metodológica, el proyecto se propuso identificar los desafíos sociales, educativos, políticos y económicos que suponen hoy para Uruguay cumplir con el mandato de obligatoriedad de los ciclos básico y superior de la educación media consagrado en la Ley de Educación del 2008.

La investigación da cuenta de ausencias, la principal de las cuales es la voz de los estudiantes, tanto porque no existe portavoz, como por la falta de consideración de los datos que dan cuenta de la opinión y experiencia educativa de los adolescentes y jóvenes.

El estudio también identifica algunas tensiones: ¿cómo se concilia el derecho a la educación con la obligatoriedad de un ciclo extenso de escolarización?; ¿cómo articular la perspectiva elitista y la inclusiva que transversalizan hoy la educación media?; ¿cómo promover el diálogo entre la mirada “pedagocista” sobre la cuestión educativa y la “sociologizante”, hoy enfrentadas?

Los desafíos remiten a la necesidad de avanzar hacia la igualdad de oportunidades respecto al egreso del nivel medio. Todo indica que se requiere la definición de un nuevo modelo pedagógico, con capacidad de convocar a las y los adolescentes y jóvenes, así como un marco institucional que atienda a la integralidad de las trayectorias educativas y coordine las múltiples políticas focalizadas que hoy existen. Finalmente, el estudio plantea, en términos económicos, cuánto es necesario invertir para lograr la universalización de la educación media en Uruguay.

La Ley Orgánica de la Universidad de la República define en su artículo 2, entre sus fines, el de “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”. Apuntando a este cometido se ha creado el Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General, con el objetivo de financiar proyectos de difusión en torno a temas de relevancia nacional.

Se trata de un programa que busca promover el estudio de temas relevantes y polémicos, a través del financiamiento de proyectos realizados por grupos interdisciplinarios de profesionales universitarios, para su posterior publicación y presentación pública, poniendo a disposición de la ciudadanía toda la información generada sobre el tema de trabajo. La Colección Artículo 2, reúne los resultados obtenidos durante la primera edición del Programa.



Colección Art.2 Año III

Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos.

# Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos.

Verónica Filardo y María Ester Mancebo

## Art.2

"Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General"



Colección Art.2







## **Colección Artículo 2**

A efectos de cumplir con el mandato contenido en la Ley Orgánica a través de su Artículo Segundo, se ha creado el “Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General”, cuyo objetivo es financiar proyectos en torno a temas de relevancia nacional e interés público.

La colección Artículo 2 reúne, en esta tercera edición, los resultados del llamado 2010.

Una comisión evaluadora compuesta por Ana Denicola, Alcides Beretta, Alicia Fernández y Javier Alonso, fue la encargada de seleccionar aquellas propuestas que actualmente han culminado con la elaboración de tres libros:

- Aporte universitario al debate nacional sobre drogas.
- Municipios: una política en el tintero.
- Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos.

# **Art.2**

"Fondo Universitario para Contribuir a la  
Comprensión Pública de Temas de Interés General"







UNIVERSALIZAR LA EDUCACIÓN MEDIA EN  
URUGUAY:  
AUSENCIAS, TENSIONES Y DESAFÍOS

VERÓNICA FILARDO Y MARÍA ESTER MANCEBO

Equipo de trabajo: Verónica Filardo, María Ester Mancebo,  
Cecilia Llambí, Julia Pérez y Anaclara Planel.

Impreso en Marzo, 2013  
Montevideo Uruguay

Queda hecho el depósito legal que marca la ley.

## CONTENIDO

LA UNIVERSIDAD AL SERVICIO DE LA REPÚBLICA	11
INTRODUCCIÓN	13
El proyecto	13
La temática en estudio	16
EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA OBLIGATORIEDAD ESCOLAR	19
• La educación como derecho a través de los acuerdos internacionales	19
• Del dicho al hecho: principales requisitos para efectivizar el derecho a la educación	24
• El derecho a la educación y la obligatoriedad escolar en las leyes de educación en Uruguay	29
• El binomio “derecho a la educación-obligatoriedad escolar”	40
¿QUIÉNES EJERCEN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN MEDIA EN URUGUAY?	43
• Abordaje analítico-descriptivo del tema	43
• El acceso al nivel medio	45
• El nivel educativo alcanzado	47
• Tipo de provisión del servicio educativo: centros públicos y privados	49
• Trayectorias educativas	50
• Desigualdades en las trayectorias educativas	52
• Situaciones educativas	58
• ¿Quiénes desertan del nivel medio sin completarlo?	62

## SUJETOS INVISIBLES:

LA OPINIÓN DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES	69
• Motivos para no iniciar la educación media	70
• Motivos para estudiar en educación media	72
• Motivos de deserción de la educación media	76
• ¿Cómo enfrentar la deserción?	
La opinión de quienes iniciaron educación media	78
• La comparación entre ENJ 1990 y ENAJ 2008: motivos por los que los jóvenes estudian en educación media	87
LOS DESAFÍOS SOCIALES DE LA OBLIGATORIEDAD	89
• Estudiantes ideales, estudiantes reales	89
• El ajuste entre la experiencia subjetiva de los estudiantes y la institución educativa	92
• Las diferencias en la continuidad educativa entre varones y mujeres	94
• La vinculación entre la educación y el trabajo	98
• La articulación entre el sistema de cuidados y el sistema educativo	105
• La familia de los alumnos	113
¿QUÉ EDUCACIÓN MEDIA QUEREMOS?	
ENTRE EL ELITISMO Y EL UNIVERSALISMO	119
• El fin de la educación media para la clase media	125
• Contexto socio-histórico	127
• El desencanto	129
• La falta de rumbo	132
LOS DESAFÍOS PEDAGÓGICOS EN EL MARCO DE UNA OFERTA HOMOGÉNEA	135
• Enfoque del tema	135
• Las múltiples tensiones de la educación media contemporánea	135
• La histórica búsqueda de la equidad a través de la homogeneidad	142
• La reciente generación de programas de inclusión educativa	145
• Factores visualizados como obstáculos a la universalización de la educación media	150

• El cambio educativo en el horizonte: algunas pistas	153
• Las tensiones de la expansión del ciclo medio	159
LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES	163
• El diseño institucional del sistema educativo uruguayo	163
• El entramado institucional de la educación media en la Ley de Educación del 2008	168
• La coordinación de las políticas: algunas observaciones generales de los entrevistados	174
• Consejos Desconcentrados, CODICEN y Poder Ejecutivo: evaluaciones puntuales sobre la coordinación del sistema educativo uruguayo	186
LOS DESAFÍOS ECONÓMICOS	199
• ¿Cómo medir los recursos necesarios para la universalización de la educación media?	199
• La demanda no cubierta y la estimación de infraestructura adicional	203
• Los costos	216
• El impacto fiscal	227
CONCLUSIONES	231
REFERENCIAS	239
TÍTULOS PUBLICADOS EN LA PRESENTE COLECCIÓN	247



## LA UNIVERSIDAD AL SERVICIO DE LA REPÚBLICA

Los fines de la Universidad de la República están establecidos en el artículo 2 de su Ley Orgánica. Uno de ellos es “contribuir al estudio de los problemas de interés general y propender a su comprensión pública”. Se trata, en breve, de poner el conocimiento al servicio de la sociedad; ésa es la médula del ideal latinoamericano de Universidad. Acercar los ideales a la realidad nunca es fácil; exige innovar una y otra vez. Con vocación autocrítica y renovadora, el Consejo Directivo Central de la UDELAR definió, en sus jornadas extraordinarias del otoño de 2007, los lineamientos orientadores de una nueva Reforma Universitaria; con esa perspectiva se ha trabajado desde entonces. Una de las iniciativas dirigidas a revitalizar aquel ideal es la creación del **Fondo Universitario para la comprensión pública de temas de interés general**, que por cierto toma su nombre de la precedente cita de la Ley Orgánica. Apunta a promover el estudio de temas relevantes y frecuentemente polémicos, poniendo a disposición de los ciudadanos interesados elementos de juicio que permitan la elaboración de opiniones informadas y propias.

Cada año, la conducción colectiva y democrática de la institución define una lista de temas prioritarios; luego se realiza un llamado a propuestas que serán presentadas por equipos multidisciplinarios interesados en estudiar tales temas, con un apoyo financiero previsto en el presupuesto universitario. Cada propuesta seleccionada debe dar lugar a la publicación de material impreso y/o audiovisual, así como a la organización de encuentros u otras formas que se estimen pertinentes para comunicar a la ciudadanía el resultado de los estudios. Cada equipo orienta su labor de acuerdo a su leal saber y entender, en el contexto del pluralismo inherente a la genuina labor universitaria.

En 2010 se escogieron los siguientes “problemas de interés general”, todos ellos referidos a la situación nacional:

- Acceso, avance y culminación de estudios.
- La problemática habitacional.
- Descentralización política y participación ciudadana.
- Prácticas de las políticas públicas a nivel local.
- Las drogas y la despenalización de ciertas prácticas.

Hoy la Universidad pone a disposición de la República estos aportes a la búsqueda de alternativas para afrontar grandes cuestiones. Anima a la institución la vocación de contribuir – con tanta modestia como tesón – a los debates ciudadanos en los que día a día se consolida y enriquece la democracia uruguaya.

Diciembre 2012  
Rodrigo Arocena

# INTRODUCCIÓN

## **El proyecto**

Desde mediados del 2011 a mitad del 2012, se desarrolló en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR) el proyecto “Derecho a la educación y obligatoriedad de la educación media en Uruguay: desafíos pendientes y alternativas abiertas”. Fue una iniciativa conjunta de los departamentos de Sociología y Ciencia Política, en la cual, entendiendo que el objeto de estudio requería múltiples miradas, se incorporó también la perspectiva de la economía de la educación.

El proyecto fue financiado por el “Fondo Universitario para Contribuir a la comprensión Pública de Temas de Interés General” que ejecuta la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), promoviendo el vínculo entre la producción de la Universidad y la ciudadanía consagrada en el Art. 2 de la Ley Orgánica de la Universidad.

El proyecto supuso tanto la generación de datos como la sistematización y el análisis crítico de información existente, de distinta índole y proveniente de diversas fuentes. No obstante, el énfasis se coloca, tanto durante el propio proceso de ejecución del proyecto, como de las actividades que derivan de la presentación y divulgación de este libro, en el intercambio con agentes que operan en diferentes ámbitos (sistema político, sistema educativo, academia) para favorecer el diálogo y el debate y, sobre todo, la acción.

Dentro de las actividades que se desarrollaron en el transcurso de este proyecto, se realizaron veintiséis entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados entre quienes se incluyó a autoridades, mandos medios del Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP), integrantes de las Asambleas Técnico-Docentes (ATD), directores de liceos y escuelas técnicas, personal de los programas de educación inclusiva actualmente en ejecución, especialistas de organismos internacionales y académicos con una trayectoria reconocida en el campo

educativo. La selección de los entrevistados no resultó de un diseño representativo de los ámbitos ni de las corrientes de pensamiento sobre la educación uruguaya. Debe considerarse una selección intencionada de informantes calificados que no permiten ni representatividad estadística ni exhaustividad. No obstante, los discursos recogidos admiten la construcción de un mapa discursivo que da cuenta de las tensiones y conflictos que se detectan actualmente en el campo educativo en Uruguay.

Las entrevistas tuvieron como objeto captar y organizar, a través de los discursos de los sujetos adultos involucrados en estos espacios, las principales tensiones que enfrenta Uruguay de cara a la universalización de la educación media fijada por la Ley de Educación vigente. También permitieron delinear las responsabilidades socialmente asignadas respecto a la implementación de las políticas y los programas educativos y comprender las restricciones percibidas por los actores. Por medio de técnicas de análisis de datos fue posible identificar las categorías principales de los discursos de los distintos actores y también captar la articulación diferencial elaborada desde cada ámbito, así como la existencia de potenciales conflictos. Esta información cualitativa nutrió fuertemente el análisis de los desafíos socioculturales, pedagógicos y políticos.

En segundo lugar, se procesó información proveniente de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (ENAJ, 2008) y la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ, 1990). También se presentan hallazgos contenidos en los informes sobre la ENAJ (Filardo, 2010; Infamilia/Mides, 2009) particularmente en lo que hace a las interpretaciones que aportan los jóvenes sobre sus propias trayectorias académicas, su visión y su mirada ausente de prácticamente todos los diagnósticos y argumentos sobre la problemática de la educación media en el Uruguay. Si bien los jóvenes no fueron entrevistados en el marco de este proyecto, su opinión -la voz ausente en el debate que se produce en el periodo 2010-2012-, se considera a la luz de los datos existentes y poco o nada referenciados.

En tercer lugar, se analizó la matrícula de la educación media y de la población no cubierta por este ciclo educativo, y se realizaron proyecciones al 2025 a la luz de las proyecciones demográficas oficiales y bajo escenarios alternativos supuestos de evolución de la repetición en el ciclo. A partir de allí se estimaron los requerimientos de infraestructura adicional imprescindible para cubrir a toda la población en edad de asistir a la educación media en

centros educativos. También se calcularon los costos asociados a la expansión de la oferta y a subsidiar la demanda por educación media, tomando en cuenta los costos vigentes de infraestructura y gastos recurrentes de ANEP y los montos actuales de subsidios de las Asignaciones Familiares dirigidas a los estudiantes de educación media en hogares vulnerables. Se dispone entonces de los costos incrementales totales según escenario evaluado, suponiendo que el *timing* de la inversión fuera realizado en forma uniforme, en un horizonte temporal hasta 2025. Finalmente, se dimensionó el esfuerzo económico adicional para universalizar la educación media en términos de puntos adicionales del PIB y en relación al gasto actual dirigido a ese ciclo educativo.

En cuarto lugar, en el desarrollo de este proyecto, se realizaron actividades de intercambio con agentes de los dos subsistemas que desempeñan diferentes roles en la educación media. Se realizaron talleres tanto en el interior como en Montevideo en que participaron cerca de 200 docentes, directores, subdirectores, inspectores y también estudiantes de formación docente. Estos espacios de reflexión conjunta nutrieron sustantivamente los contenidos que se presentan en este libro.

El proyecto ha sido desarrollado por un equipo integrado por Verónica Filardo, María Ester Mancebo, Cecilia Llambí, Julia Pérez y Anaclara Planel. Verónica Filardo y María Ester Mancebo codirigieron el estudio, desde la conceptualización del proyecto presentado ante CSIC hasta la redacción final del libro. Cecilia Llambí tuvo a su cargo la elaboración del capítulo referido a los desafíos económicos. Julia Pérez y Anaclara Planel realizaron el trabajo de campo. Julia Pérez trabajó, además, en el análisis de los capítulos II y VII. Asimismo Anaclara Planel participó en lo referido a los desafíos sociales, y además organizó los talleres de difusión de resultados preliminares.

Este equipo de trabajo agradece la disponibilidad de los informantes calificados entrevistados así como de los participantes en los talleres de intercambio. Sin su apertura al diálogo y la reflexión sobre la problemática educativa, este proyecto no habría sido posible.

## La temática en estudio

La Ley General de Educación Nro. 18.437 sancionada a fines del año 2008 consagró la educación como un derecho humano fundamental y, desde el punto de vista doctrinario, la formulación incluida en la norma es plenamente acorde con los planteos actuales en el escenario internacional.

Asimismo, la ley estableció catorce años de escolaridad obligatoria: dos años de educación inicial (4 y 5 años de edad), seis años de primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior. Sin embargo, en la educación media uruguaya lo fijado por la norma jurídica dista de cumplirse. En el 2008 solo uno de cada tres jóvenes de entre 20 y 29 años había egresado del nivel medio. Los datos indican con contundencia que el problema no se sitúa en el acceso a este ciclo educativo (entre los 12 y 15 años ingresa a la educación media el 98% de los que terminan primaria) sino en la continuidad de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo.

Históricamente Uruguay apostó a la búsqueda de la equidad educativa a través de la homogeneidad curricular y este principio, válido en términos generales, también se ha cumplido en el nivel medio. En este marco, a partir del 2005 el país ha venido instrumentando algunos programas de inclusión pero en una escala muy pequeña, más como experiencias piloto que como canales efectivos para superar las altísimas tasas de deserción en el nivel medio. A partir del 2005 la universalización de la educación media se ha constituido en un *issue* central de la agenda pública, tanto a nivel social como político.

Esta investigación identifica desafíos para cumplir con el objetivo “educación para todos/as” en cinco dimensiones estratégicas: social, cultural, pedagógica, institucional y económica.

En cuanto a la dimensión social la investigación ha mostrado que “educación para todos y todas” significa albergar al interior del sistema educativo muy diversas situaciones, condiciones juveniles diferentes que no sólo remiten a las distancias en los rendimientos educativos sino en el resto de las esferas en que los jóvenes se mueven, incluyendo el mercado de trabajo, la familia propia y de origen; “educación para todos y todas” implica dar respuesta a los múltiples proyectos y expectativas de rendimiento de la permanencia en los centros educativos que los jóvenes traen consigo. Se constatan diferentes discursos relativos a los factores que inciden en la deserción de los adolescentes y jóvenes, discursos que destacan fundamentalmente el ingreso

al mercado de trabajo para los varones y las tareas de cuidado en el hogar (hermanos menores, abuelos) en el caso de las mujeres. Las familias de los adolescentes son vistas desde dos perspectivas: familias desvalidas que no valorizan la educación de sus hijos como un bien de salvación y no se constituyen como aliadas de los operadores del sistema educativo para promover la continuidad de sus hijos, o familias como potencial lo cual supone el requerimiento de su participación incorporándose al proyecto educativo.

El análisis de la dimensión cultural de esta problemática muestra que, en primer lugar, no existe un sentido unívoco al término “universalización” (incremento de la cobertura de la actual propuesta para unos, un nuevo sistema educativo para otros). En segundo lugar, se identifican dos posiciones discursivas como extremos de un continuo: la posición elitista que defiende una visión humanista y propedéutica para los estudios superiores enfrentada a la que podría denominarse “universalismo inclusor”, posición ésta con muchas variantes en su interior. Existen algunas tensiones que sobresalen: el debate entre la diversificación de propuestas y la calidad de la educación; los programas focalizados como dispositivos eficaces de inclusión; la construcción de un nuevo contrato social para la universalización de la educación media en el que las clases media se tornan un aliado importante; el desencantamiento del rol docente; la falta de rumbo en el proceso de cambio y la ausencia de liderazgo.

En el plano pedagógico sobresalen tres factores como obstáculos en el camino hacia la universalización efectiva: la brecha importante entre la oferta educativa y la demanda (entendida ésta como las necesidades e intereses de los adolescentes y jóvenes), el carácter propedéutico de la educación media y la inexistencia de instrumentos legales que sancionen el no cumplimiento con la obligatoriedad de la asistencia a la educación media. A la hora de formular alternativas para la superación de la actual problemática emergieron cuestiones macro y también sugerencias de corte micro. Entre las primeras se mencionaron el rediseño del marco curricular y la compatibilización de contenidos mínimos seleccionados con el énfasis en el desarrollo de competencias. Entre las segundas hubo referencias al apoyo a través de tutorías, el aumento de tiempo pedagógico, el recurso a las nuevas tecnologías e incluso la semestralización.

En el plano institucional se destacan fuertemente los problemas de coordinación que operan entre los diferentes organismos del sistema educa-

tivo. El entramado institucional incide significativamente en la generación de tal desarticulación, con particular referencia a la autonomía largamente consagrada en Uruguay.

En cuanto a los desafíos económicos el análisis revela que, tomando como escenario las condiciones actuales (costo por estudiante es el mayor en los últimos treinta años), la universalización supondría un incremento del gasto dirigido a la educación media del orden de un cuarto de punto del PBI. Esta estimación podría ser menor si las tasas de repetición disminuyeran y, por tanto, se incrementara la eficiencia interna del sistema.

# EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA OBLIGATORIEDAD ESCOLAR

## **La educación como derecho a través de los acuerdos internacionales**

El derecho a la educación constituye una prioridad en la escena internacional del siglo XXI. Se trata de una centralidad históricamente determinada, que fue gestándose gradualmente en la segunda mitad del pasado siglo XX, en un proceso jalonado por la adopción de varios tratados, convenciones o declaraciones que supusieron arduas negociaciones entre múltiples actores. El presente capítulo rastrea algunos de estos jalones y busca determinar el alcance que hoy se da al derecho a la educación.

La conceptualización de la educación como un derecho humano es históricamente reciente. Como se verá a continuación, el derecho a la educación fue primeramente concebido como un derecho civil y político y recién un par de décadas más tarde fue visualizado como un derecho social y económico.

Desde la segunda mitad del siglo XX, el derecho internacional se ha pronunciado a través de diversos tratados y convenciones procurando proteger legalmente los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. En el contexto del armado del sistema internacional posterior a la segunda guerra mundial, se firmó en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos donde se sostenía que

*“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.” (Art. 26)*

Cuatro años más tarde, en el *Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*,

firmado por los países integrantes del Consejo de Europa, se reafirmó la garantía del derecho civil y político a la educación (aunque no el económico y social):

*“A nadie se le puede negar el derecho a la educación. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.” (Art. 2)*

Para que la educación sea efectivamente un derecho, es indispensable el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los padres y los Estados: los primeros poseen la obligación de educar a sus hijos y enviarlos a la escuela, los segundos deben proveer escuelas y hacerlas gratuitas. La *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, adoptada en 1960 por la Conferencia General de UNESCO, contempló estos aspectos y se constituyó en el primer tratado global que garantizó la gratuidad y la obligatoriedad de toda la educación primaria:

*“Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a:*  
*a) Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley.” (Art. 4)*

A partir de entonces fue ganando terreno la visualización del derecho a la educación como un derecho económico y social, además de un derecho civil y político. Esto fue reafirmado en 1966 en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación”. (Art. 13)*

En 1989 la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) -ratificada por 191 países- dedicó dos artículos al derecho a la educación<sup>1</sup>. Según el artículo 28,

*“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a. Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b. Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c. Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.”*

Como se ve, desde el punto de vista de los ciclos educativos, la CDN estableció la obligatoriedad de la escuela primaria y la promoción -no la obligatoriedad- de los ciclos medio y superior. Se hizo hincapié, además, en el control por parte de los Estados de la asistencia regular de los niños, niñas y adolescentes a la escuela, en una clara muestra de reconocimiento de las dificultades que las sociedades encuentran para abatir la inasistencia, antesala frecuente de la deserción.

*“e. Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.”*

Además de los niveles educativos, en su artículo 29 la CDN aborda la cuestión de los fines de la educación y lo hace preservando el respeto a los llamados “principios generales” de la Convención: el interés superior del

---

<sup>1</sup> En el sistema de Naciones Unidas UNICEF es el organismo orientado a la defensa del enfoque de derechos consagrado en la CDN.

niño, la no discriminación, la participación, la autonomía progresiva, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.

*“Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a. Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b. Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c. Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d. Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e. Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.”*

Para cumplir con el derecho a la educación, los Estados firmantes de la CDN deben pues asegurar que cada niño, niña y adolescente desarrolle al máximo su potencial y transite por el sistema educativo en un clima de respeto a los derechos humanos, tolerancia a la diversidad y fomento a la responsabilidad ciudadana.

En el último año del siglo XX, en 1999, tuvo lugar en Tailandia la Conferencia de Jomtien que albergó el nacimiento de *Educación para todos* (EPT), mandato de gran significación en la conceptualización del derecho a la educación porque consagra dos nociones capitales: el derecho de las personas a satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje y el derecho de todos a educarse a lo largo de toda su vida:

*“Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para*

*satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos de aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.”(Art. 1)*

Si con la aprobación de la CDN UNICEF se convirtió en el organismo de Naciones Unidas concentrado en la defensa del enfoque de derechos consagrado en la carta de 1989, luego de Jomtien UNESCO se consagró a promover EPT. Con la llegada del nuevo milenio, en el marco de la construcción de consensos globales en diversas temáticas, se desarrolló la Conferencia de Dakar en el año 2000 (Cuarta Reunión Global del Foro Consultativo Internacional de Educación para Todos). También conocida como *Jomtien + 10*, en Dakar se fijaron metas a cumplir por los países para efectivizar el derecho a la educación:

*“Expandir y mejorar la atención y educación de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.*

*“Asegurar que todos los niños –particularmente las niñas, los niños en circunstancias difíciles y aquellos pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso y completen una educación primaria obligatoria, gratuita y de buena calidad (2015).*

*Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje y habilidades para la vida.*

*Lograr un incremento del 50% en los niveles de alfabetización adulta, especialmente entre las mujeres, y acceso equitativo a la educación básica y continua para todos los adultos (2015).*

*Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria hacia el 2005 y lograr la equidad de género en educación hacia el 2015.*

*Mejorar la calidad de la educación, asegurando su excelencia de forma que todos consigan logros de aprendizaje reconocibles y medibles, especialmente en alfabetización, numeración y habilidades para la vida.”*

En setiembre del mismo año, 2000, se celebró en Nueva York la Cumbre del Milenio donde 189 Estados firmaron los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millenium Development Goals, MDG)*. El segundo de ellos, lograr alcanzar la enseñanza primaria universal, retomaba entre sus metas las de Dakar:

*“Velar porque, en el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y porque tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de enseñanza.”*

Esta enumeración de tratados y conferencias muestra que gradualmente ha ido gestándose un consenso internacional fuerte respecto a la importancia y el alcance del derecho a la educación. Sin perjuicio de ello, parece pertinente recordar que el hecho de que un país haya firmado cada uno de estos tratados no es condición suficiente para que toda su población ejerza integralmente el derecho a la educación en tanto operan diversos obstáculos que impiden su goce efectivo, al tiempo que son pocos los países donde los individuos poseen el acceso directo a todos los recursos del derecho internacional.

## **Del dicho al hecho: principales requisitos para efectivizar el derecho a la educación**

Reconocer y garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes constituye hoy una prioridad a nivel internacional. De ahí la importancia de conceptualizar el alcance de este derecho en forma previa a presentar sus modalidades y niveles de ejercicio.

Como se ha visto, pueden distinguirse dos grandes dimensiones dentro de este concepto, dimensiones que conllevan obligaciones diversas por parte de los gobiernos nacionales.

Por un lado, el derecho a la educación constituye un derecho civil y político, y está íntimamente asociado al respeto de la libertad en lo educativo. Esto significa que los gobiernos deben permitir el establecimiento de instituciones educativas por parte de actores no estatales pero, además, implica proteger a las instituciones educativas y a los educandos del abuso del poder gubernamental (por ejemplo, a través de la persecución ideológica).

Por otro lado, el derecho a la educación es también un derecho social y económico, que compromete a los gobiernos al establecimiento o la financiación de centros educativos (o la combinación de ambos) que estén disponibles para todos los niños, niñas y adolescentes.

Además, el derecho a la educación constituye una puerta de entrada al ejercicio de otros derechos, opera como multiplicador y permite el acceso al mundo laboral, la seguridad social, la representación política.

La educación debe entonces respetar las libertades individuales, vista como un derecho civil y político, pero también debe ser gratuita y encontrarse disponible para todos los sujetos. Si existieran normativas que garantizaran los derechos fundamentales en materia educativa pero no tomaran en cuenta las limitaciones económicas de los educandos, los más pobres quedarían condenados a una educación de baja calidad, o incluso al analfabetismo, ya que la pobreza continúa siendo a nivel mundial el mayor obstáculo para universalizar este derecho.

Cabe entonces puntualizar tres tipos de requisitos que son indispensables para garantizar el derecho a la educación.

- **Requisitos formales indispensables**

La asistencia de los niños a la educación formal no necesariamente asegura el cabal cumplimiento con el derecho a la educación. De hecho, al decir de Tomasevski (2001), una vez en la escuela, los niños, niñas y adolescentes resultan expuestos al adoctrinamiento o sumisión si las libertades fundamentales en materia educativa no se encuentran legalmente garantizadas.

Asimismo, sin la presencia de una ley que garantice este derecho y que defina quién tiene derecho a qué, quién debería hacer qué y qué sucedería si esto no ocurriera (conceptos de seguridad y predictibilidad propios de todas las leyes), la educación puede tomar un carácter discrecional y podría ser provista como un acto de caridad o patronazgo político.

Por lo anterior, reconocer y garantizar legalmente el derecho a la educación es un requisito indispensable, aunque no suficiente, para efectivizarlo.

En este marco, es fundamental que los países adhieran a la normativa internacional para permitir que estos derechos sean directamente aplicables a nivel nacional y no se contradigan con las leyes locales, o que garanticen el derecho a la educación en sus constituciones y leyes nacionales.

Esto lleva a las normas que establecen la escolaridad obligatoria. En muchos países la obligatoriedad educativa comenzó siendo un deber y no un derecho, basado fundamentalmente en argumentos económicos. La necesidad de una masa laboral alfabetizada así como la de mantener a los niños fuera del mercado laboral para posibilitar el acceso a sueldos más elevados por parte de los adultos, impulsaron a los países a establecer la obligatoriedad educativa durante las primeras etapas de la industrialización.

Asimismo, la defensa de la escuela obligatoria incluyó un argumento de racionalidad económica: la sociedad debía asegurarse que las personas no representarían una futura carga para las autoridades públicas puesto que su capacitación les permitiría autosustentarse una vez finalizada la escuela.

Hoy son muchos los países que han definido que la educación debería ser obligatoria hasta que los adolescentes alcancen la edad mínima para trabajar, en el entorno de los 15 años. De esa manera, se logra, por un lado, proteger a los niños, niñas y adolescentes del trabajo infantil y, por el otro, proveerlos de herramientas para un mercado de trabajo cada vez más demandante en materia de conocimiento en nuestras sociedades y economías modernas.

- **Requisitos de gasto público**

Para efectivizar lo anteriormente señalado, que las escuelas sean gratuitas y obligatorias y que, además, se encuentren disponibles para todos los niños, niñas y adolescentes, es indispensable que los gobiernos inviertan en educación una considerable proporción de sus presupuestos. Sin embargo, y a pesar de la existencia de un consenso internacional con respecto a la prioridad de la educación como derecho fundamental, tal priorización no siempre se traduce en el gasto público invertido por los países.

La normativa internacional suele dar por sentado que los gobiernos nacionales poseen la capacidad y la voluntad para gastar importantes proporciones de su presupuesto en el área educativa cuando muchas veces no es

así y de hecho, los derechos de las personas pasan a ser obligaciones de los Estados.

En este sentido, el que la educación sea gratuita para los niños, no implica que lo sea también para los padres y la sociedad toda. Alguien debe costearla y para que el Estado la financie es indispensable que tanto los individuos como las empresas paguen sus impuestos. Desde el año 1996, la cifra sugerida por la UNESCO como umbral mínimo para cumplir con los requisitos indispensables para efectivizar este derecho es un 6% del PBI.

- **Requisitos de oferta: las 4 A**

Acompañando las inversiones de gasto es fundamental también la corresponsabilidad de las obligaciones por parte de los gobiernos en materia de cantidad, calidad e inclusión educativas. Para ello se considera pertinente estructurar estos requisitos que deben contemplar los gobiernos desarrollando con mayor profundidad las cuatro dimensiones planteadas por Tomaševski (2001).

Según Katarina Tomasevski, ex Relatora Especial de la UNESCO sobre el derecho a la educación, para que la educación efectivamente sea un derecho ejercido por los sujetos, debe ser asequible, accesible, aceptable y adaptable.

- **Asequibilidad (“Availability”):**

El Estado debe asegurar que las escuelas se encuentren disponibles para todos los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 15 años. Esto implica por parte de los gobiernos una inversión de fondos considerable, a lo que se le debe agregar la inversión en la educación post obligatoria. Aunque el Estado no sea el único inversor en el área -ya que el concepto de disponibilidad no implica que deba ser el proveedor del servicio, pudiendo tercerizar el mismo a instituciones privadas que lo gestionen o financiar la educación de aquellos alumnos cuyos padres no puedan costear este servicio- debe asegurarse que existan escuelas y espacios disponibles (infraestructura, docentes) para albergar a todos los niños, niñas y adolescentes en edad escolar. A su vez, los docentes deben ser formados para enseñar, encontrarse calificados y manejar perfectamente el idioma en el que enseñan, aumentando los costos de

inversión necesarios para que el derecho a la educación se encuentre efectivamente disponible.

- **Acceso (“Accessibility”):**

Por accesibilidad la autora entiende que el sistema no sea discriminatorio y sea accesible a todos, y que se adopten medidas positivas para incluir a los más marginados. En este marco, el gran problema a nivel global que se observa es el acceso de las niñas, ya que en algunas culturas los padres no consideran necesario educar a sus hijas.

- **Aceptabilidad (“Acceptability”):**

La educación debe ser aceptable, el contenido de la enseñanza debe ser relevante, no discriminatorio y culturalmente apropiado, y de calidad, ya que las escuelas deben ser seguras y los docentes profesionales. En este marco emerge el concepto de calidad educativa que, así como los mínimos estándares de salud y seguridad y los requerimientos profesionales de los docentes, deben encontrarse asegurados. Asimismo, la protección de las minorías y de su idioma o la protección contra la censura de los libros de textos o el castigo corporal de los alumnos son otros criterios que deben ser respetados para que la educación ofrecida sea aceptable.

- **Adaptabilidad (“Adaptability”):**

La educación debe evidenciar adaptabilidad para que “pueda evolucionar a medida que cambian las necesidades de la sociedad y pueda contribuir a superar las desigualdades, como la discriminación de género, y que pueda adaptarse localmente para adecuarse a contextos específicos”<sup>2</sup>. Los intereses de los niños, niñas y adolescentes deben ser respetados en las escuelas, y en consecuencia los sistemas educativos deben ser adaptables. Las escuelas deben adaptarse a los sujetos, a los estudiantes, y no éstos a la escuela. Problemas frecuentes de adaptabilidad se constatan con los niños, niñas y adolescentes discapacitados, donde tanto escuelas como docentes deberían adaptarse a las necesidades y habilidades de estos estudiantes. El problema

---

2 <http://www.right-to-education.org>

de la adaptabilidad se plantea también en ciertas situaciones donde “la escuela” y “la educación” se encuentran desasociadas, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de libertad.

### **El derecho a la educación y la obligatoriedad escolar en las leyes de educación en Uruguay**

En este apartado se estudia el derecho a la educación y la obligatoriedad escolar tal como han aparecido en las sucesivas leyes de educación que el país ha tenido: la Ley nro. 18.437 del año 2008, la nro. 15.739 de 1985 (la llamada “Ley de Emergencia”) y la nro. 14.101 de 1973. Se analiza en particular la evolución de la conceptualización sobre el derecho a la educación, las variaciones introducidas en cuanto a la escolaridad obligatoria y los cambios en a la institucionalidad de la educación media, ciclo educativo privilegiado en este estudio.

La Ley General de Educación nro. 18.437 que entró en vigencia el 8 de diciembre del 2008 luego de un largo proceso participativo, incorporó innovaciones conceptuales importantes en relación a las anteriores normativas. Por primera vez el derecho a la educación, considerado un derecho per se, guía conceptualmente el espíritu de la ley. Además de ser considerada como un servicio público, universal y obligatorio, que forma ciudadanos y es funcional al desarrollo del país, la educación es concebida como un derecho humano fundamental. Como se afirma en el primer artículo:

*“(De la educación como derecho humano fundamental).- Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.” (Art. 1)*

A su vez, los derechos humanos son propuestos como marco de referencia para el ejercicio del derecho a la educación y se postula que deben transversalizar todo el sistema educativo:

*“(De los derechos humanos como referencia del ejercicio del derecho a la educación).- La educación tendrá a los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Constitución de la República y en el conjunto de los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, como elementos esenciales incorporados en todo momento y oportunidad a las propuestas, programas y acciones educativas, constituyéndose en un marco de referencia fundamental para la educación en general y en particular para los educadores en cualquiera de las modalidades de su actuación profesional.” (Art. 4)*

Como se especifica en el artículo 40, la educación en derechos humanos es la primera línea transversal del “Sistema Nacional de Educación”:

*“(De las líneas transversales).- El Sistema Nacional de Educación, en cualesquiera de sus modalidades contemplará líneas transversales entre las cuales se encuentran la educación en derechos humanos.” (Art. 40)*

En el mismo artículo se define qué se entiende por “educación en derechos humanos”:

*“La educación en derechos humanos tendrá como propósito que los educandos, sirviéndose de conocimientos básicos de los cuerpos normativos, desarrollen las actitudes e incorporen los principios referidos a los derechos humanos fundamentales. Se considerará la educación en derechos humanos como un derecho en sí misma, un componente inseparable del derecho a la educación y una condición necesaria para el ejercicio de todos los derechos humanos.” (Art. 40)*

La impronta en derechos humanos que caracteriza a esta nueva ley permite clasificar los artículos referidos a los principios que guían la educación en base a los cuatro criterios señalados por Tomasevski. En primer lugar, en cuanto a la asequibilidad (availability) el artículo 1 afirma que “el Estado garantizará” una educación “para todos sus habitantes”. En conjunción con

esto, se proclama también, en el artículo 6, la universalidad del derecho a la educación:

*“(De la universalidad).- Todos los habitantes de la República son titulares del derecho a la educación, sin distinción alguna. El cuidado y educación de los hijos e hijas para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres.” (Art. 6)*

Asimismo, en el artículo 19 y en el primer apartado del artículo 75 se especifica que deben existir centros disponibles para todos los potenciales educandos:

*“(De los recursos).- El Estado proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación y el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.” (Art. 19)*

*“(De los derechos y deberes de las madres, los padres o responsables).- Las madres, los padres o responsables de los educandos tienen derecho a que su hijo o representado pueda concurrir y recibir clase regularmente en el centro educativo que le corresponda y así poder cumplir con la obligatoriedad establecida en la presente ley.” (Art. 75)*

En segundo lugar, en diversos artículos se señala que el Estado debe garantizar la accesibilidad. A través del artículo 16 se declara la gratuidad de la educación:

*“(De la gratuidad).- El principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo.” (Art. 16)*

Asimismo, se afirma que, para asegurar el acceso de todas las personas, el sistema no será discriminatorio, promoverá la igualdad de oportunidades e implementará medidas positivas para incluir a las personas más marginadas:

*“(De la educación como bien público).- Reconócese el goce y el ejercicio del derecho a la educación, como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna.” (Art. 2)*

*“(De la igualdad de oportunidades o equidad).- El Estado brindará los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, y actuará de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes.*

*Asimismo, estimulará la transformación de los estereotipos discriminatorios por motivos de edad, género, raza, etnia u orientación sexual (...).*

*El Estado asegurará a los educandos que cursen la enseñanza pública obligatoria, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.*

*Promoverá su máximo aprovechamiento para la educación, su uso con sentido y su apropiación por parte de los educandos.” (Art. 18)*

En tercer término, en lo que respecta a la aceptabilidad, se plantea en el artículo 10 y en el primer apartado del artículo 72, que la educación brindada debe ser de calidad, lo cual implica también otorgar la seguridad a los estudiantes y ciertas condiciones sanitarias mínimas:

*“(De la libertad de enseñanza).- La libertad de enseñanza estará garantizada en todo el territorio nacional y tal como lo establece el artículo 68 de la Constitución de la República; la intervención del Estado será “al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos”. Asimismo, promoverá la calidad y pertinencia de las propuestas educativas.” (Art. 10)*

*“(De los derechos de los educandos).- Los educandos de cualquier centro educativo tendrán derecho a recibir una educación de calidad y acceder a todas las fuentes de información y cultura, según lo establecido por la presente ley.” (Art. 72)*

Finalmente, la ley también contempla el carácter adaptable de la educación, al postular que es el sujeto, el educando, al que debe adaptarse el sistema educativo -no a la inversa:

*“(Del sujeto de la educación).- Los titulares del goce y efectivo ejercicio del derecho a la educación, son los educandos. Los educadores como agentes de la educación deben formular sus objetivos y propuestas, y organizar los contenidos en función de los educandos, de cualquier edad.” (Art. 5)*

Para contemplar las diversas situaciones de los distintos estudiantes, previendo la adaptación a distintas situaciones y asegurando que todas las personas en edad de asistir a la educación formal puedan efectivamente hacerlo, se prevé la inclusión educativa de aquellas personas que queden excluidas del sistema educativo:

*“(De la diversidad e inclusión educativa).- El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social.*

*Para el efectivo cumplimiento del derecho a la educación, las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y las características individuales de los educandos, de forma de alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades.” (Art. 8)*

Se contemplan también diferentes situaciones como la discapacidad, la enfermedad o las jóvenes que se encuentren embarazadas:

*“(De los derechos de los educandos).- Los educandos de cualquier centro educativo tendrán derecho a (...) recibir los apoyos educativos específicos y necesarios en caso de discapacidad o enfermedad que afecte su proceso de aprendizaje.” (Art. 72)*

*“(De las alumnas en estado de gravidez).- Las alumnas en estado de gravidez tendrán derecho a continuar con sus estudios, en particular el de acceder y permanecer en el centro educativo, a*

*recibir apoyo educativo específico y justificar las inasistencias pre y post parto, las cuales no podrán ser causal de pérdida del curso o año lectivo.” (Art. 74)*

La educación no formal ocupa un lugar importante en esta Ley de Educación.

*“(Concepto).- La educación no formal, en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros.*

*La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas.*

*Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas.” (Art. 37)*

Es pertinente agregar que el derecho a la participación tanto de los estudiantes como de los padres se enfatiza más que en las normativas anteriores, y se incorpora el derecho de los padres a ser informados o la rendición de cuentas del sistema hacia el ciudadano, como se puede observar en los artículos 10, 72 y 75:

*“(De la participación).- La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.” (Art. 9)*

*“(De los derechos de los educandos).- Los educandos de cualquier centro educativo tendrán derecho a: ... C) Agremiarse y reunirse en el local del centro educativo. Cada Consejo reglamentará el ejercicio de este derecho, con participación de los educandos. D) Participar, emitiendo opinión y realizando propuestas a las autoridades de los centros educativos y de los Consejos de Educación, en aspectos educativos y de gestión del centro educativo. E) Emitir opinión sobre la enseñanza recibida. Los Consejos deberán reglamentar la forma en que los educandos podrán ejercer este derecho.” (Art. 72)*

Además de concebir la educación como un derecho fundamental y contemplarla en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, incorporando una perspectiva nueva con respecto a las anteriores leyes de educación, la Ley n°18.437 mantiene las referencias a las libertades individuales y los derechos civiles y políticos inherentes a la actividad educativa:

*“(De la libertad de enseñanza).- La libertad de enseñanza estará garantizada en todo el territorio nacional y tal como lo establece el artículo 68 de la Constitución de la República, la intervención del Estado será “al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos”. Asimismo, promoverá la calidad y pertinencia de las propuestas educativas.” (Art. 10)*

*“(De la libertad de cátedra).- El docente, en su condición de profesional, es libre de planificar sus cursos realizando una selección responsable, crítica y fundamentada de los temas y las actividades educativas, respetando los objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio... Asimismo, los educandos tienen la libertad y el derecho a acceder a todas las fuentes de información y de cultura, y el docente el deber de ponerlas a su alcance.” (Art. 11)*

*“(De la laicidad).- El principio de laicidad asegurará el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa. Se garantizará la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias.” (Art. 17)*

Ahora bien, cabe preguntarse qué variaciones supone esta conceptualización del derecho a la educación en la Ley de Educación del 2008 en relación a sus antecedentes legales. En tal sentido, cuando se compara esta norma con la Ley de Emergencia nro. 15.739 de 1985, se constata un enfoque muy distinto al actual. De hecho, la Ley de 1985 en ningún momento se refiere a la educación como un derecho en sí. El primer apartado (“Principios Fundamentales”), en lugar de centrarse en el derecho a la educación de las personas, pone su foco en la libertad de pensamiento, tanto para educandos como para docentes:

*“La enseñanza-aprendizaje se realizará sin imposiciones ni restricciones que atenten contra la libertad de acceso a todas las fuentes de la cultura. Cada docente ejercerá sus funciones dentro de la orientación general fijada en los planes de estudio y cumpliendo con el programa respectivo, sin perjuicio de la libertad de cátedra en los niveles correspondientes.” (Art. 1)*

*“Se garantizará plenamente la independencia de la conciencia moral y cívica del educando. La función docente obliga a la exposición íntegra, imparcial y crítica de las diversas posiciones o tendencias que presente el estudio y la enseñanza de la asignatura respectiva.” (Art. 2)*

*“Ningún funcionario podrá hacer proselitismo de cualquier especie en el ejercicio de su función o en ocasión de la misma, ni permitir que el nombre o los bienes del Ente sean utilizados con tal fin.” (Art. 3)*

*“Ningún funcionario será afectado en sus derechos en función de sus ideas. Los pronunciamientos oficiales de los órganos directivos o consultivos no obstan al derecho de petición ni al ejercicio de la libertad de pensamiento de funcionarios y educandos.” (Art. 4)*

A diferencia de la Ley del 2008, en la Ley de 1985 los derechos están siempre asociados al libre pensamiento, no a la educación per se. Esto claramente refleja la coyuntura post dictadura que atravesaba el país a la hora de redactar y sancionar dicha normativa. En función de ello, la defensa de los derechos civiles y políticos guía conceptualmente el documento, procurando proteger el libre pensamiento y el libre ejercicio de la profesión docente. En

este sentido, las “Disposiciones Transitorias” de esta ley se centran, en materia de derechos humanos, en la restitución de los funcionarios, en oposición a la Ley del 2008 donde, como se constató anteriormente, la prioridad estuvo en cómo asegurar la obligatoriedad y la universalidad de la educación.

*“La Administración Nacional de Educación Pública declarará la nulidad de todas las destituciones, cesantías o privaciones de trabajos de los funcionarios de su dependencia que fueron dispuestas por motivos ideológicos, políticos, gremiales, violatorias de reglas de derecho o viciadas por desviación de poder. Idéntica declaración de nulidad realizará el Poder Ejecutivo respecto de las destituciones de funcionarios dependientes de la Comisión Nacional de Educación Física.” (Art. 44)*

Por su parte, en la Ley nro. 14.101 de enero de 1973, tampoco se aludía a la educación como un derecho en sí. Paradójicamente, se define a la educación como un servicio público que no perjudica a los demás derechos:

*“La educación es un servicio público fundamental que cumple una función social permanente, sin perjuicio de los derechos fundamentales de los educandos y sus padres que garantiza la Constitución de la República.” (Art. 2)*

Dicho documento, creado en una coyuntura de neto ascenso autoritario, pocos meses antes del golpe de Estado del 27 de junio de 1973, habilitó la restricción de ciertos derechos civiles y libertades como la de expresión o de asociación:

*“Queda especialmente prohibido: 1) Toda forma de compulsión, física o moral, o cualquier decisión que impida o niegue el derecho de aprender y educarse. 2) Realizar o participar en cualquier tipo o clase de actos, reuniones, salas, asambleas, homenajes, plebiscitos y elecciones en las oficinas o establecimientos de educación, no autorizados expresamente por los Consejos respectivos en cada caso, y por razones debidamente fundadas. 3) Colocar avisos, dibujos, emblemas, insignias, carteles, imágenes, leyendas escritas*

*o grabadas, arrojar volantes o realizar cualquier otra clase de actividad o propaganda política, gremial o contraria a la moral o las buenas costumbres, en las oficinas o establecimientos de educación. 4) La ocupación de las oficinas o establecimientos de educación.” (Art. 28)*

Lo anteriormente señalado explica claramente la contradicción entre esta ley y la de 1985, y el énfasis puesto en esta última en la reafirmación de los derechos civiles.

En cuanto a la obligatoriedad escolar en Uruguay, la misma puede rastrearse hasta la reforma vareliana de 1877 que estableció seis años de escolaridad obligatoria. La Constitución de 1966 y la Ley de Educación de 1973 extendieron la escolaridad a nueve años, seis de primaria y tres del ciclo básico de educación media. Según el artículo 5 de esta ley:

*“La educación será obligatoria común y general, en el primer nivel para la Escolar o Primaria y en el segundo nivel hasta tres años mínimos de la Educación Secundaria Básica.”*

En el año 1998 la Ley nro. 17.015 fijó la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los 5 años.

En esta evolución en la que la obligatoriedad escolar pasó de seis años a nueve y de nueve a diez años, la Ley nro.18.437 significó un salto a catorce años de educación obligatoria: dos años de educación inicial (4 y 5 años), seis de primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior.

*“(De la obligatoriedad).- Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica. Los padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje.” (Art.7)*

De acuerdo al texto de la ley, la obligatoriedad debe adaptarse al medio rural y se extiende a los jóvenes y adultos:

*“(De la educación formal en el medio rural).- La educación formal en el medio rural tendrá por objetivo asegurar, como mínimo, la educación obligatoria de las personas, teniendo en cuenta las especificidades del medio en que se desarrolla.” (Art. 34)*

*“(De la educación formal de personas jóvenes y adultas).- La educación formal de jóvenes y adultos tendrá como objetivo asegurar, como mínimo, el cumplimiento de la educación obligatoria en las personas mayores de quince años.” (Art. 35)*

En el marco de dicha obligatoriedad, como se señala en los artículos 73 y 75, la obligación de estudiantes y padres trasciende la mera asistencia al centro e implica ciertos comportamientos y conductas por parte de los involucrados:

*“(De los deberes de los educandos).- Los educandos de cualquier centro educativo tendrán el deber de:*

*A) Cumplir con los requisitos para el cumplimiento de los planes y programas de estudio aprobados y para la aprobación de los cursos respectivos. B) Respetar la normativa vigente y las resoluciones de los órganos competentes y de las autoridades del centro educativo. C) Respetar los derechos de todas las personas que integran la comunidad educativa (docentes, funcionarios, estudiantes, familiares y responsables).” (Art. 73)*

*“(De los derechos y deberes de las madres, los padres o responsables). Las madres, los padres o responsables de los educandos tienen el deber de: A) Asegurar la concurrencia regular de su hijo o representado al centro educativo, de forma de cumplir con la educación obligatoria establecida en la presente ley. B) Seguir y apoyar el proceso de aprendizaje de su hijo o representado. C) Respetar y hacer respetar a sus hijos o representados la autoridad pedagógica del docente, las normas de convivencia del centro educativo y a los demás integrantes de la comunidad educativa (educandos, funcionarios, padres o responsables). (Art. 75)*

Finalmente, para poder avanzar hacia el cabal cumplimiento de la obligatoriedad escolar, la ley prevé el mecanismo de “acreditación de saberes”:

*“(De la validación de conocimientos).- El Estado, sin perjuicio de promover la culminación en tiempo y forma de los niveles de la educación formal de todas las personas, podrá validar para habilitar la continuidad educativa, los conocimientos, habilidades y aptitudes alcanzados por una persona fuera de la educación formal, que se correspondan con los requisitos establecidos en algún nivel educativo. La Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública en el plazo de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los procedimientos de validación y evaluación, estando a cargo de la institución del Sistema Nacional de Educación Pública correspondiente, la expedición de los certificados, previa solicitud del interesado.” (Art. 39)*

En el marco de las “Disposiciones Transitorias y Excepcionales” la Ley enuncia la necesidad de planificar el conjunto de acciones necesarias para concretar la obligatoriedad de la educación media:

*“El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, a los efectos de cumplir con la obligatoriedad de la educación media superior establecida en el artículo 7° de la presente ley, propondrá a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública, un plan específicamente elaborado para tal fin. El mismo, luego de ser aprobado por esta Comisión será elevado al Poder Legislativo, antes del 30 de agosto de 2010.”*

## **El binomio “derecho a la educación-obligatoriedad escolar”**

En la segunda mitad del siglo XX y los albores del siglo XXI el derecho a la educación se ha posicionado en la agenda internacional como un derecho humano por cuyo cumplimiento los países deben velar. La comunidad internacional también ha definido los requisitos principales para efectivizar este derecho, en particular, las llamadas “4A” planteadas por Tomasevski.

Como otros derechos humanos, el derecho a la educación no es un derecho unidimensional sino que alberga aspectos referidos a los fines de la educación y las características de los procesos educativos así como la completitud de ciclos escolares. En particular, en relación al tema que nos ocupa en este libro, debe precisarse que el derecho a la educación no es considerado sinónimo de educación media completa.

En la escena nacional la Ley de Educación vigente, sancionada en el 2008, consagró el derecho a la educación como principio rector de la educación y, específicamente, de las políticas públicas de educación. La enunciación de este derecho puede interpretarse como un verdadero salto cualitativo en relación a las leyes previas de 1985 y 1973 que no aludían a la educación como derecho. En la ley del 2008, además, el derecho a la educación aparece explícitamente asociado al derecho a la participación, el respeto a los educandos como sujetos de la educación y la inclusión educativa.

Junto con la enunciación explícita del derecho a la educación, la ley introdujo la obligatoriedad de la educación media completa, esto es seis años posteriores a primaria. De esta forma, Uruguay se acompasaba con los países de la subregión puesto que Chile había establecido tal obligatoriedad en el 2003<sup>3</sup> y Argentina lo había hecho en el 2006<sup>4</sup>. Internamente la ampliación de la escolaridad obligatoria habilita diversas lecturas.

Primero, es un indicador del convencimiento de buena parte de la clase política (concretamente, los legisladores que votaron la ley) respecto a que la educación constituye un tema prioritario en la agenda pública, por diversas razones, algunas individuales (el déficit educativo cercena el pleno desarrollo de los individuos), otras colectivas (la educación es vista como pilar del desarrollo nacional).

Segundo, expresa una apuesta a la ley como instrumento de transformación de la realidad social, específicamente la realidad educativa. Esto resulta llamativo si se tiene en cuenta que el país está muy lejos de la universalización del ciclo básico de educación media, aún cuando jurídicamente se consagró su obligatoriedad hace ya muchos años, en la Constitución de 1966 y la Ley de 1973. En los capítulos que siguen se dimensionará esta problemática y se profundizará en algunos de los nudos críticos que el país deberá desatar en esta materia en los próximos años.

---

3 Ley nro. 19.876.

4 Ley de Educación Nacional nro. 26.206.



# ¿QUIÉNES EJERCEN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN MEDIA EN URUGUAY?

## **Abordaje analítico-descriptivo del tema**

Este capítulo es analítico-descriptivo y utiliza diversas fuentes de información disponibles.

En primer lugar, se presenta el acceso al nivel medio de los jóvenes en Uruguay, que es casi universal (97%) para los habilitados, es decir los que egresan de primaria. Sin embargo, el desfasaje de la edad de egreso del primer ciclo (debido a la repetición de más de un quinto de los niños) junto a la repetición en el ciclo medio conducen a una tasa neta de matrícula superior al 100%.

El máximo nivel educativo alcanzado por los adolescentes y jóvenes permite ver varios elementos: si bien la distribución que se obtiene en el 2008 (medición de la ENAJ) muestra una mejoría de las proporciones de jóvenes que lograron mayores niveles educativos al compararse con 1990 (año de la primera encuesta de juventud), también se percibe una situación de rezago importante en relación con la región.

Por otra parte, las condiciones de partida de los jóvenes (considerando como indicador el clima educativo del hogar) ejercen una fortísima determinación en los niveles educativos alcanzados. Este hallazgo no es novedoso porque la investigación educativa nacional ha hecho hincapié en él en forma reiterada desde los estudios de CEPAL a comienzos de los años '90, pero continúa impactando como muestra contundente de inequidad en el país. Asimismo las mujeres alcanzan (y esta tendencia se sostiene en el tiempo) mayor escolarización que los varones.

Se describe la asistencia a tipos de centros educativos según estos sean públicos o privados. Sobresalen aquí dos elementos centrales: al comparar las cohortes de 25 a 29 años y de 12 a 14 años, la proporción de los que asisten a centros educativos privados en Montevideo aumenta para las edades

menores. En el Interior la asistencia a centros públicos es mayoritaria y relativamente estable. La tendencia a la fragmentación educativa se incrementa, consolidándose circuitos que no se intersectan.

Se presentan cinco trayectorias educativas que fueron construidas considerando el nivel educativo alcanzado y el desempeño (repetición) en el nivel primario y medio. Esta tipología de los recorridos a lo largo de los dos ciclos permite saber cuántos son los jóvenes en cada una de ellas. Solo el 19% de los jóvenes logran terminar la educación media en el tiempo previsto para ello, y más del 50% de los que ingresan a la educación media desertan del sistema educativo sin completarlo. Por otra parte, las trayectorias muestran desigualdades, tanto entre mujeres y varones, como en relación a las condiciones de partida de los jóvenes.

Se ha incorporado en este capítulo el análisis de los calendarios de cuatro eventos considerados de transición a la adultez, (las edades a las que se experimentan por primera vez). Es muy relevante mostrar que los jóvenes que provienen de hogares de menor capital educativo, no sólo desertan a edades más tempranas del sistema; también es anterior su edad de ingreso al mercado de trabajo, la autonomía y el inicio a la vida reproductiva (aunque para los dos sexos esta última es posterior a la desafiliación educativa). Estas diferencias en los calendarios evidencian que los capitales educativos heredados (del hogar de origen) tienen fuerte impacto en los niveles educativos alcanzados pero, sobre todo, abren brechas cada vez más importantes entre los propios jóvenes.

Las condiciones juveniles tan distantes para una misma cohorte ponen de manifiesto dos elementos. En primer lugar, la complejidad e imposibilidad de cumplir con el afán homogeneizador, de impronta vareliana (la educación como dispositivo disciplinador. En segundo lugar, el reconocimiento de que las edades de los sujetos sobre los cuales recae esa pretensión (los jóvenes) suponen una serie de ámbitos en los que se desenvuelve su vida que trascienden lo educativo pero que, a su vez, determinan su continuidad en el sistema educativo (el ingreso al mercado de trabajo, por ejemplo). Estas complejidades no se plantean en primaria pero son insoslayables en el ciclo medio, particularmente en el superior. En este sentido resulta imperioso contar con una mirada integral a las condiciones juveniles y no debiera abordarse esta problemática como exclusivamente educativa, esto es con un recorte sectorial que no atienda a las otras dimensiones de la vida de los jóvenes.

A posteriori de esta primera descripción se clasifica al conjunto de los jóvenes de 12 a 29 años en dos conjuntos: los que inician el nivel medio y los que no lo iniciaron al momento de responder la encuesta. En el primer conjunto es posible distinguir aquellos que al responder la encuesta están cursando (asisten a centros educativos), los que ya han completado el nivel y los que han desertado del sistema sin completarlo. Entre los que no iniciaron el nivel medio se encuentran las siguientes situaciones: los que egresaron de primaria y nunca ingresaron al ciclo medio, los que abandonaron los estudios sin completar primaria y los que aún cursan el nivel primario.

Se caracteriza cada una de esas situaciones según tramo de edad a la que pertenecen, lugar de residencia, clima educativo del hogar de origen, tercil de ingresos al que pertenece el hogar en el que viven al momento del relevamiento y sexo. Esta clasificación cumple dos objetivos: en primer lugar, ver los perfiles de los jóvenes que están en cada una de las diferentes situaciones y, en segundo lugar, es un insumo indispensable para el análisis del capítulo siguiente que analiza las opiniones sobre el sentido que le atribuyen a la educación, tanto para estudiar educación media como para no hacerlo.

Por último, se presenta un modelo multivariado de las determinantes de la probabilidad de desertar de la educación media para aquellos que inician el nivel. De este modo, se determina el peso unitario que tiene cada una de las diferentes variables significativas en el modelo, dejando constante las demás, tanto las que son indicadores de las condiciones de partida de los jóvenes (clima educativo del hogar), como las individuales (sexo, edad) y también institucionales (asistió a centros públicos, privados o ambos en los ciclos primario y secundario).

## **El acceso al nivel medio**

Por tasa neta de matrícula se entiende “el número de alumnos o estudiantes en el grupo de edad teórica relativa a un nivel determinado que efectivamente se encuentran matriculados en ese nivel, expresado como el porcentaje del total de la población en ese grupo de edad” (UNESCO, 2011). La tasa neta de matrícula para el nivel medio (CINE<sup>5</sup> 2-3) toma el grupo de edad teórica de 12 a 18 años. En caso de considerar Ciclo Básico de Educación media (CINE-2) toma las edades de 12 a 15 años.

---

5 Clasificación Internacional Normalizada de Educación (UNESCO).



Entre los 12 y los 15 años el 89% de los adolescentes están habilitados a ingresar a educación media por haber aprobado primaria, mientras que el 10% aún continúa cursando, lo que significa que si aprueban lo harán con extraedad. De los que aprueban primaria, el 97% efectivamente se inscribe en el nivel medio. Al momento de la encuesta un 6% de los que habían iniciado el nivel medio ya se había desafiado del sistema educativo.

Debe notarse que de los que finalizan primaria, el 13% lo hace con 13 años o más, lo que significa al menos un año de extraedad al egreso de este nivel.

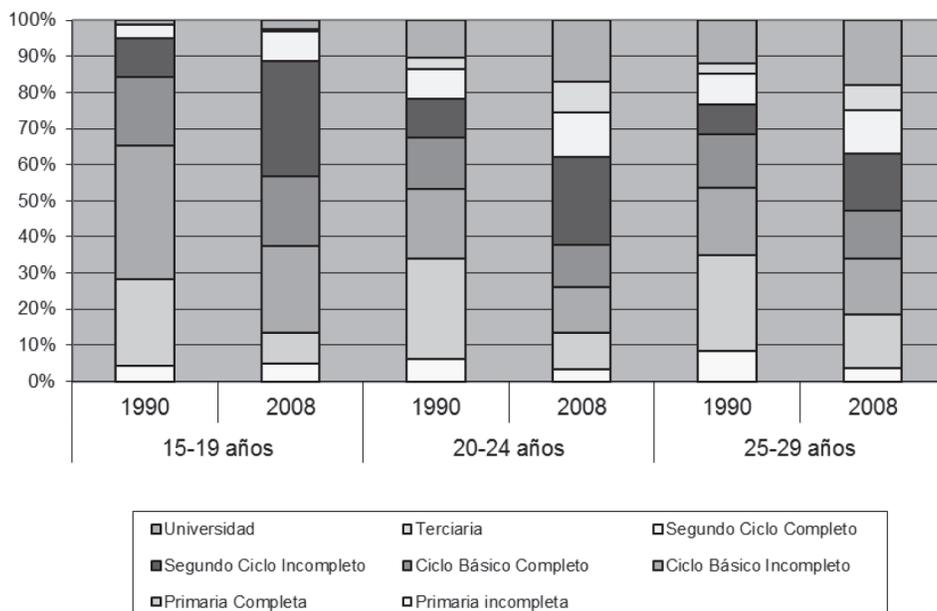
## **El nivel educativo alcanzado**

Al comparar las distribuciones en 1990 y en el 2008<sup>6</sup> del nivel educativo alcanzado para los jóvenes de entre 15 y 29 años -tal como se presenta en la gráfica siguiente- se verifica que en el 2008 es mayor el porcentaje que alcanza niveles educativos más altos, para todas las cohortes consideradas. A pesar de este incremento, el porcentaje de los que completan la educación media es menor que en otros países de la región (De Armas-Retamoso, 2010; Mancebo, 2012).

---

6 Este indicador es considerado una medida del impacto social de la educación y generalmente se presenta para la población de 15 años y más, por tramos quinquenales de edad, dado que depende de la edad de los individuos (a los 15 años no se puede haber completado estudios universitarios, por ejemplo).

**Gráfica 1. Porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años según nivel educativo alcanzado por tramo de edad. 1990-2008.**



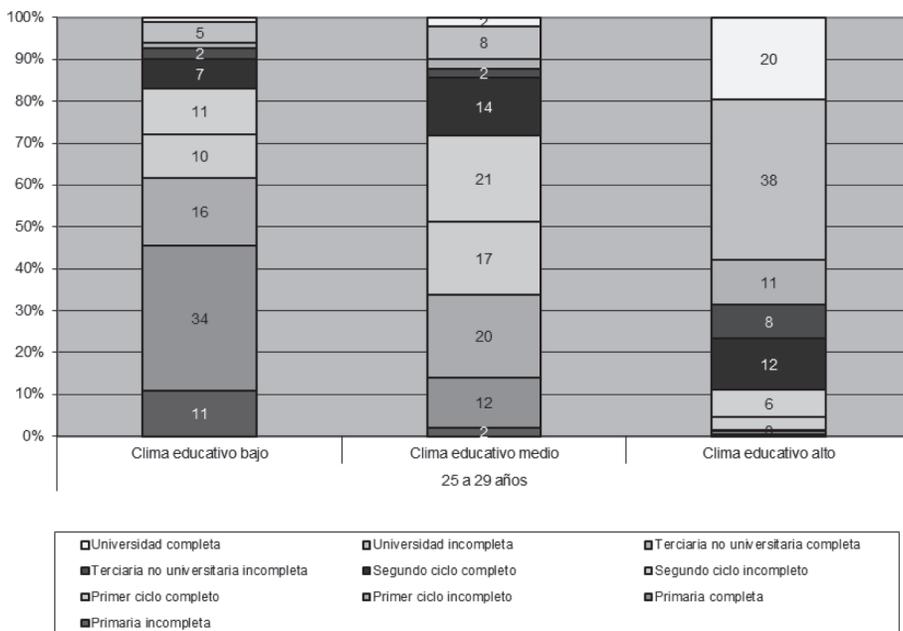
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la ENJ (1990) y ENAJ (2008).

Persisten en el año 2008 señales de desigualdad en los niveles de escolarización alcanzados por los y las jóvenes según la condición de origen. Entre los 25 y 29 años de edad<sup>7</sup>, el 17% de los jóvenes que provienen de hogares con clima educativo<sup>8</sup> bajo aprueban el nivel medio de educación o lo superan, frente al 89% de los que provienen de hogares con clima educativo alto.

7 La distribución del nivel educativo alcanzado por clima educativo del hogar para cada tramo de edad puede encontrarse en [www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1.7,104,O,S,0;SRC;197;0;1136;N;SRC;](http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1.7,104,O,S,0;SRC;197;0;1136;N;SRC;)

8 La variable *clima educativo del hogar de origen* como indicador de las condiciones de partida de los jóvenes: la posición inicial que ocupan en la estructura social. Se construye a partir del promedio de años de educación formal aprobados por sus dos padres, o por el madre/padre y jefe de hogar de origen en caso que corresponda, o tutor(es). Asume tres valores: clima educativo bajo cuando el promedio años de educación formal aprobados es 6 o menos; clima educativo medio cuando el promedio se ubica entre 7 y 12 años y clima educativo alto cuando el promedio de años de educación formal es 13 años o más.

**Gráfica 2. Porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años por clima educativo del hogar de origen según nivel educativo alcanzado. Año 2008.**



Fuente: Filardo (2010).

## Tipo de provisión del servicio educativo: centros públicos y privados.

Tal como ocurre en los otros niveles de enseñanza, la cobertura del sector privado para la educación media es superior en Montevideo que en el Interior y crece a medida que disminuye la edad de los jóvenes. Para el tramo de 25 a 29 años los que sólo asistieron a centros privados en el nivel representan el 20%, frente al 33% que se registra entre los adolescentes de 12 a 14 años. En el Interior se registra asimismo un incremento entre aquellos que sólo asisten a centros privados que pasan de ser el 5% entre los adultos jóvenes al 12% entre los adolescentes.

Sin embargo, la relativa estabilidad del porcentaje de quienes asisten sólo a centros públicos -en el entorno del 66 al 69% en Montevideo y del 89% en el Interior- sugiere que el movimiento tiende a consolidar dos situaciones diferentes: entre los que van a enseñanza media sólo a centros privados o sólo a centros públicos, ya que lo que efectivamente disminuye es el porcentaje de los que alternan entre unos centros y otros (aún exceptuando considerar aquí el tramo de 12 a 14 años que recién están iniciando el ciclo medio).

Aún considerando que la probabilidad de cambiar de tipo de centro (público y privado) depende de la edad, puede al menos formularse como hipótesis que también para educación media (de hecho las escuelas técnicas son todas públicas) opera una creciente segmentación del sistema educativo principalmente en Montevideo, estableciendo distancias sociales cada vez más importantes en la medida que son, además, acumulativas. Aparecen “circuitos” que no se comunican (entre aquellos que realizan toda la trayectoria en centros privados desde educación inicial hasta terminar el ciclo medio y los que asisten sólo a centros públicos). Ambos circuitos concentran población de diferentes posiciones sociales y capitales en el hogar<sup>9</sup> y recorren los tres niveles sin interactuar en ningún “espacio” escolar. Analizando las diferentes cohortes se aprecia que el crecimiento del sector privado se da principalmente por la disminución del porcentaje de los que alternan entre los diferentes tipos de centros (públicos y privados).

## **Trayectorias educativas**

Utilizando los datos de la ENAJ 2008 puede describirse la situación educativa de los jóvenes urbanos de 20 a 29 años de Uruguay<sup>10</sup> de la siguiente forma:

- El 97% egresan de educación primaria.
- El 23% egresan con rezago del nivel primario (repitieron uno o más años en la escuela).
- Inician la educación media casi el 90%.

---

9 Tienen diferentes “activos” para utilizar la terminología de Kaztman (2001).

10 Se toma este tramo etario, porque teóricamente la edad de finalización del nivel medio son los 18 años. De esta forma, como la trayectorias educativas se construyen considerando la educación media, todos están expuestos al riesgo (estadísticamente) de haber completado el nivel.

- De los que no inician educación media dos de cada tres terminaron la escuela con rezago.
- Uno de cada tres aprueba educación media.
- De los que aprueban el nivel medio, el 97% egresó de primaria sin rezago.

Por lo tanto, el egreso de primaria es prácticamente universal. No obstante, casi uno de cada cuatro egresaron con extraedad (repetieron al menos un año en primaria) y la probabilidad de aprobar educación media para los jóvenes que inician este nivel con rezago es extremadamente baja. Por eso importa establecer cuáles son los recorridos de los jóvenes a lo largo de todos los ciclos educativos. Con este objetivo se construyen cinco trayectorias educativas hasta la culminación de educación media, considerando simultáneamente el máximo nivel educativo alcanzado y el tiempo requerido para lograrlo.

- La **TRAYECTORIA ESPERADA** es recorrida por los jóvenes que cumplen en tiempo y forma lo que establece como obligatorio la Ley General de Educación del 2008: culminan la educación media y lo hacen en el tiempo teóricamente establecido para ello. Son el 19% del total de jóvenes del tramo de 20 a 29 años en la ENAJ 2008.
- La **TRAYECTORIA ESPERADA LENTA** representa al 13.7% de los jóvenes de 20 a 29 años, que aprueban el nivel medio pero en más tiempo del previsto. El rezago puede haber sido producido tanto por repetición en primaria o en el nivel medio. Debe notarse que el 12.7% son quienes repiten sólo en educación media, lo que significa que sólo el 1% de los que venían con extraedad de primaria logran culminar la educación media (habiendo repetido en este nivel o no).
- La **TRAYECTORIA TRUNCA TEMPRANA** corresponde a aquellos jóvenes que habiendo culminado la educación primaria no inician el nivel medio. Representa casi al 8% de los jóvenes del tramo de 20 a 29 años.
- En la **TRAYECTORIA TRUNCA MEDIA** se clasifican los y las jóvenes que habiendo iniciado el nivel medio desertan del sistema educativo sin haber aprobado este nivel. Representa a más de la mitad de los jóvenes del tramo de edad (51%).

- Por último, la **TRAYECTORIA INCONCLUSA** corresponde a los jóvenes que teniendo entre 20 y 29 años están asistiendo al momento de la encuesta a establecimientos educativos de nivel medio, ya sea por sucesivos años de repetición o por retorno al sistema educativo luego de períodos de desafiliación al mismo. Representan el 6% del tramo de edad.

El rezago en primaria (dado por experiencias de repetición) determina fuertemente los resultados obtenidos en el nivel medio. El “asunto educativo” debe re-colocarse: no es sólo un problema de educación media, si bien se expresa en ese ciclo. El 10% de los jóvenes que inician educación media con extraedad logran completar el nivel. En el conjunto de jóvenes de 20 a 29 años son el 1% y corresponden al 3% de los que finalizan educación media. Como es obvio, el 97% de los que aprueban el nivel medio de educación no repitieron en el ciclo primario.

Ahora bien, las trayectorias educativas muestran inequidades, entendiendo por éstas, aquellos factores socio-culturales o económicos de origen de los alumnos que generan de forma sistemática ciertos resultados educativos que el sistema no logra amortiguar. Los procesos de exclusión han cambiado respecto a los verificados en la ENJ 1990: ya no se dan en el nivel inicial y/o en primaria; en el 2008 se expresan con intensidad en el nivel medio.

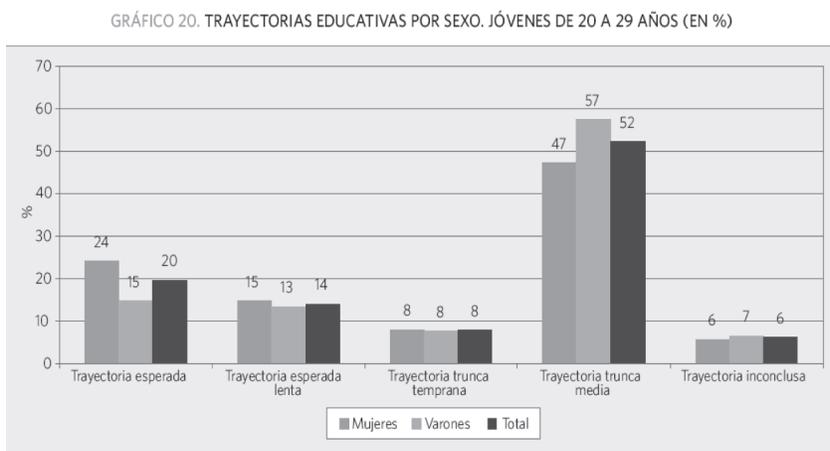
En este sentido, señalemos apenas dos aspectos: los mejores resultados educativos que obtienen las mujeres frente a los varones del mismo rango de edad y las brechas que se presentan en función de las condiciones de partida de los jóvenes tomando como indicador el clima educativo del hogar de origen.

## **Desigualdades en las trayectorias educativas**

Las gráficas siguientes muestran diferencias por sexo en el desempeño educativo de varones y mujeres de entre 20 y 29 años (ENAJ, 2008), lo cual significa que las mujeres obtienen en conjunto una mayor escolarización (culminan educación media el 39% de las mujeres frente al 28% de los varones); además lo hacen en mayor proporción en los tiempos esperados (24% frente al 15%).

No hay diferencias según sexo en las trayectorias trunca tempranas, con el fin de su recorrido educativo al finalizar primaria, ni en la trayectoria inconclusa a la que pertenecen aquellos que aún están asistiendo a centros educativos de nivel medio. La trayectoria trunca media es predominante para los dos sexos aunque manifiesta un porcentaje mayor de varones (el 47 % de las mujeres y el 57% de los hombres).

**Gráfica 3. Trayectorias educativas por sexo. Jóvenes de 20 a 29 años (en %). Año 2008.**



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

### Los diferenciales de resultados educativos por género.

Los desempeños educativos de las mujeres son mejores que los de los varones en todos los indicadores. Las mujeres tienen más años de escolarización, aprueban educación media en mayor proporción y describen trayectorias esperadas con mayor frecuencia relativa que los varones. Asimismo las tasas de repetición se distribuyen diferencialmente por sexo, desde primaria. La experiencia de repetición se verifica en mayor proporción entre los varones y crece en las cohortes más jóvenes el porcentaje de varones que repiten más de una vez, lo que muestra que la extraedad al egreso de primaria se

incrementará para los varones entre 12 y 14 años en el 2008 (según los datos de ENAJ presentados en Filardo, 2010) <sup>11</sup>.

El análisis de los diferentes calendarios de los jóvenes en sus transiciones a la vida adulta<sup>12</sup> muestra que la posición social de la que provienen los jóvenes (clima educativo el hogar de origen) marca profundas diferencias intra-generacionales y por sexo. El efecto combinado de sexo y capital educativo es cada vez más importante por lo que se evidencia la necesidad de considerar dichas variables simultáneamente.

Las gráficas siguientes permiten ver el desgranamiento del sistema educativo a edades más tempranas de quienes provienen de hogares con menor capital educativo (a los 15 años el 38% de las mujeres y el 45% de los varones ya habían desertado). En cambio, para los que provienen de hogares de clima educativo alto la pendiente de la curva a los 18 años muestra la finalización de la educación media del 72% de ellos (el 80% de las mujeres y el 64% de los varones han aprobado educación media a los 18 años).

Las gráficas muestran además que la discontinuidad de los estudios se produce antes que el inicio de la vida reproductiva (esto tanto para mujeres como para varones), para todas las posiciones sociales. A nivel macro el embarazo adolescente no parece explicar el truncamiento de las trayectorias en el sistema educativo.

Debe señalarse que para los y las adolescentes y jóvenes que provienen de hogares de clima educativo bajo, si bien la distancia entre el inicio de la vida reproductiva y la salida del sistema educativo es relevante tanto para mujeres como para varones, en el caso de las primeras es sensiblemente menor, aunque es anterior (con una diferencia mayor a un año) el abandono de los estudios. Por otra parte, entre las mujeres se aprecia una distancia notoria en la edad al primer hijo/a en función de los capitales educativos de origen.

---

11 Sin embargo, estos mejores rendimientos y desempeños de las mujeres en el sistema educativo no se traducen en el mercado laboral. Si bien es cierto que a mayor nivel educativo alcanzado los ingresos percibidos por trabajo se incrementan al interior de cada uno de los sexos, para un mismo nivel educativo los ingresos percibidos (valor hora) es menor para las mujeres y la brecha es sostenida a lo largo del tiempo. El mercado laboral no valoriza de igual forma para mujeres y para varones los años de escolaridad alcanzados, ni el desempeño en el sistema, considerando como indicador el tiempo dedicado para alcanzar un mismo nivel: para las mujeres *rinde* menos que para los varones (Filardo, 2011).

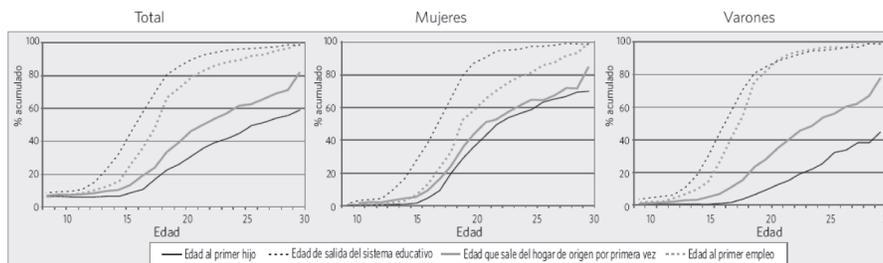
12 Considera la edad en que se experimentan cuatro de los eventos vitales que son hitos de pasaje para desempeñar roles adultos en la sociedad: salir del sistema educativo, ingresar al mercado laboral en forma estable (al menos de tres meses de duración), constituir domicilio diferente al hogar de origen (autonomía) e iniciar la vida reproductiva (tener el primer hijo/a).

Los calendarios de inicio a la vida reproductiva son claramente más tardíos en aquellas que provienen de hogares de clima educativo alto que, a su vez, son similares a los de los varones que provienen de este tipo de hogares. Es así que se establecen pronunciadas diferencias entre las mujeres según su posición de origen. En la medida en que el clima educativo del hogar de origen correlaciona con los niveles educativos alcanzados, ocurre lo mismo al considerar como variable de corte aprueba educación media o no.

Es así que las trayectorias no sólo muestran calendarios (edades a las que se experimentan diferentes hitos vitales) muy diferentes en función de las posiciones sociales, sino que evidencian roles y modelos de género que conducen a proyectos de vida, formas de ser y estar en el mundo muy distintos: tradicionales en el caso de las mujeres de menores capitales educativos -heredado y alcanzado- con maternidades precoces, frente a una postergación de la reproducción biológica en el caso de aquellas más educadas que, por otra parte, se asemejan más a los calendarios masculinos de la misma posición.

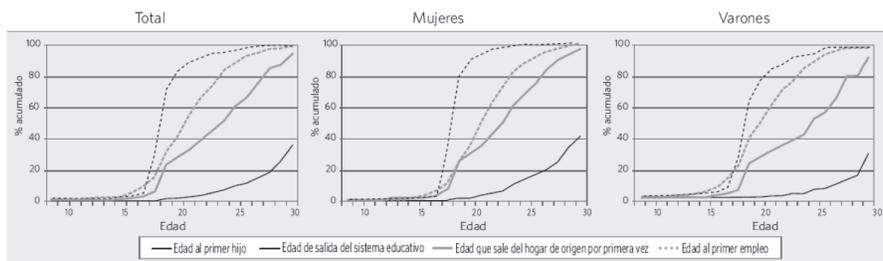
En consecuencia, las temporalidades (tiempo incorporado, hecho cuerpo) también son altamente variables según la posición que se ocupe en el espacio social. La existencia de múltiples tiempos sociales es un elemento escasamente trabajado en las políticas sociales en general y educativas en particular, aunque sin duda muy relevante. En otros trabajos se han presentado evidencias del (des)ajuste que se aprecia entre las temporalidades institucionales del sistema educativo y los tiempos sociales de algunos sectores (Filardo, 2008).

**Gráfica 4. Porcentaje acumulado a cada edad de jóvenes que experimentaron los eventos de transición: edad al primer hijos, primer empleo, primera salida del hogar de origen y salida del sistema educativo por años cumplidos por sexo, según clima educativo bajo del hogar de origen. Año 2008.**



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

**Gráfica 5. Porcentaje acumulado a cada edad de jóvenes que experimentaron los eventos de transición: edad al primer hijos, primer empleo; primera salida del hogar de origen y salida del sistema educativo por años cumplidos por sexo, según clima educativo alto del hogar de origen. Año 2008.**



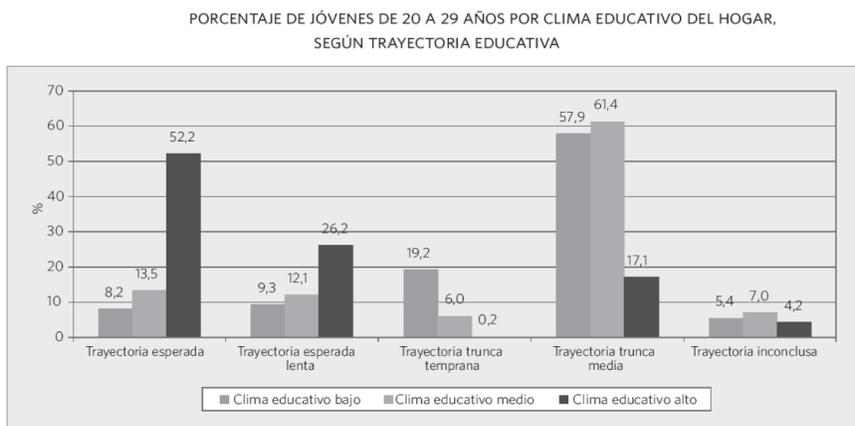
Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

El clima educativo del hogar del que provienen los jóvenes tiene una determinación relevante en las trayectorias educativas que recorren éstos. Dentro de quienes aprueban educación media hasta los 29 años, se encuentran más de la mitad de los jóvenes que provienen de hogares de clima educativo alto frente a un 8% de los que provienen de hogares de clima educativo bajo. Esto supone una importante reproducción intergeneracional del capital educativo, sin que afecte el hecho de que inter-generacionalmente aumenten

los años de estudio promedio (lo cual ha sido probado en diversos estudios más o menos recientes en el Uruguay y es un fenómeno de carácter internacional). Si bien las generaciones jóvenes en promedio alcanzan más años de estudio que los de mayor edad, la distribución no es homogénea como lo muestran estos datos.

No sólo la distribución en el nivel educativo alcanzado acusa serias desigualdades en función del clima educativo del hogar de origen, sino que también muestra diferencias en el tiempo requerido para aprobar la educación media. Las diferencias entre las tres categorías de clima educativo presentan brechas tanto en las trayectorias esperadas como en las trayectorias esperadas lentas, aunque en las últimas la distancia es menor.

**Gráfica 6. Porcentaje de jóvenes de 20 a 29 años por clima educativo del hogar según trayectoria educativa. Año 2008.**



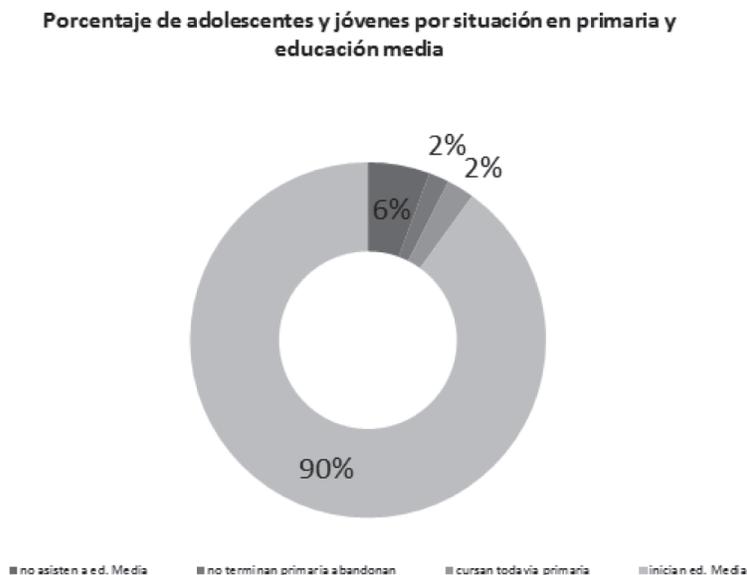
Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

## Situaciones educativas

En la medida que importa distinguir las situaciones educativas en las que se encuentran los y las jóvenes, tanto como indagar si los perfiles de quienes están en cada una de ellas se diferencian, se procede a la clasificación de los y las jóvenes en las diferentes situaciones construidas.

La primer distinción que se establece es entre aquellos que inician educación media y quienes no lo hacen. A partir de los datos de ENAJ 2008, del total de los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años del país urbano, inician el nivel medio el 90%. El 10% que no inicia se compone por un 2% que aún continúan estudiando en el nivel primario, algo menos de un 2% que abandonaron el sistema educativo sin haber culminado primaria, un 6% que culminó la educación primaria pero no inició educación media (Filardo, 2010).

**Gráfica 7. Porcentaje de adolescentes y jóvenes por situación en primaria y educación media. Año 2008.**



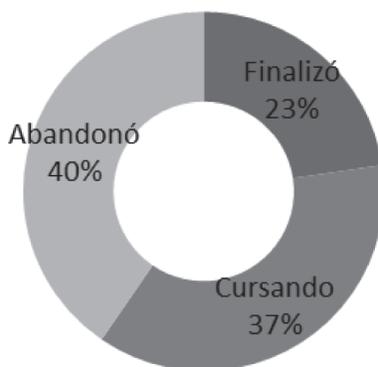
Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

La segunda distinción es al interior de los que inician educación media. Los adolescentes y jóvenes (12 a 29 años) que inician el nivel medio pueden clasificarse en tres categorías, según su situación al momento del relevamiento:

- Continúa cursando.
- Finalizó el nivel medio.
- Abandonó en el nivel medio de educación<sup>1</sup>.

**Gráfica 8. Situación relativa a la educación media de los adolescentes y jóvenes que inician el nivel. Total país (en %). Año 2008.**

**Situación relativa a la educación media de los adolescentes y jóvenes que inician el nivel. Total país. (en porcentajes)**



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

En el 2008, de los adolescentes y jóvenes entre 12 y 29 años que inician el nivel medio (el 89% del total), el 40% abandona el sistema educativo sin haberlo aprobado (representan el 36,4% del total), un 37% se encuentra asistiendo a centros de educación media y el 23% ya ha completado el nivel.

<sup>1</sup> Vale aclarar que esta clasificación realizada para el Segundo Informe de la ENAJ supuso una depuración de las inconsistencias en las respuestas de los mismos jóvenes entre la Encuesta Continua de Hogares y la ENAJ (el diseño muestral de la última estaba anidado a la primera) producto del “gap temporal” entre ambos relevamientos. En casos de no coincidencia de las respuestas se procedió a un estudio individualizado de los casos.

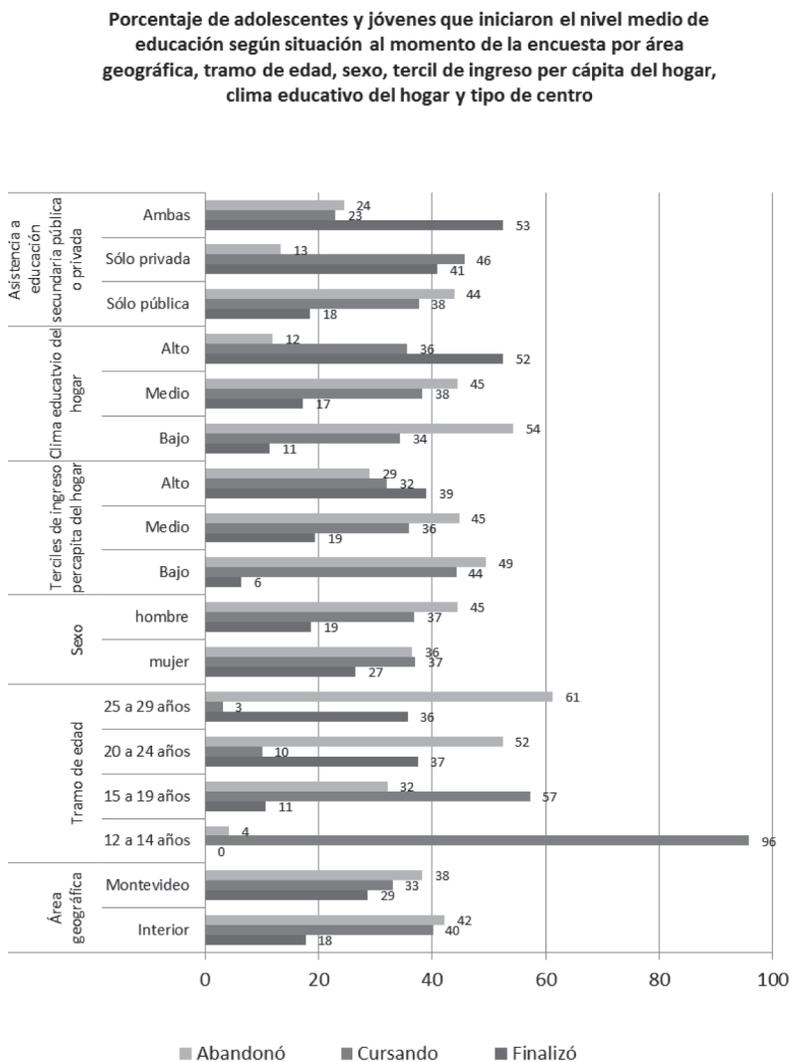
Las diversas situaciones se asocian estrechamente con la edad. Entre los 12 a 14 años la proporción de los que han completado el nivel es nula, puesto que ello está previsto a los 18 años como mínimo. Por otra parte, la proporción de los que están asistiendo a los centros es mayor a menor edad y lo inverso sucede con los que han abandonado sin finalizar el nivel medio (el 4% entre los 12 y los 14 años y el 61% entre los 25 y los 29 años han desertado de educación media).

Poco más de uno cada tres de los mayores de 20 años ha aprobado el nivel medio de educación. Las mujeres finalizan el nivel con mayor frecuencia relativa que los varones, considerando el conjunto de la población de 12 a 29 años; en cambio, los varones abandonan el sistema educativo en educación media en un porcentaje mayor (45% vs 36%).

Considerando el tercil de ingresos per cápita del hogar en el que vive el joven, se encuentran diferencias sustantivas: mientras la mitad de los que pertenecen a hogares del tercil bajo de ingresos del hogar ha abandonado el nivel medio sin haberlo aprobado, se encuentra en esta situación el 29% del tercil alto. Las diferencias entre el tercil medio y el bajo son muy leves.

En cuanto a la finalización del nivel medio la situación es aún más marcada: el 39% de los jóvenes del tercil alto ha finalizado el nivel frente al 6% de los que pertenecen a hogares ubicados en el tercil bajo de ingresos per cápita.

**Gráfica 9. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que iniciaron el nivel medio de educación según situación al momento de la encuesta por área geográfica, tramo de edad, sexo, tercil de ingreso per-cápita del hogar, clima educativo del hogar de origen y tipo de centro al que asistieron en primaria y educación media. Año 2008.**



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

Mayor diferencia aún marca el clima educativo del hogar<sup>2</sup>: finaliza el 11% de jóvenes que provienen de hogares con clima educativo bajo frente a un 52% de los que provienen de clima educativo alto; a la inversa entre los que abandonan se encuentra el 54% de los que vienen de hogares de clima educativo bajo frente a un 12% de los que pertenecen a hogares de clima educativo alto.

En el mismo sentido que en las dos variables anteriores<sup>3</sup>, el tipo de centro al que se asiste muestra diferencias notorias: abandonan el 13% de los que asistieron sólo a centros educativos privados frente a un 44% de los que asistieron sólo a centros educativos públicos y un 24% de los que asistieron a ambos tipos de centros. Por otra parte, logran aprobar educación media el 41% de los que asistieron a sólo a centros privados mientras que lo consigue el 18% de los que asistieron solo a centros públicos y el 53% de los que asistieron a ambos tipos de centro.

### **¿Quiénes desertan del nivel medio sin completarlo?**

En este apartado se hará foco en quienes abandonan el sistema educativo en el nivel medio sin aprobarlo.

En este sentido, una primera discusión tiene que ver con la terminología que se emplea para hacer referencia a esta problemática. Se ha propuesto el término “desafiliación” del sistema educativo en sustitución de “deserción” para no connotar negativamente a los sujetos que dejan de asistir sin aprobar un nivel. También se ha hablado de “exclusión” educativa, una de cuyas modalidades es el dejar de asistir al sistema educativo formal (Mancebo y Méndez, 2012). No obstante, el término deserción ha sido utilizado tradicionalmente y se ha atribuido a diferentes factores el truncamiento de la trayectoria educativa (no solo a la responsabilidad del sujeto) (Latiesa, 1996; Boado et al, 2011).

---

2 Construido como el promedio de años de educación formal adquirido por jefe del hogar y cónyuge en el caso de jóvenes no autónomos; en caso de jóvenes autónomos por madre y padre, de tal forma de captar el nivel educativo del hogar de origen. Fue clasificado en 3 categorías: Bajo: 6 años promedio o menos de educación formal; Medio: 7 a 12 años promedio de educación formal; Alto: 13 años y más de años promedio de educación formal.

3 En este caso se presentan relaciones bivariadas simples, es decir sin controlar los efectos que producen en esta relación terceras variables. Un análisis de regresión logística de la probabilidad de aprobar o no educación media se presenta en Filardo, 2010. Sin embargo, todas las variables que se presentan aquí son significativas.

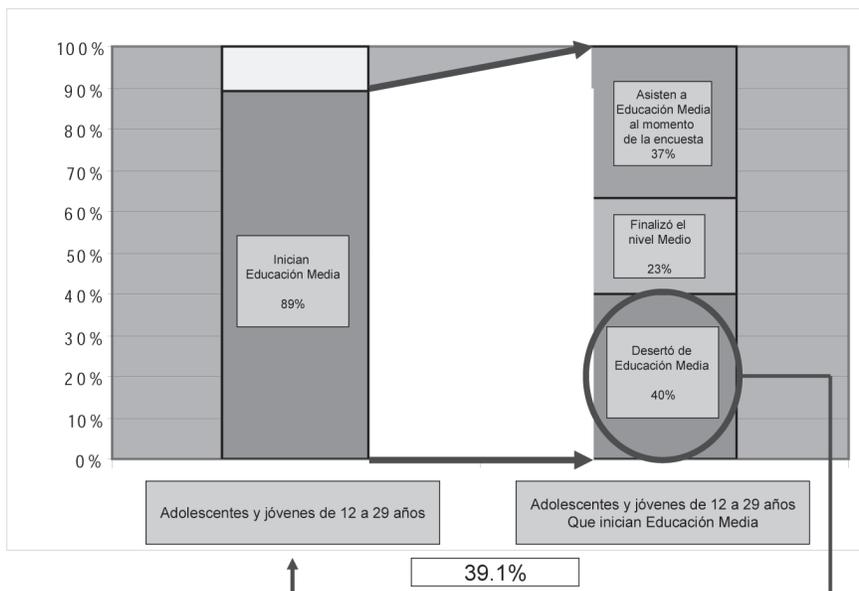
Una segunda discusión relevante remite a cómo se mide la deserción ya que, en cualquier nivel, cualquier sujeto es pasible de reingresar a la educación en cualquier momento de su vida y, por tanto, la deserción es un “estado” y no un atributo definitivo. Sin embargo, la cuantificación de los que han dejado de asistir al sistema educativo sin culminar el nivel medio, es un resultado educativo significativo y se requiere para la descripción de la población adolescente y joven, así como tiene interés el análisis de los motivos atribuidos para el diseño de modificaciones a la oferta educativa.

Para medir el fenómeno se ha distinguido entre abandono (que remite al periodo lectivo considerado) y deserción (dos periodos curriculares o más sin actividad académica)<sup>4</sup>. Sin embargo, a los efectos de este análisis y dado que los datos de la ENAJ no son administrativos (institucionales) sino autodeclaraciones de los individuos, referiremos indistintamente a ambos términos. En definitiva, la categoría conjuga el iniciar el nivel medio, no estar asistiendo al momento actual y no haber completado el nivel; dicho de otro modo: *dejó de asistir* (no se dispone de información de cuándo se produce el alejamiento para desglosar entre abandono o deserción).

---

4 “Abandono” refiere a la discontinuidad en la asistencia en un año lectivo o en un período curricular dado, mientras que “deserción” remite a la inactividad durante más de un período curricular (véase Filardo et al, 2009). En el nivel universitario generalmente se considera “deserción” en aquellos casos que durante dos o más años consecutivos no registran actividad curricular (Goyeneche, J.J et al , 2001; Filardo, 2005; Latiesa, 1992)

**Figura 1. ¿Quiénes desertan de la educación media sin aprobarla?**



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

De los adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años que inician el nivel medio el 40% deserta del sistema educativo sin aprobarlo (el 39.1% del total). De ellos/as el 57% reside al momento de la encuesta en el interior. Atendiendo al tramo etario, la proporción de desertores del interior se incrementa a medida que disminuye la edad. El 54% son varones.

También la proporción de varones aumenta al disminuir la edad. El 65% proviene de hogares con clima educativo medio, frente a un 36% de clima educativo bajo y 26% de clima educativo alto. Entre los y las jóvenes que provienen de hogar de clima educativo bajo se manifiesta la precocidad del abandono del sistema educativo en las cohortes de menor edad (63% entre los de 12 a 14 años frente al 21% entre los de 25 a 29), compensado exclusivamente por el incremento progresivo al aumentar la edad, de los jóvenes de hogares de clima educativo medio (éstos pasan de representar el 37% entre los desertores de 12 y 14 años a ser más de tres de cada cuatro entre los de

25 a 29 años); por su parte, quienes provienen de hogares de clima educativo alto no superan el 7% de los desertores de ningún tramo de edad.

El tercil de ingresos del hogar tiene una influencia marcada pero menor a la que manifiesta el clima educativo. A medida que aumenta la edad disminuye el porcentaje relativo de los desertores del tercil bajo, conforme aumenta la de los otros terciles. Al menos el 90% de los desertores sólo asistieron a centros educativos públicos. La proporción se incrementa para los tramos de menor edad.

Cuadro 2. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que desertan de educación media (habiendo iniciado el nivel) por tramo etario según sexo, área geográfica, clima educativo del hogar, tercil de ingreso per cápita el hogar y tipo de centro al que asistieron en el nivel. Año 2008.

		Tramo Etario				Total
		12 a 14 años	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años	
Sexo	Mujer	41	45	46	46	46
	Hombre	59	55	54	54	54
Area geográfica	Interior	65	60	58	54	57
	Montevideo	35	40	42	46	43
Clima educativo en el hogar	Bajo	63	42	28	21	29
	Medio	37	54	65	74	65
	Alto		4	7	5	6
Tercil de ingreso per cápita del hogar	Bajo	61	47	32	32	36
	Medio	26	36	40	40	38
	Alto	13	17	29	29	26
Tipo de centro	Sólo pública	100	93	91	89	91
	Sólo privada		6	5	5	5
	Ambas		2	3	6	4

Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

## Determinantes de la probabilidad de desertar de Educación media

En la medida en que todas estas variables están altamente correlacionadas entre sí, se ha especificado un modelo de regresión logística para determinar la probabilidad de abandonar la enseñanza media sin haber aprobado el nivel, sin incluir términos de efectos combinados<sup>5</sup>. En la medida en que el 96% de los adolescentes de 12 a 14 años asisten a centros de educación media al momento de la encuesta, el modelo se especifica para los de 15 a 29 años<sup>6</sup>.

Los resultados muestran un R cuadrado de Nagelkerke de 0,3, por tanto un nivel de ajuste moderadamente bueno, lo que es confirmado por la tabla de clasificación, que evidencia que el modelo predice correctamente el 67% de los casos de deserción y el 76% de los casos de no deserción (finalización o continuidad) del sistema educativo durante la enseñanza media.

La siguiente tabla presenta los coeficientes de regresión logística, sus desvíos, el coeficiente de Wald y la significación, así como el exponente del parámetro del modelo para cada variable incluida en el modelo.

**Cuadro 3. Modelo de Regresión Logística. Variables en la ecuación.**

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1(a)	Tercil de ingreso			9179,194	2	,000	
	Tercil de ingreso (medio)	-,324	,008	1700,112	1	,000	,723
	Tercil de ingreso (alto)	-,818	,009	8911,632	1	,000	,441
	Area (Montevideo)	-,038	,007	34,301	1	,000	,962
	Tramo Etario			49759,609	2	,000	
	TramoEtario (20 a 24)	1,248	,008	26712,935	1	,000	3,483
	TramoEtario (25 a 29)	1,749	,008	46282,627	1	,000	5,747
	SEXO (varón)	,495	,006	6329,145	1	,000	1,640

5 El modelo se especifica como  $G(\text{deserta}) = b_0 + b_1(\text{tercil de ingreso}) + b_2(\text{tramo etario}) + b_3(\text{sexo}) + b_4(\text{clima educativo del hogar}) + b_5(\text{tipo de centro al que asistió en primaria}) + b_6(\text{tipo de centro al que asistió en educación media})$  siendo  $G(\text{deserta})$  el logaritmo natural de la razón de probabilidad de ocurrencia de desertar de educación media sobre la probabilidad de no desertar).

6 Si bien se ajusta el modelo para los de 12 a 29 años, que arroja un  $R^2$  de Nagelkerke de 0,41, el mayor peso de determinación está justamente en el tramo etario.

Primpubpri			2523,261	2	,000	
primpubpri(sólo privada)	-,538	,011	2362,397	1	,000	,584
primpubpri(ambas)	-,293	,014	415,081	1	,000	,746
Secpubpri			3954,071	2	,000	
secpubpri(sólo privada)	-,684	,014	2439,404	1	,000	,505
secpubpri(ambas)	-,730	,014	2633,587	1	,000	,482
climaed1rec			27500,187	2	,000	
climaed1rec(medio)	-,264	,008	1179,206	1	,000	,768
climaed1rec(alto)	-1,863	,012	24373,180	1	,000	,155
Constant	-,261	,009	837,058	1	,000	,771

Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

Como se ve en la tabla, todas las variables del modelo son significativas, para  $\alpha = 0.01$ . Residir en el Montevideo (respecto a residir en el Interior) disminuye la razón de momios en un 3.8%, dejando todo el resto de las variables constantes.

Pertenecer a un hogar del tercil medio de ingresos per cápita disminuye el momio de desertar de educación media un 28% respecto a la pertenencia a un hogar del tercil bajo, mientras que pertenecer a un hogar del tercil alto lo disminuye (respecto del tercil bajo) un 56%.

En cambio, los tramos de edad tienen signos positivos tomando como referencia el tramo de 15 a 19 años, lo que se traduce en que tener entre 20 y 24 años aumenta el momio de desertar un 3.5 (si todo el resto de los atributos son los mismos) y tener entre 25 y 29 años lo incrementa un 5.7.

La razón de probabilidades de desertar vs. continuar estudiando o haber finalizado educación media aumenta para los varones vs. las mujeres (1,6), para todo el resto de las variables constantes.

A mayor clima educativo del hogar, menor la probabilidad de desertar de educación media: pertenecer a un hogar de origen de clima educativo alto respecto a pertenecer a un hogar de clima educativo bajo reduce el momio de desertar vs. no hacerlo un 84.5%; en el caso de pertenecer a un hogar de origen de clima educativo medio respecto a uno de clima educativo bajo, la reducción del momio es de 23,2%.

La asistencia a centros sólo públicos tanto en primaria como en educación media aumenta el momio, dejando el resto de las variables constantes.

Este modelo evidencia el peso de las variables estructurales en la determinación de la probabilidad de desertar del sistema educativo en la educación media. Muestra un sistema educativo que no logra revertir la situación de origen de los estudiantes y disminuir sus efectos para logros educativos.

Como conclusión las variables estructurales o de origen, tanto sean individuales (sexo, lugar de residencia, edad), como las del hogar (tercil de ingresos per cápita y clima educativo del hogar) y las de trayectoria escolar (el tipo de centro al que asisten en primaria y secundaria), pese a estar relacionadas, todas ejercen un peso en la determinación de la probabilidad de desertar de educación media.

La edad es la de mayor fuerza en la determinación de la deserción y la de menor peso relativo es el área de residencia: Montevideo o Interior. Las variables que indican sobre las características del hogar son relevantes en la determinación de la probabilidad de desertar, marcando diferencias sustantivas particularmente entre los extremos (bajo vs. alto) y de menor envergadura en la comparación medio vs. bajo. Las variables indicativas del tipo de establecimiento educativo por los que se transita muestran también impactos en la determinación de probabilidades diferenciales dejando constante el resto de las variables que integran el modelo.

## SUJETOS INVISIBLES: LA OPINIÓN DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES

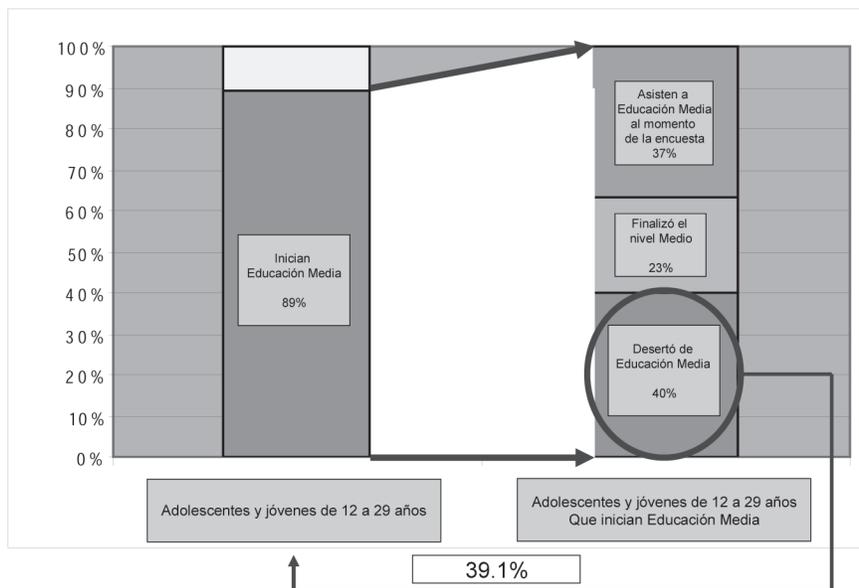
El tema educación media, funcionamiento de los liceos, protagonismo mediático de directores de liceos, autoridades de la educación, fue privilegiado por los medios durante los años 2011 y 2012. El proceso del “acuerdo educativo” que se alcanzó entre los cuatro partidos políticos y el Presidente de la República en febrero del 2012 adquirió centralidad en las noticias y la tematización pública, constituyéndose en uno de los hitos de la agenda política en el periodo.

Un síntoma evidente del lugar que tienen los estudiantes en el debate que sostuvo el sistema político nacional es la completa ausencia de su opinión. No aparece en la escena un movimiento estudiantil de enseñanza media, no aparece un movimiento de jóvenes, no se realizan relevamientos específicos en el período y, no obstante la existencia de datos generados por organismos públicos al respecto, no se utilizan para informar el debate.

Ha sido poco frecuente contar con información sobre lo que piensan u opinan los adolescentes y jóvenes, que son los sujetos involucrados en la problemática de la educación media. ¿Qué motivos dan para asistir o no a centros educativos de este nivel? La Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes del Uruguay (ENAJ) realizada en el 2008, relevó esta información al incluir un módulo específico sobre el tema. No obstante, en todo el proceso ninguno de los actores o agentes involucrados en el debate y/o con voz en este asunto menciona estos datos.

## Motivos para no iniciar la educación media

Figura 2. ¿Quiénes no inician la educación media?



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

El 6% de los adolescentes y jóvenes del país urbano no inician educación media a pesar de haber aprobado primaria y, estar, en consecuencia, formalmente habilitados para ello. Dos de cada tres de ellos viven en el Interior, tres de cada cuatro son mayores de 20 años<sup>7</sup>, dos de cada tres viven en hogares del tercil más bajo de ingresos per cápita del hogar, uno cada cuatro pertenece al tercil medio y uno cada diez al tercil alto. Hay la misma proporción de hombres que de mujeres adolescentes y jóvenes en esta situación.

El 63% de los adolescentes y jóvenes que no inician educación media (habiendo culminado el nivel primario) aducen que la propuesta no les re-

<sup>7</sup> El 3% del total continúan estudiando en el nivel primario, la mayoría de ellos en los tramos de menor edad.

sulta de interés (tanto sea por su duración, por sus contenidos, o porque no la consideran útil)<sup>8</sup>.

Uno de cada tres de ellos (30%) ubica el principal motivo de su decisión de no asistir a educación media en el ámbito familiar o económico <sup>9</sup>. El 7% restante atribuye motivos que remiten a lo institucional: no había cupos, distancia al centro educativo y asignación en liceos nocturnos<sup>10</sup>.

Se aprecian variaciones relevantes en función del sexo de los adolescentes y jóvenes en los motivos para no iniciar el nivel medio. Tres de cada cuatro varones expresan falta de interés en la propuesta educativa o la encuentran inadecuada (no es útil, son muchos años, me interesan otras cosas) frente a más de la mitad de las mujeres. Para ellas, la proporción de respuestas relativas a obligaciones en el hogar (cuidar a mi familia, embarazo) alcanza al 41%, frente a menos de un 20% en el caso de los varones, lo cual manifiesta la continuidad de roles de género tradicionales en estas generaciones; en otras palabras, las responsabilidades en el ámbito doméstico son diferencialmente consideradas por varones y mujeres como principal motivo de discontinuidad temprana en la trayectoria educativa.

No hay diferencias por sexo en las respuestas relativas al ámbito institucional (opción que no supera el 8%).

La mayoría absoluta de los motivos atribuidos a no asistir a educación media se encuentra en la evaluación de los jóvenes sobre la propuesta educativa del nivel, su rentabilidad futura, su (supuesto) grado de dificultad y el (no) interés que les genera.

---

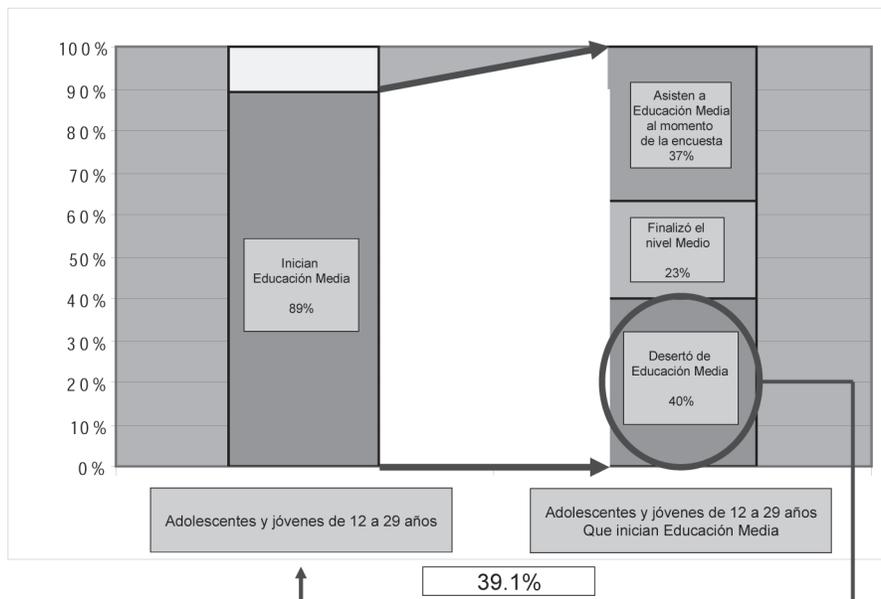
8 Se agruparon en esta categoría las respuestas “me interesaba aprender otras cosas”, “los temas no tenían que ver con mis intereses”, “son muchos años para lo que se logra después”, “no creía que le sería útil”, “pensó que era demasiado difícil”.

9 Incluye las respuestas “tenía que atender a su familia”, “le resultaba muy costoso y no tenía dinero”, “porque quedó o su pareja quedó embarazada”.

10 Comprende las opciones “el establecimiento educativo quedaba muy lejos”, “no había lugar/cupos”, “por edad le correspondía hacer liceo nocturno”.

## Motivos para estudiar en educación media

Figura 3. ¿Quiénes inician la educación media?

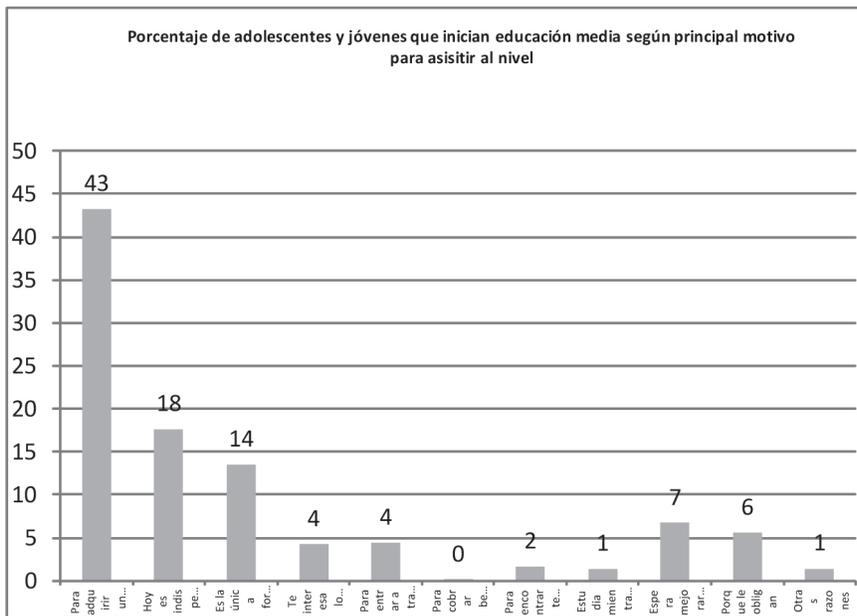


Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

La educación sigue siendo un mandato social (aunque con rendimiento en el largo plazo) para la mayoría de los adolescentes y jóvenes entre 12 y 29 años del Uruguay. Frente a la pregunta cuál es la principal razón por la cual asiste o asistió a educación media, las respuestas se concentran en las siguientes opciones: “*Para adquirir una formación*” (43%), “*hoy es indispensable estudiar*” (18%), “*es la única forma para trabajar en lo que quieres*” (14%), “*espera mejorar su posición social con los estudios*” (7%). Por otra parte, la respuesta vinculada a lo vocacional (“*Te interesa lo que estudias*”) recibe el 4%. La razón instrumental (con plazos de rendimiento de corto plazo) que puede interpretarse de la respuesta “*entrar a trabajar rápido*” representa al 4%. Finalmente, “*lo obligan*” representa al 6%. Es significativo que los beneficios asociados a la asistencia a la educación media (asignaciones, boletos, etc.) sea una opción que no recoge respuestas, que la opción “*mien-*

*tras espera trabajo o formar familia*” sólo recoge el 1% y *“encontrarte con otros jóvenes”* representa al 2%.

**Gráfica 10. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que inicial educación media según principal motivo para hacerlo. Año 2008.**



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

**Cuadro 4. Porcentaje de jóvenes que inician educación media por principal razón por la cual asistió o asiste al nivel 12 a 29 años. Total país. Año 2008.**

		Para adquirir una formación	Hoy es indispensable estudiar	Es la única forma para trabajar en lo que quieres	Te interesa lo que estudias	Para entrar a trabajar rápido	Para cobrar beneficios	Para encontrarte con otros jóvenes	Estudia mientras espera un trabajo o formar familia	Espera mejorar su posición social con los estudios	Porque le obligan	Otras razones
Área geográfica	Interior	42	19	13	4	5	0	1	2	7	5	1
	Montevideo	45	16	14	4	4	0	2	1	6	6	2
	12 a 14 años	36	18	20	5	7	0	2	1	6	3	1
Tramo etario	15 a 19 años	40	18	17	5	5	0	1	2	7	4	1
	20 a 24 años	48	17	10	4	3	0	2	1	7	6	1
	25 a 29 años	47	17	9	3	4		2	1	6	9	2
Sexo	Mujer	45	18	14	5	3		1	1	6	5	1
	Hombre	41	17	13	3	5	0	2	2	7	7	2
Tercil de ingreso per cápita del hogar	Bajo	36	15	17	5	8	0	2	2	7	6	2
	Medio	43	19	13	4	3	0	2	1	7	6	1
	Alto	49	19	11	3	3	0	1	1	6	5	1
Clima educativo del hogar	Bajo	38	17	13	5	5	0	3	2	7	7	2
	Medio	42	18	14	4	5		1	1	7	6	1
	Alto	54	17	13	4	2	0	1	1	4	3	1
Asistencia a educación secundaria pública o privada	Sólo pública	43	18	14	4	5	0	1	2	7	5	2
	Sólo privada	52	19	12	3	2	0	2	1	5	4	1
	Ambas	45	21	9	4	3		4		8	5	2

Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

La distribución de las razones por la cual asisten o asistieron a educación media no tienen mayores diferencias en Montevideo y en el Interior urbano.

Considerando el tramo etario al que pertenecen los jóvenes “*adquirir una formación*” es más frecuente relativamente entre los jóvenes adultos -mayores de 20 años- ya que representan cerca de la mitad de ellos, frente a un 36% de los de 12 a 14 años y un 40% entre los 15 y 19 años. A la inversa sucede con las respuestas relativas al trabajo: “*es la única forma de trabajar en lo que quieres*” y “*para entrar a trabajar rápido*” tienen proporciones relativas más altas entre los más jóvenes. Estas son las únicas opciones que aluden al “trabajo” explícitamente y entre los 12 y los 14 años el mercado laboral aún permanece desconocido para la casi toda la población del tramo.

Es interesante que la respuesta “*porque le obligan*” sea relativamente mayor (aunque en ningún tramo supera el 9%) en el tramo de 25 a 29 años. La “obligación” probablemente en estos casos no esté referida a los padres.

El sexo no revela diferencias importantes en la distribución de las razones para estudiar en el nivel medio. En cambio, los ingresos de los hogares marcan como tendencia que las opciones que aluden al trabajo tienen mayores respuestas entre los jóvenes del tercil bajo, y adquirir una formación concentra casi la mitad de las respuestas del tercil alto. Es relativamente mayor la proporción en el tercil bajo que en el alto de quienes contestan que les interesa lo que estudian, a pesar de la baja proporción de adolescentes y jóvenes que recoge esta respuesta.

En el ‘90 Rama y Filgueira aludían –a partir de la comparación inter-cohortes- a un descenso de la continuidad en enseñanza media a partir de una motivación vocacional (“te gusta lo que estudias”) y, en contraposición, una creciente respuesta instrumentalista dada a la educación por las cohortes menores. Si la interpretación fue correcta en el ‘90, el proceso se completa en el 2008, donde la respuesta “vocacional” apenas alcanza en el total el 4% de las respuestas.

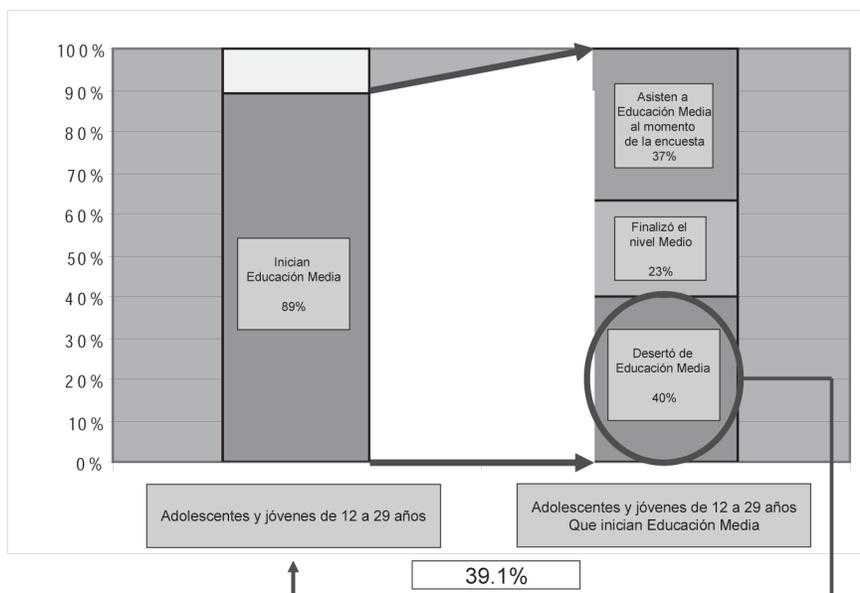
El tipo de centro al que asisten o asistieron especifica las respuestas dadas por los adolescentes y jóvenes sobre los motivos para asistir a este nivel educativo. Es más frecuente entre los que asisten sólo a centros privados la respuesta “*adquirir una formación*” respecto a los que sólo asisten a centros públicos o entre aquellos que asisten a ambos tipos de centros. Cabe destacar que quienes han asistido sólo a centros públicos responden relativamente en mayor proporción las opciones que tienen relación con su inserción en el

mercado laboral, tanto sea en la ocupación como en la velocidad de ingreso (“es la única forma de trabajar en lo que quieres”; “para entrar a trabajar más rápido”). Los jóvenes que han asistido a ambos tipos de centros durante su formación media responden en mayor porcentaje relativo que “hoy es indispensable estudiar”.

A medida que el clima educativo del hogar aumenta, crece relativamente la respuesta “para adquirir una formación”, llegando a la mayoría absoluta (54%) en el caso de los adolescentes y jóvenes que viven en hogares con clima educativo alto, frente al 38% de los que viven en hogares de clima educativo bajo. “Para entrar a trabajar más rápido” y “porque me obligan” son respuestas que reciben mayores porcentajes en adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares de clima educativo más bajo.

### Motivos de deserción de la educación media

Figura 4. ¿Quiénes desertan de la educación media?



Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

A pesar de los análisis estadísticos sobre las determinantes estructurales importa el motivo (principal) que los propios sujetos atribuyen a la deserción del sistema en el nivel medio. Estos son: “comenzar a trabajar” (30%), “no tenía interés” (15%), “le interesaba aprender otras cosas” (14%). La tabla con todas las opciones y sus porcentajes de respuesta se presenta a continuación, así como el re-agrupamiento realizado de las mismas.

**Cuadro 5. Porcentaje de adolescentes y jóvenes (12 a 29 años) que inician Educación media y desiertan sin aprobar el nivel según principal motivo atribuido para no continuar estudiando. Año 2008.**

Porcentaje de adolescentes y jóvenes (12 a 29 años) que inician educación media y desiertan sin aprobar el nivel según principal motivo atribuido para no continuar estudiando			
Finalizaste el nivel básico 1 a 3ero	3,2	Finalizó Ciclo Básico	3,2
Comenzaste a trabajar	30,0	Comenzó a trabajar	30,0
Hoy no sirve para mucho estudiar	0,4	No le interesaba; no era útil	32,4
Son muchos años para lo que se logra después	2,2		
Le interesaba aprender otras cosas	13,6		
Porque no tenía interés	14,7		
Porque lo que enseñaban no le parecía útil	1,5		
Tenía que atender a tu familia	4,3	Atender flía/embarazo	10,2
Porque quedó o su pareja quedó embarazada	5,9		
Le resultaba muy costoso y no tenía dinero	3,8	Distancia/ dinero	5,1
El establecimiento educativo quedaba muy lejos	1,4		
Sus amigos habían abandonado ya	0,2	Pares	1,6
Sus amigos siguieron estudiando y se quedó atrás	1,0		
Porque no le gustaban sus compañeros	0,4		
Tenía problemas con los profesores -directores	1,1	Institucional	2,6
Los profesores faltaban mucho	0,6		
Lo -la echaron	0,5		
No había lugar –cupos	0,4		
Era demasiado difícil	4,5	Difícil/no entendía	6,5
No le entendía a los profesores	2,0		
Porque era incompatible con el fútbol	2,0	Deportes	2,0
Ignorado <sup>1</sup>	6,5	Ignorado	6,5
Total	100		100,0
Fuente: Filardo (2010) sobre la base de datos de la ENAJ (2008)			

Agrupadas las respuestas se obtiene que uno de cada tres considera (a partir de diversas expresiones) que no tenían interés en continuar la educación media o no la consideran útil, otro tercio deja porque empieza a trabajar, un 10% ubica la causa en la familia o embarazo, el 7% en dificultad en entender lo que se enseñaba, el 5% en razones económicas o de distancia al centro de estudios; en forma unitaria, un 3% o menos recogen las repuestas finalizar el ciclo básico, incompatibilidad con el deporte, motivos institucionales y pares (por elementos positivos o negativos).

La distribución de los motivos atribuidos a no continuar asistiendo a educación media varía por tramo etario. Destaca el mayor porcentaje relativo de los más jóvenes en las respuestas agrupadas en “no le interesaba lo que enseñaban ni lo consideraba útil”, y los motivos institucionales, así como considerarlo “demasiado difícil y no entender a los profesores”. En cambio, entre los mayores de 20 años, el motivo que concentra mayor porcentaje (y también relativamente a otras cohortes) es comenzar a trabajar<sup>11</sup>.

## ¿Cómo enfrentar la deserción?

### La opinión de quienes iniciaron educación media

LA ENAJ indaga la opinión de los adolescentes y jóvenes sobre cuáles serían algunas medidas a tomar para que los jóvenes no deserten de la educación media<sup>12</sup>. El relevamiento se realiza a partir de las respuestas sobre grado de acuerdo o desacuerdo con cinco afirmaciones. Estas son:

- Item 1: *“Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica los docentes deben tener más paciencia”*
- Item 2: *“Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica debería haber más deporte, música, teatro en los planes de estudio”*
- Item 3: *“Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica la familia debe apoyar más a sus hijos en el estudio”*
- Item 4: *“Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica los profesores deberían faltar menos”*

---

11 Debe tenerse en cuenta que quienes tenían 20 años en el 2008, tenían 14 en el año 2002, comienzo de un periodo de crisis económica del país de gran magnitud.

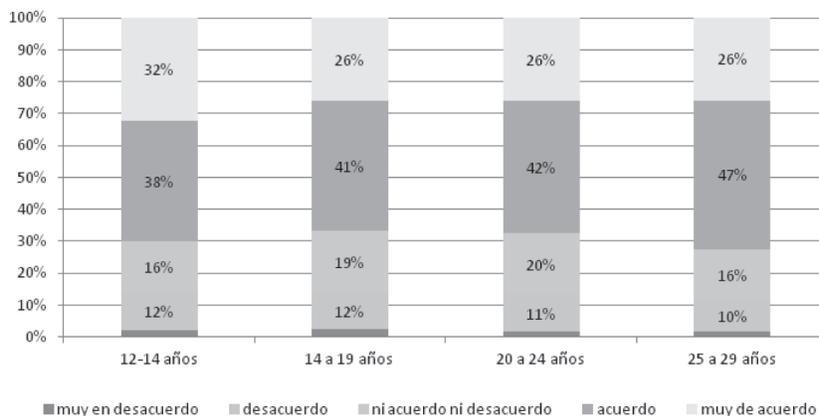
12 Si bien este módulo no fue presentado en el segundo informe de la ENAJ, no se conoce ningún trabajo divulgado que lo haya hecho.

- Item 5: *“Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica los centros educativos deben estar más cuidados”*

Debe tenerse en especial consideración algunos aspectos. Uno de ellos alude la distancia existente (gap temporal) entre el momento de la aplicación de la encuesta que configura la fuente de datos y el momento en el cual se redacta este texto (abril 2012). Esto es particularmente relevante en la medida en que el comienzo del año lectivo en algunos liceos de Montevideo y del área metropolitana se ha postergado por paros docentes cuyo reclamo principal son las condiciones de infraestructura en que se encuentran estos centros educativos (obras incompletas, ausencia de baños y/o de número suficiente de baños, mantenimiento de edificios inadecuado o inexistente, etc.), además de reclamos por falta de personal docente y no docente en estas instituciones. Esta precisión permite dos reflexiones: en primer lugar, que no existe “contaminación” en la respuesta por estos hechos, de alto impacto social y mediático; y, en segundo lugar, que dada la proporción de las respuestas de acuerdo y muy de acuerdo de los adolescentes y jóvenes sobre el cuidado de los centros educativos como elemento para evitar la deserción, este problema tiene varios años de haber sido identificado como un nudo importante.

Claramente los ítems reflejan preocupaciones que provienen del ámbito político/académico y no desde los propios adolescentes y jóvenes. En este caso el instrumento fue diseñado para captar la opinión de los sujetos estudiados respecto a algunos factores considerados relevantes, aunque no necesariamente por ellos. Su diseño inhibe la capacidad de captar nuevas explicaciones, factores que aludan a medidas a tomar, que los sujetos indagados puedan dar, para reducir la desafiliación al sistema educativo en el nivel medio. No obstante, los ítems fueron validados por un conjunto amplio de expertos convocados a tales efectos. Sin embargo, en su mayoría responden a hipótesis o argumentos habitualmente utilizados para explicar los alarmantes niveles de deserción del nivel educativo medio.

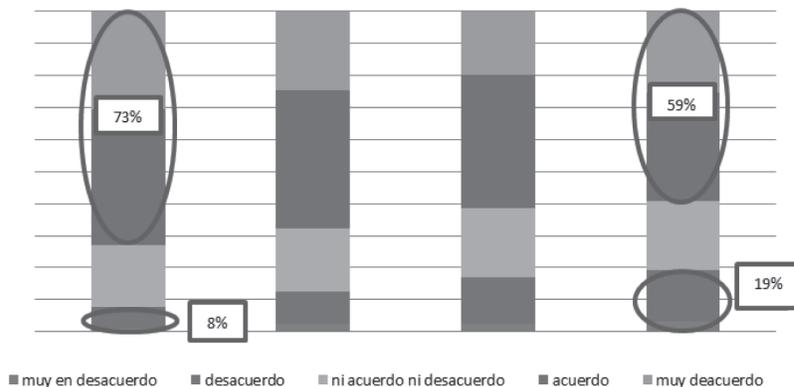
**Gráfica 11. Porcentaje de jóvenes que inician la educación medida según el grado de acuerdo o desacuerdo con el ítem “Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica los docentes deben tener más paciencia”, por tramo de edad. Año 2008.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

Para aquellos que cursan o cursaron en Montevideo, se verifica una relación más pronunciada en el acuerdo/desacuerdo con esta afirmación en función de la edad. Como se aprecia en el gráfico a continuación, a mayor edad el acuerdo es menor: pasa del 75% de los de entre 12 y 14 años al 60% entre los de 25 a 29; lo inverso ocurre con el desacuerdo que alcanza al 20% para los de 25 a 29 mientras que recoge el 8% en el caso de los de 12 a 14 años.

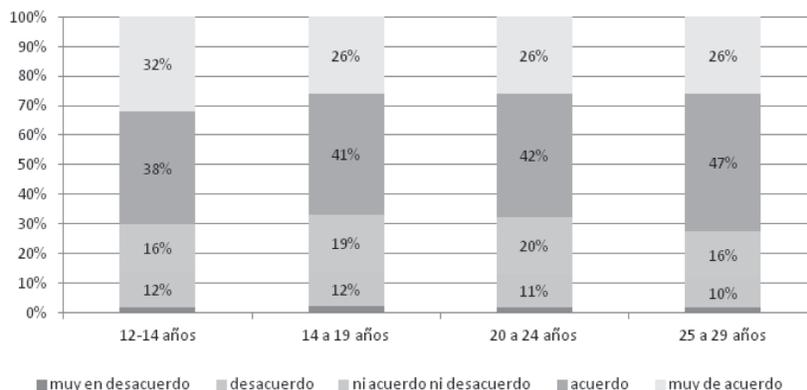
**Gráfica 12. Porcentaje de jóvenes que inician la educación media según el grado de acuerdo o desacuerdo con el ítem “Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica los docentes deben tener más paciencia”, por tramo de edad y región. Año 2008.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

Si bien en las dos regiones de residencia el acuerdo con la idea que una actitud más paciente por los docentes frenaría la deserción estudiantil en el nivel medio, las diferencias entre cohortes de edad, se acortan en el interior (78% entre los de 12 a 14 años frente a 68% entre los de 25 a 29 años; y 73% y 59% respectivamente en Montevideo). En relación al desacuerdo con la afirmación entre los jóvenes de 25 a 29 años de Montevideo casi alcanza a uno de cada cinco, lo cual estaría indicando un mayor nivel de desacuerdo en la capital que en el interior en esta franja edad exclusivamente, dado que casi no hay diferencias entre los de 12 a 14 en los niveles de desacuerdo por región.

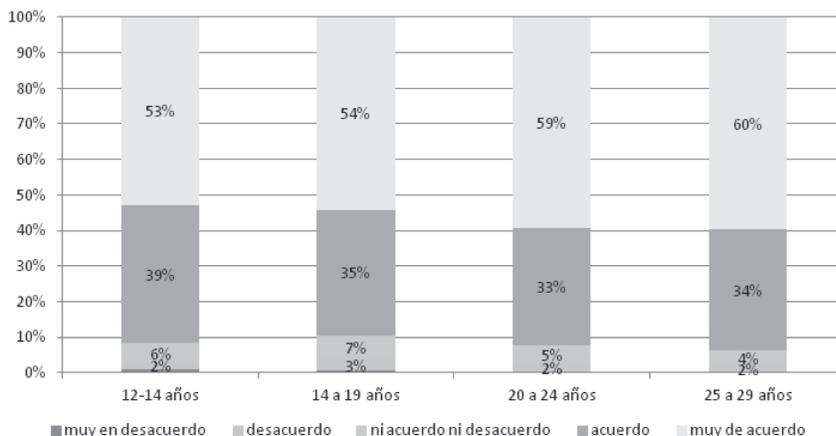
**Gráfica 13. Porcentaje de jóvenes que inician la educación media según el grado de acuerdo o desacuerdo con el ítem “Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica debería haber más deporte, música, teatro en los planes de estudio”, por tramo de edad. Año 2008.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

El cambio de la *currícula* con otros contenidos que supusieran mayor interés y estímulo a los estudiantes desarrollando, además, otro tipo de competencias que las que han dominado históricamente, manifiesta poca variación en el grado de acuerdo/desacuerdo entre las diferentes cohortes. El acuerdo supera el 70% mientras que el desacuerdo se sitúa entre el 11% y el 14%, según tramo de edad.

**Gráfica14. Porcentaje de jóvenes que inician la educación media según el grado de acuerdo o desacuerdo con el ítem “Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica la familia debe apoyar más a sus hijos en el estudio”, por tramo de edad. Año 2008.**

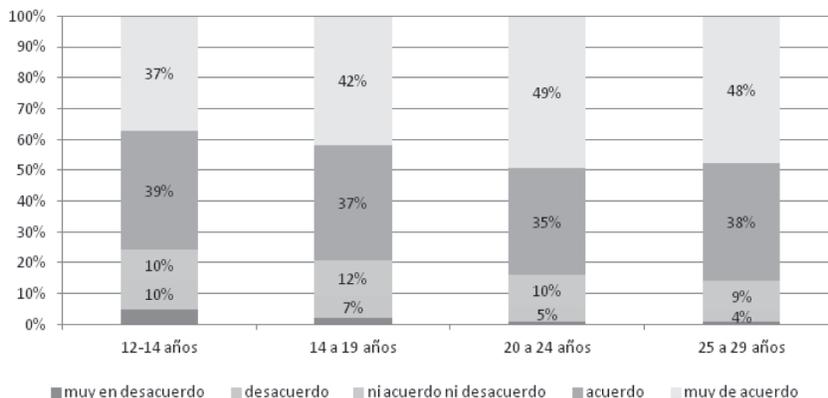


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

El ítem de mayor nivel de acuerdo en todas las cohortes alude a la responsabilidad de las familias en la continuidad educativa de los jóvenes. La opción “muy de acuerdo” representa a más de la mitad de los adolescentes de 12 a 14 y al 60% de los de 25 a 29 años. Si se suma el acuerdo y muy de acuerdo supera para todos los tramos el 90%, en el caso de 25 a 29 años llega al 94%.

Según la opinión de los jóvenes el rol de las familias (como apoyo a los estudios) es central en la deserción estudiantil, siendo casi unánime el acuerdo y mayoritario el muy de acuerdo.

**Gráfica 15. Porcentaje de jóvenes que inician la educación media según el grado de acuerdo o desacuerdo con el ítem “Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica los profesores deberían faltar menos”, por tramo de edad. Año 2008.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

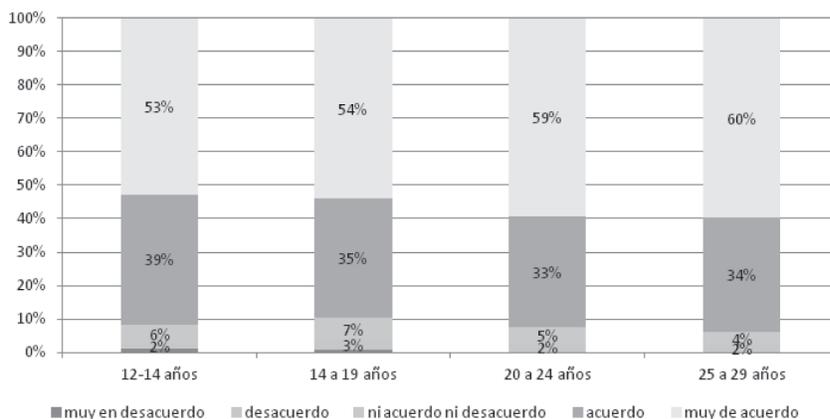
Otra de las hipótesis podría expresarse como “si se reduce el ausentismo docente, disminuye la desafiliación educativa”. Las encuestados acuerdan con la afirmación en más de un 73% en el caso de los más jóvenes (12 a 14 años) y en casi un 90% en el caso de los de 25 a 29 años.

Uno de los argumentos que en el discurso se escucha para dar cuenta de esta hipótesis es que la actitud institucional forma, es un “ejemplo” para los estudiantes. El cumplimiento con las obligaciones laborales forma parte del *curriculum* oculto y en este sentido, el ausentismo docente sería contraproducente a los objetivos planteados para la formación integral en los centros. La discusión más relevante tiene que ver con el tipo de ciudadanía que se pretende construir y los modelos de comportamientos y responsabilidad a los que se enfrenta el estudiante, en relación a la educación, a la institución y al trabajo.

En este ítem la carga está puesta en el conjunto de los docentes más que en la institución. Una de las preguntas que podría formularse es: ¿esta opinión varía según tipo de institución (pública/privada) a la que asistieron los encuestados?

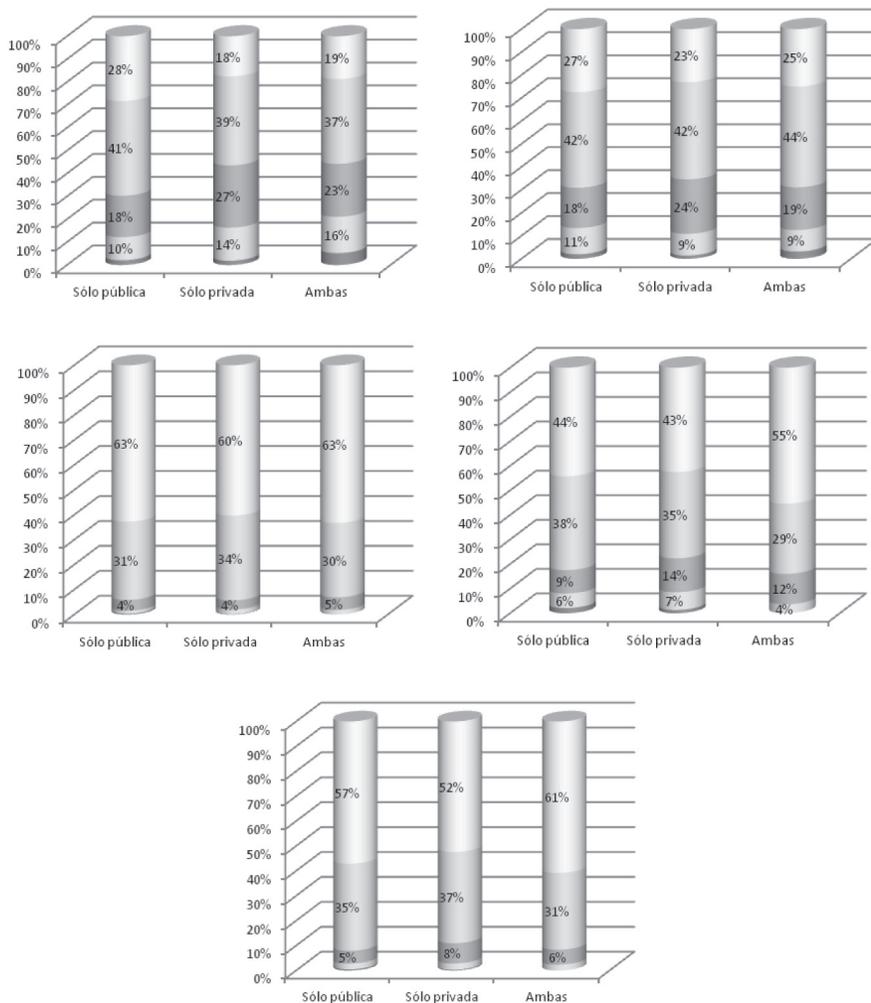
La suma de las opiniones de acuerdo y muy de acuerdo representan al 82% de los que sólo asistieron a centros del sector público, el 78% de los que solo asisten al sector privado y el 84% entre los que alternan entre ambos sectores.

**Gráfica 16. Porcentaje de jóvenes que inician la educación media según el grado de acuerdo o desacuerdo con el ítem “Para que los jóvenes no abandonen el liceo o la escuela técnica los centros educativos deben estar más cuidados”, por tramo de edad. Año 2008.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ENAJ, 2008

**Gráfica 17. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que inician la educación media según el grado de acuerdo o desacuerdo con los ítems 1 a 5, por tipo de centro al que asistió. Año 2008.**



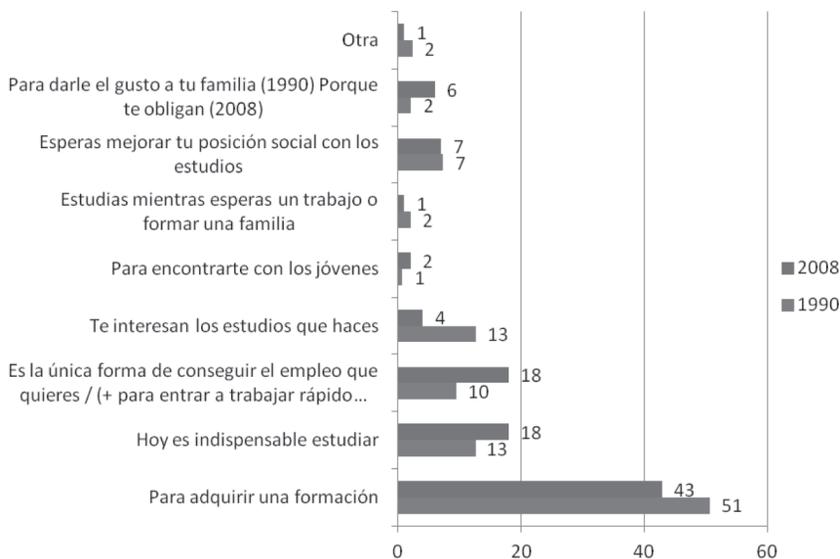
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENAJ (2008).

Asistir a centros del sector público o privado diferencia los porcentajes de acuerdo básicamente en los ítems relativos a los docentes: tener más paciencia con los estudiantes y ausentismo. También se registra mayor nivel de acuerdo entre aquellos que asisten o asistieron al sector público en el ítem 5 que refiere al cuidado de los centros.

El ítem 2 que alude al *currículum* marca levisimas diferencias mientras es unánime en ambos casos el acuerdo con la centralidad del rol de las familias en el fenómeno de la deserción educativa.

## La comparación entre ENJ 1990 y ENAJ 2008: motivos por los que los jóvenes estudian en educación media

**Gráfica 18. Motivos por los que los jóvenes de 15 a 29 años estudian en educación media. Años 1990 y 2008.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENJ (1990) y ENAJ (2008).

La valoración de la educación media que hacen los jóvenes que inician este nivel tiene variaciones al comparar las respuestas dadas en 1990 y en el 2008.

Como se aprecia en la gráfica anterior, la educación media como medio para adquirir una formación era la respuesta de más de la mitad de los jóvenes en 1990, y se registra una considerable reducción en el 2008 (43%). Sin embargo, “hoy es indispensable estudiar” se incrementa como respuesta en la última medición. Puede interpretarse en el último caso un mandato social, aunque sin un fin asociado a la formación.

En el 2008 crece el porcentaje de la respuesta asociada al trabajo, tanto sea que la educación es vista como “la única forma de conseguir el empleo que quieres” como “para conseguir empleo más rápido”<sup>13</sup> respecto a 1990 (18% vs 10%). “Te interesan los estudios que haces” baja en porcentaje de respuestas recibidas en el período, de un 13% a apenas un 4%. Se muestra así que la falta de interés no se manifiesta sólo entre quienes se desafilian del sistema educativo en el nivel medio sino que incluso representa a un escasísimo porcentaje de los que asisten.

La respuesta “esperas mejorar tu posición social con los estudios” no tiene variaciones 1990-2008. No obstante sí se observan en la respuesta “te obligan” (2008) o “para darle el gusto a tu familia (1990)”, que pasa del 2% al 6%. “Encontrarte con otros jóvenes” apenas alcanza a un 2% del total de respuestas en ambas encuestas. En el 2008 se agrega como opción “recibir beneficios” (asignaciones, boletos) con un porcentaje de respuestas cercano al 0%.

---

13 Esta opción no se considera en 1990 y sí en el 2008. Se han sumado a los efectos de la comparación. En el 2008 la respuesta al ítem “es la única forma de conseguir el trabajo que quieres” recibe el 14%.

## LOS DESAFÍOS SOCIALES DE LA OBLIGATORIEDAD

### Estudiantes ideales, estudiantes reales

Es de interés situarse en cuáles son las demandas que recibe la educación media en Uruguay hoy. Si bien en este trabajo no se incluyó la consulta a los propios jóvenes, recorreremos los discursos que refieren a ellos. Lejos de poder imputarle una voz a los y las jóvenes que abandonan el sistema educativo, sí es posible visualizar sus trayectorias, sus perspectivas e intereses, a partir de datos secundarios. Por otra parte, también es posible aproximarse a qué se piensa de ellos y de sus familias, a cómo su trayectoria personal se vuelve discursivamente desviada (¿ilegítima ?) a partir de decretar como universal un mandato que no se corresponde con la vida de estos y estas jóvenes.

En tanto la ley establece la obligatoriedad de la aprobación de la educación media, prefija el rol del estudiante hasta un mínimo de dieciocho años<sup>14</sup>.

La pretensión de homogeneización en la duración de esta condición por parte del Estado permite reflexionar sobre sus implicancias en lo que refiere a las trayectorias juveniles y a la articulación del rol de estudiante con los demás roles que progresivamente van asumiendo los jóvenes en la diversidad de transiciones a la adultez que viven, en particular las relativas al ingreso al mercado de trabajo y la conformación de núcleo familiar propio. El mandato de ser estudiante hasta los dieciocho años no siempre es compatible con el desempeño de otros roles (trabajo no remunerado en el hogar o trabajo remunerado fuera del mismo). En este sentido, la “moratoria social”

---

14 Referimos a un mínimo sin considerar el rezago por repetición tanto en primaria como en secundaria. Esto implica que todos esos/as jóvenes estarán aptos para culminar la educación media luego de tener dieciocho años, dependiendo del rezago que tengan. También se debe tener en cuenta el posible abandono del sistema educativo por algunos años.

(Margulis, 1999) entendida como dejar en suspenso el desempeño de otros roles (asumidos como de adultos) mientras se estudia, no es una opción para todos. Por eso decimos que no todos tienen el derecho a la moratoria y, si se hace corresponder moratoria a ser joven, no todos tienen “derecho a la juventud”.

Como se presentó anteriormente, atendiendo al clima educativo del hogar de origen, los calendarios de los jóvenes (edad en que se experimentan determinados eventos por primera vez) manifiestan grandes distancias, tanto en el inicio de la vida reproductiva como en el ingreso al mercado de trabajo. Para una alta proporción de los que provienen de hogares de clima educativo bajo, estas transiciones se experimentan antes de los 18 años. Por tanto, es posible interrogarse sobre la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio del derecho a la educación para estos jóvenes. Establecer la obligatoriedad de catorce años de educación formal implica no solo asegurar el acceso al nivel medio sino generar las condiciones que permitan la continuidad en el sistema educativo hasta su aprobación (para una gran parte de ellos una vez pasados los 20 años, dadas las tasas de repetición tanto en el nivel medio como en primaria). Aún más, implica que los y las jóvenes (y sus familias) decidan ejercer el derecho a asistir a centros educativos -al menos hasta aprobar el nivel medio, desde el 2008 consagrado como obligación-.

La “educación para todos y todas” significa entonces albergar al interior del sistema educativo muy diversas situaciones, condiciones juveniles diferentes que no sólo remiten a las distancias en los rendimientos educativos sino en el resto de las esferas en las que los jóvenes se mueven, incluyendo mercado de trabajo, familia propia y de origen. Así también implica dar respuesta a los múltiples proyectos y expectativas de rendimiento de la permanencia en los centros educativos que los jóvenes traen consigo. Este es el principal desafío social que supone la universalización de la educación media.

*“El cambio más radical y más brutal se debe, sin duda, a la masificación. Mientras que la escuela republicana tenía la capacidad de excluir precozmente a los alumnos que no estaban destinados a “creer”, la escuela democrática de masas acoge a todos esos alumnos y con ellos, a la adolescencia, los problemas sociales y el juego de los intereses personales. Los muros del santuario se*

*han derrumbado, y la escuela ya no es un orden regular. “ (Dubet, 2007: 82)*

Dubet construye tres tipos ideales de estudiantes en el marco de una escuela que proyecta al primer plano la experiencia escolar. En primer término, los buenos alumnos que, no por azar, son los mejor posicionados en la estructura social, de mayores capitales educativos de sus familias de origen, familias en las que se mantiene el valor de la educación, que los hijos mismos internalizan. Desarrollan estrategias racionales y sin duda postergan las transiciones en otros roles sociales (hijos y trabajo). En segundo lugar, los alumnos de mal desempeño que provienen de peores posiciones estructurales de origen (“*viven su escolaridad bajo la forma de un ajuste mínimo*”). Para Dubet el principal desafío de estos jóvenes es sobrevivir en el sistema. En tercer lugar, se encuentran los alumnos que se sitúan contra el sistema, que tienen malos resultados y también provienen de las posiciones más desfavorecidas. “*Estos alumnos no aceptan identificarse con los juicios escolares que los invalidan y los afectan más porque la escuela democrática de masas no deja de afirmar que todos pueden aprobar los estudios si así los desean y que, por ende, cada cual es responsable de su fracaso. En lugar de encerrarse en una imagen degradada de sí mismos esos alumnos rechazan totalmente los juicios escolares y, además, terminan rechazando a sus docentes y a sus compañeros que se adhieren al mundo escolar*”. (Dubet, 2007:72)

La tipología de los alumnos tiene interés porque centra la discusión en la experiencia escolar de los jóvenes, si bien en general el debate gira en torno a lo que debe hacer el centro educativo con estos jóvenes (*esos desconocidos*, dirían Rama y Filgueira en el título del informe de la ENJ en 1990). Ubicarse desde el punto de vista de los alumnos es la excepción y ciertamente no ocurre en el período en que transcurre el debate entre el 2011 y 2012.<sup>15</sup>

Según el autor, en la escuela de masas las desigualdades se desplazan de la sociedad a los individuos. Ya no se identifican con funciones, posiciones y destinos sino que “*se cristalizan en pruebas que todos deben enfrentar con recursos desiguales y que los ponen en el juego como individuos singulares. En ese sentido, se produce una individualización en la vida social, una transferencia de las pruebas hacia los sujetos. Por eso, aunque la escuela*

---

15 No obstante vale hacer la mención que se están llevando a cabo al menos cinco investigaciones desde esta perspectiva en el marco del Taller Central de la Licenciatura de Sociología: Jóvenes, Juventudes y Políticas Públicas (2010-2012).

*democrática de masas es menos injusta que la de la tercera República, sus injusticias son mucho menos tolerables. El desprecio puede ser brutal cuando alcanza a los alumnos orientados hacia las formaciones menos valoradas, pero en general es mucho más difuso cuando cada cual sufre la amenaza de ser indigno de la competencia en la que está participando y de la igualdad de oportunidades que le es propuesta” (Dubet, 2007: 73)*

Este capítulo se enfoca en cómo los entrevistados/as visualizan los desafíos sociales para la universalización de la educación media. En la medida que los sujetos no transitan exclusivamente en la esfera educativa sino que su vida transcurre también en otros ámbitos sociales (familia de origen y propia, laboral, etc.) se colocan algunos factores como condicionantes de sus trayectos en el sistema educativo<sup>16</sup>. Es así que se mencionan las diferencias entre varones y mujeres en los recorridos, el ingreso al mercado de trabajo como factor predominante en los varones, la maternidad adolescente y los cuidados en el hogar (no necesariamente de hijos propios) para las mujeres. Asimismo se presentan algunos elementos manifestados en las entrevistas sobre la articulación entre el Sistema Nacional de Cuidados (SNC) hoy en gestación en Uruguay y el sistema educativo. Las familias son una pieza fundamental en las explicaciones de la deserción en educación media, aunque se describen dos perspectivas desde la mirada de los entrevistados: las familias desvalidas, en que la educación está desvalorizada, y las familias potenciadoras, capaces de producir cambios en las condiciones educativas del Uruguay.

## **El ajuste entre la experiencia subjetiva de los estudiantes y la institución educativa**

Este apartado se ocupa de describir cómo perciben los entrevistados el ajuste entre la experiencia subjetiva de los alumnos y la institución en el marco de la educación media para todos y todas. Se verá que, sin excepciones, se mira desde el punto de vista de la institución: cómo hacer para dar cuenta de las desigualdades que traen consigo los alumnos, de la diversidad que existe entre ellos<sup>17</sup>.

---

16 En gran medida porque la pauta de entrevista los mencionaba.

17 La distinción entre desigualdad social y diversidad adquiere centralidad. Al respecto se remite al documento de Operti (2012) en el que se plantea que si bien el sistema educativo uruguayo ha enfrentado la desigualdad, difícilmente esté preparado para enfrentar la diversidad en las aulas.

La igualdad en el sistema educativo, como base de los derechos fundamentales de todas y todos los ciudadanos, remite a la cuestión de la homogeneidad en las formas y los contenidos de la propuesta educativa. La oferta lleva asimismo un supuesto que no se cumple: es igual de pertinente, interesante y deseable para la vida de todos los y las jóvenes.

*“No alcanza con la oferta sino también con la posibilidad de sentirse llamado por esa oferta, que la oferta sea homogénea no quiere decir que el otro se sienta llamado. En este sentido definitivamente la homogeneidad no fue la solución” (Entrevista 1).*

*“Ser iguales es ser homogéneos, entonces lo que quedaba por fuera de esa idea era toda diferencia que no fuera en el sentido del patrón cultural dominante, esa fue la idea de igualdad que cultivamos y que se traduce en este contexto de homogeneidad.” (Entrevista 24)*

El siguiente razonamiento de un entrevistado, si bien coloca adecuadamente el giro en la pretensión universal de lo que antes era para algunos, vuelve a centrarse en la propuesta adulta, institucional, sin dar cuenta de la experiencia de los estudiantes. No se desprende del discurso, la necesidad de estudios que permitan comprender a los sujetos (los que continúan y los que abandonan).

*“Uruguay ha tenido un proceso de masificación en la enseñanza media ya desde hace unas cuantas décadas pero esto no ha implicado que el conjunto de adolescentes puedan transcurrir por todo ese subsistema, por lo cual habría que indagar las causas que hacen que esto no se pueda cumplir. Allí hay una serie de diagnósticos que circulan, la perspectiva es que hay una insuficiencia en la construcción del problema, en el sentido que hasta ahora todas las lecturas enfatizan particularmente en los estudiantes como el factor más problemático o sus familias, o sus contextos socioculturales, y hay una abundante producción empírica que muestra que quienes más fracasan son quienes viven en lugares con menor nivel sociocultural y socioeconómico. Y esto que por un lado es cierto*

*me parece que hace invisibles otros factores que tienen que ver con cómo los propios sistemas producen exclusión, y sobre todo que históricamente la enseñanza media la función que cumple es de selección social. Tenemos un dispositivo creado históricamente para seleccionar socialmente al cual le estamos pidiendo ahora inclusión. Entonces o revisamos el dispositivo y lo ponemos en sintonía con nuestro mandato de inclusión, o seguimos produciendo expulsión y generando un discurso perverso que siempre termina culpando al que es el perjudicado. Es un discurso muy funcional a las políticas y a los docentes, porque no digo con sentido maligno pero se terminan transfiriendo la responsabilidad al adolescente, a su familia, al medio. Y yo creo que lo que habría que hacer es repensar el propio dispositivo, la responsabilidad particularmente del Estado, del sistema educativo, de la generación adulta en este proceso. Yo creo que mientras no podamos hacer eso, el problema se va a mantener”. (Entrevista 24)*

A continuación se analizan cuatro aspectos que interfieren con la continuidad en el sistema educativo: las diferencias por sexo, las obligaciones de los y las jóvenes (trabajo y cuidados) y la influencia de las familias de los y las estudiantes.

## **Las diferencias en la continuidad educativa entre varones y mujeres**

En la vida institucional operan una serie de percepciones, en ocasiones ancladas en prejuicios y lugares comunes, que no siempre son congruentes con la información estadística disponible, sobre los fenómenos. Se han detectado dos visiones enfrentadas que podrían nombrarse como “pedagógicista” y “sociologizada”<sup>18</sup>. La primera enfoca en el sujeto y tiende a no considerar las determinaciones sociales o contextuales, so pena de encasillarlo o estigmatizarlo. Se enfrenta a la perspectiva de corte sociológico que considera los factores estructurales que muestran determinación en las trayectorias, en el ejercicio de derechos, y que estimula el análisis de las desigualdades sociales. Estos enfoques se enfrentan y se detectan en diferentes espacios

---

18 Ambos términos son usados como descalificatorios.

de intervención de política educativa. Su antagonismo en ocasiones paraliza iniciativas y no contribuye a una mirada que permita una articulación o complementariedad.

En las entrevistas se encuentran estas dos posiciones que tienen raíces disciplinarias y se reproducen en la formación de los profesionales. El enfrentamiento entre estas dos visiones se ejemplifica en este apartado sobre las diferencias entre varones y mujeres relativas a la continuidad en el sistema educativo. No obstante, es transversal a los temas tratados. El fragmento que se reproduce a continuación representa a la primera visión:

*“Nosotros nunca vamos a estudiar los números de esa manera, hay algunas percepciones, que tienen que ver con las construcciones de esta sociedad, que los que más desertan son los varones que tienen que trabajar, pero eso no tiene valor científico. Porque nunca hemos estudiado, a nosotros nos preocupan todos los alumnos. En realidad, la normativa refleja alguna cuestión de género muy mínima, por ejemplo, algunas cuestiones del embarazo adolescente, hay un apoyo con faltas y eso pero son cuestiones mínimas” (Entrevista 4)*

La siguiente cita es un ejemplo de la otra visión, informada desde los indicadores:

*“Hay un concepto que creo que lo maneja el informe de seguridad humana de Chile y es la diferencia entre seguridad y habilitación: seguridad que te permite estar integrado a la sociedad a partir de conocimientos y seguridad de realización, las capacidades que te permiten adaptarte y superar los obstáculos y demás. En seguridad y habilitación están claramente mejor las mujeres que los hombres, están más tiempo en el sistema educativo, repiten menos, ingresan más tarde al mercado laboral porque se encuentran estudiando. Hay desigualdades de género a la inversa de las disparidades de género. Todos deberíamos tener el mismo derecho de acceder a la educación y hoy los varones tienen menos derecho, dejan antes de estudiar, tienen tasa de repetición del 30% más alta en todos los subsistemas que las mujeres, y no hay una diferencia genética sino*

*que tiene que ver con un tema cultural. Lo que pasa es que cuando uno mira el mercado laboral uno se encuentra con el tema de la seguridad y realización y lo lleva que más allá de que la mujer tenga más acreditación, le haya ido mejor en los estudios, el valor económico en el mercado laboral no es tan así, no se reconocen las capacidades. Desde la ANEP las mujeres están en casi todos los indicadores mucho mejor que los varones pero si uno mira el mercado laboral, el hecho de formarse no garantiza un mejor trabajo porque las diferencias de género son las tradicionales de nuestros países”. (Entrevista 8)*

En general los entrevistados coinciden en que la desafiliación es mayor en el caso de los varones. Se ensayan diferentes argumentos para explicarlo.

*“Los datos muestran notoriamente que las mujeres continúan estudiando más que los hombres. Eso tiene dos lecturas: que los hombres se incorporan antes al mercado de trabajo y la otra es que las mujeres tienen que estudiar más para tener ingresos iguales a los hombres, de una desigualdad simétrica, para compensar una desigualdad social. Por otro lado, hay una idea en la sociedad de que el hombre es el jefe de hogar y tiene que salir a trabajar antes. En principio, lo que tenemos es eso, hoy las mujeres estudian más y están más tiempo que los hombres y yo lo explico por ese lado. No creo que debamos mantener esa desigualdad.” (Entrevista 11)*

En otras entrevistas las diferencias entre varones y mujeres relativas a la deserción se perciben en el seno de las familias. Se alude así que el entorno familiar es capaz de controlar más la trayectoria educativa de las mujeres que la de los varones. También se manifiesta que existen diferencias en torno a los riesgos por género. Se visualiza que la delincuencia, o estar integrados en redes de actividades ilícitas en determinados sectores sociales (aludiendo a quienes concurren a Aulas Comunitarias), es más frecuente entre los varones, lo que plantea dilemas sobre la continuidad en el espacio educativo de sujetos en esta situación.

*“(Los varones) tienen un lugar de privilegio más rápido para decir ‘no quiero venir’. En las familias se oye más la voz del varón, te lo digo por lo que he aprendido en la práctica. (...) Me traen más empujadas a las niñas, a los varones rápidamente le dan el sí las familias para que no venga más.” (Entrevista 3)*

*“Y además creo que (los varones) son más víctimas de las redes de delincuencia y entonces ellos cuando llegan están en una dicotomía, incluso hemos discutido si podemos aceptar a chicos con perfil de delincuencia, hasta qué punto los podemos ayudar o les tengo que decir que si siguen delinquir no pueden venir más. En relación a los chicos de aulas. Ahora, cuando son brillantes son increíbles, porque se largan más que las mujeres, en las clases bajas en Aulas, se nota muchísimo la diferencia entre hombres y mujeres, las mujeres no hablan y los varones sí.” (Entrevista 1)*

*“Sí, generalmente a la mujer le va mejor académicamente que al varón. Por esto mismo que decís, los gurises de contexto tienen otros roles, capaz que hay cosas más vinculadas a la calle, a estrategias de sobrevivencia.”*

En otro orden varios entrevistados hacen alusión a la construcción de identidades de género que afectan el desempeño educativo en el caso de los varones (“es más costoso para el varón tener buenas notas”).

*“Es como se construye la cuestión de género. Me parece que hay una cosa muy interesante de que para un varón tener buena calificación en realidad es algo que lo evalúa en términos de reconocimiento de pares, incluso de expectativas por parte del sexo opuesto. Me parece que hay una cuestión de legitimación, de construcción de género muy fuerte. Me parece que es menos costoso para una mujer tener buenas notas que para un varón. Creo que ahí hay un tema de identidades y posicionamientos. Más allá de que ahí habría que pensar las formas de trato hacia los adolescentes, que ahí podría producirse un corte. Pero esto se puede notar en el Borro, que yo trabajé ahí como docente, y trabajé en Pocitos, y estas cosas se dan en los dos lados.”(Entrevista 8)*

## La vinculación entre la educación y el trabajo

La discusión que se plantea a partir de la realización de las entrevistas respecto a la vinculación entre educación y trabajo tiene varios matices y es abordada con mucho cuidado desde los técnicos y autoridades educativas, evitando aseveraciones que determinen lugares estrictos en relación al vínculo entre la educación y el trabajo. Como es de esperar, no es posible desarticular esta cuestión de la discusión sobre los objetivos o fin último de la educación media.

Se identifica claramente la crítica al pensar un modelo de educación que se vincule con el trabajo desde la demanda del mercado de empleo. Esto descentraría a la educación de su deber de decidir qué formación requieren los ciudadanos que han de transitar por ella. El riesgo de esta postura es pensar la educación de manera aislada, como un fin en sí mismo, que no logre articular con las otras actividades y contenidos centrales en la vida de los y las jóvenes.

*“Pensar en una división tan radical entre educación y trabajo es un problema, pero tampoco es la solución que todos lo que se preparen se preparen solo y exclusivamente para tener un oficio o un trabajo ya. Porque a muchos les puede faltar la perspectiva del mundo en su conjunto. Mucha gente que tendría capacidad para generar conocimiento desde otro lugar se podría perder, no me parece que tenga que ser automáticamente eso.” (Entrevista 1)*

*Tiene que haber una coincidencia importante. Lo que sí no puede haber es sometimiento de la educación a las condiciones del mercado porque la educación o es liberadora o no es educación. Y no es nuevo esto, en lugar ahora de apretar tornillos, teclearemos o mandaremos mensajes de texto o nos comunicaremos por internet, pero en definitiva la formación en humanismo, la capacidad de crítica, eso siempre tienen que ser los objetivos más importantes, esos son innegociables. Después el tratar de conciliar las necesidades de la economía con las pretensiones de la población, obviamente que ese puente lo tiene que tender la educación.”(Entrevista 18)*

Desde esta perspectiva, se realiza una crítica a la idea de que la educación atraviesa una crisis por no cumplir con las demandas del mercado la-

boral, en tanto muchas veces se ha difundido que se necesitan determinados profesionales de los que no hay suficientes para las necesidades productivas del país. Este lugar, según algunos de los entrevistados, colocaría a la educación “al servicio” de las necesidades de las empresas. Desde la perspectiva que coloca centralmente el fin de la de educación en una formación humanista basada en los derechos ciudadanos, hay una clara reacción a esta lectura.

*“Uno forma una persona y en última instancia uno debe tener herramientas para luego ganar en autonomía. Pero no puede ser que el sistema educativo formal público sea la agencia de colocación en el mercado laboral. Me parece que esa es una mirada para mí que pervierte la razón de ser de un sistema educativo.” (Entrevista 15)*

Es en este sentido que se identifica un claro consenso entre los entrevistados respecto a la necesidad de incluir el concepto de trabajo como algo integrado al *currículum* educativo. Se reivindican muchas iniciativas de centros educativos privados que incorporan la enseñanza de habilidades técnicas como parte de la propuesta curricular, logrando de esta manera integrar conocimientos de distintos tipos sin fragmentarlos en compartimentos estancos, al contrario de lo que se detecta sucede en la educación pública donde uno elige por un liceo o una escuela técnica en función de una opción por una educación académica o técnica, delimitándose así caminos estrictamente paralelos dado que incluso es muy complejo revalidar ciclos entre ambas instituciones.

*“Nadie dice que las propuestas educativas deben contar con que los adolescentes exclusivamente estudien. En realidad creo que las propuestas diversificadas y lo más generalistas posibles tienen que incorporar el concepto del trabajo.” (Entrevista 11)*

*“Integrar mucho más los contenidos curriculares de la educación media, los contenidos curriculares tradicionales y de la educación técnica. No solo porque eso puede ser interesante para tener un tiempo extendido que no sea ocho horas de matemática, historia o biología, sino porque desarrolla otras habilidades, incluso cognitivas, sociales, y ni que decir el resto por el trabajo manual, que son vitales (...) Es borrar un poco la frontera entre los*

*contenidos curriculares tradicionales de la educación general y de la educación técnica.” (Entrevista 19)*

*“Primero habría que ver la contraposición educación manual e intelectual. Hay como un supuesto con este rollo de la sociedad del conocimiento que lo que vale es el trabajo intelectual a pesar que no se dice en esos términos. La propuesta del liceo tradicional apostó a una cultura humanista clásica, donde lo intelectual era un eje central. A mí me parece que en una cultura democrática el trabajo debería formar parte de la formación más allá de la inserción laboral, creo que el trabajo es productor de cultura (...) En ese sentido creo que hay que incorporarlo como una cuestión de reconocimiento de la cultura y democratización. Desde los programas de historia hasta el aprendizaje de alguna manera de lo manual como parte de la formación.” (Entrevista 8)*

Claramente la fragmentación institucional cristalizada en la división entre el Consejo de Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) determina la radicalización de los discursos respecto a la inminente integración de contenidos en la *currícula* de educación media. Muchas de los desafíos respecto al vínculo educación y trabajo se colocan en este punto, en el entendido de que ambas instituciones debieran unirse en un proceso sinérgico, compartir experiencias y orientarse hacia la creación de una única institución que pueda tener una oferta diversa e inclusiva.

*“A mí me gustaría pensar en instituciones mixtas, UTU y Secundaria pensando juntos distintas alternativas.” (Entrevista 14)*

*“El tema que para determinados sectores cuando no hay contacto y la educación no te enseñó habilidades, estás en el horno para integrarte. El sistema educativo, sobre todo en sus últimas fases finales de la enseñanza media, debería estar más preparado para formar en habilidades o competencias. Deberíamos aprender de UTU en este caso. La educación secundaria que es la que tiene más tradición, debería aprender de UTU este tipo de competentes y habilidades.” (Entrevista 6)*

Otro de los aspectos que recibe gran consenso entre los entrevistados es que desde el sistema educativo se fomente la articulación con la inserción al mercado de empleo, a partir de pensar programas de pasantías o becas que permitan generar puentes de ida y de vuelta, en un camino de constante movimiento y sinergia entre un espacio y otro. De esta manera se permitiría una articulación crítica de contenidos que, integrados a una propuesta educativa, logren insertarse en la formación ciudadana, trascendiendo el ingreso meramente instrumental al mundo laboral, acompañándolo con espacios educativos que permitan la continuidad en la formación de los y las jóvenes.

*“Hay que pensar la introducción de aspectos del trabajo en la educación media, no como trabajo remunerado como si fuera una fábrica. No en la misma categoría que un obrero o trabajador adulto pero me parece que el mundo del trabajo debería estar mucho más presente, ser más contenido en la educación media. Por lo tanto hay que pensar experiencias, llámale pasantía, llámale práctica.”*  
(Entrevista 9)

*“¿Por qué ‘estudiar o trabajar?’, es ‘estudiar y trabajar’. Estas cuestiones, generar para todos los jóvenes que puedan tener un régimen de pasantía, con empresas privadas, que facilitan un espacio de aprendizaje. Que te puedas insertar en el mundo del trabajo. La pasantía es un instrumento para la formación, soy de hacer educación fuera del aula y con mundo del trabajo. El sistema educativo tiene esa concepción de educación o trabajo.”* (Entrevista 10)

Emerge la necesidad de una articulación entre la educación y el trabajo que pretenda generar espacios pedagógicos sobre el trabajo, en el marco del sistema educativo. Esta iniciativa resulta acorde con las situaciones mencionadas anteriormente referentes al ingreso de los jóvenes en el mercado laboral con la intención de independizarse económicamente de sus hogares de origen o aportar a los mismos. En la medida en que el sistema educativo logre mostrarse permeable a esta realidad, a partir de incluirla desde los contenidos curriculares y, por tanto visibilizarla como legítima y compatible con la continuidad educativa, además aportando herramientas para que los jóvenes logren situarse en el espacio laboral de manera más crítica y reflexi-

va, seguramente estaremos frente a grandes avances en la relación entre el sistema de educación formal y el trabajo.

Esta idea basada en la aproximación de ambos espacios, planteada con énfasis en el sentido pedagógico que debe tener la educación hacia contenidos relacionados con el trabajo, se vincula fuertemente con una intención inclusiva, desde la que se pretenden contemplar las situaciones de todos los y las jóvenes. Se reconoce que existe un vacío entre la salida del sistema educativo y el ingreso al mercado laboral, ya sea porque se abandona el liceo antes de lo que se puede comenzar a trabajar. En este sentido, la edad opera como una limitación pero también lo hacen las necesidades del mercado que muchas veces no ofrecen lugares de calidad para estos jóvenes. Existe una preocupación respecto a que la educación se vuelva más inclusiva de las distintas realidades y que la opción por trabajar no defina un camino que excluya la integración educativa.

*“No creemos que tenga que haber un grupo de jóvenes que tenga que estar dedicado al estudio y otro al trabajo. La idea es que se puedan combinar ambas cosas, y ahí está el desafío. Pero tampoco que algunos tengan la posibilidad que puedan terminar a los 18 años y otros que no lo puedan hacer y que terminan a los 15 años porque eso genera desigualdades. Está comprobado que a mayores estudios mejores condiciones laborales. Si estamos todos en la misma podemos tener mejores condiciones por lo menos de partida, más igualitarias.” (Entrevista 11)*

En lo relacionado a los efectos que pueda provocar la Ley de Educación al decretar la obligatoriedad de la educación media, parte de la discusión se centra respecto a las edades, tal como lo planteamos al comienzo al delimitarse “edades para estudiar” y “edades para trabajar”. Evidentemente esto también se articula con una legislación relativa al trabajo de los y las adolescentes<sup>19</sup>, que establece que recién a partir de los 15 años podrán trabajar en el marco de un carné de habilitación regulado por el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU) y otorgado con consentimiento de la familia y el empleador. Desde los entrevistados, no se entiende que la apro-

---

19 Código de la Niñez y la Adolescencia, capítulo XII.

bación de la Ley genere modificaciones en la articulación entre educación y trabajo, lo que señala los pocos efectos que la obligatoriedad jurídica por sí misma puede generar. Se identifican los problemas mencionados desde antes de la aprobación de la Ley.

*“Si tuviéramos un sistema más ajustado a los jóvenes, no creo que la obligatoriedad por ley genere un extra bloqueo. Tenemos problemas desde más abajo de que ese sistema no está previsto, ese grado de libertad”. (Entrevista 13)*

En la misma perspectiva se sitúan los discursos de actores situados en cargos de dirección de centros educativos o direcciones de programas quienes, si bien adhieren a los puntos anteriormente desarrollados, perciben cotidianamente la deserción de los estudiantes, vinculada o no al mercado laboral.

*“Está bien, antes de los 18 años los jóvenes son jóvenes y no tienen que trabajar pero nosotros tenemos una realidad que no podemos obviar. Y tenemos que hacernos cargo. Capaz que a mucha gente no le gusta pero si estos jóvenes igual trabajan, capaz que se les podría garantizar de otra manera, si los permisos de trabajo fueran más accesibles y no tan rígidos y controladoras porque van a trabajar. Y si no van a delinquir.” (Entrevista 10)*

*”Educación media no debería tener ningún vínculo con el trabajo. Creo que las instancias y la formación y capacitación para el mundo del trabajo son posteriores. Sabemos que en la realidad no se da, y por eso el FPB tiene tanto éxito, porque es como esa doble oferta, hago educación media y además me preparo para el mundo del trabajo. No celebro que los menores de 15 años estén con la cabeza pensando en el mundo del trabajo, me parece nefasto... es como que vos me dijese qué relación tiene la primaria con el trabajo, ninguna, no debería tenerla. Y la educación media básica tampoco debería tenerla.” (Entrevista 16)*

Desde estos actores, el trabajo se ve como una competencia con la educación y la lectura se realiza desde los efectos negativos que tiene en la trayectoria educativa el comenzar a trabajar.

A partir de este recorrido por los aspectos centrales de los discursos de los entrevistados, resulta interesante volver a situarnos en los sujetos de la educación. ¿Cómo se puede incluir desde el sistema educativo una perspectiva de derechos que, sin ser exclusiva del ámbito educativo, logre integrarse con otras opciones de los y las jóvenes? Podríamos pensar en trayectorias de ida y vuelta entre la educación y trabajo, que se mantengan en un movimiento constante de enriquecimiento mutuo. La obligatoriedad de la educación media no sitúa a la educación por encima de otros derechos ciudadanos, por lo que la generación de mecanismos institucionales que favorezcan el vínculo entre educación y trabajo operaría a favor de reconocer trayectorias complejas y diversas. En este sentido, varios entrevistados reconocen como positivos algunos planes de educación para jóvenes y adultos<sup>20</sup> que no han culminado la educación media básica, con currículos adaptados a las necesidades de los y las estudiantes, mayoritariamente desarrollados en horario nocturno (que busca una conciliación con la integración laboral). Sería interesante deconstruir el supuesto sobre el cual estos planes se conciben, respecto a una delimitación por edades que remite a lo esperable para cada edad, a una concepción que restringe las posibilidades en función de lo que institucionalmente se espera que cada individuo realice en un momento dado. La clave está en colocar al sujeto particularizado, por tanto a una diversidad de sujetos, como centralidad en el proyecto educativo. Como señala Zysman,

*“Es preciso construir trayectorias educativas en las que el reconocimiento y la acreditación impliquen al sujeto desde su historia laboral pero no solamente; la identidad de los sujetos conlleva un conjunto de experiencias que deben ser reconocidas como saberes para ser puestas en diálogo con el sistema educativo y, más precisamente, con la formación para el trabajo. Las propuestas que se produzcan en el marco de un proyecto alternativo deberán*

---

20 Por ejemplo el Plan 2009 del Ciclo Básico para adultos y estudiantes con condicionamiento de salud, destinado a mayores de veintiún años u otros estudiantes con condicionamientos de salud que les impiden una concurrencia asidua al centro educativo.

*poner en el centro de la escena al sujeto, no al trabajo, el empleo o un puesto específico en una empresa” (2011:79)*

Desde la perspectiva de las transiciones se concibe a la transición como el proceso en que el sujeto va cambiando su participación institucional respecto a la familia, la educación y el empleo, fundamentalmente. Esto remite a una articulación entre las vías institucionales y las opciones individuales:

*“La programación y la duración de las transiciones dependen, en primer lugar, del grado de regulación y del número de vías disponibles y de reglas para ingresar en la participación institucional o abandonarla y, en segundo lugar, en los recursos, proyectos vitales y decisiones del individuo” (Heinz, 2000).*

Hay que ubicar el desarrollo educativo de los individuos en el marco de múltiples transformaciones sociales que se dan en diversos ámbitos de la vida. Claramente, las conformaciones y vínculos familiares y los vínculos de los sujetos con el mercado laboral asisten a una flexibilidad que debe de ser considerada al momento de pensar las trayectorias en el sistema educativo. La concepción de la educación media se funda sobre un sentido propedéutico de la enseñanza universitaria, concibe individuos que idealmente puedan cumplir aún más que los 14 años de enseñanza obligatoria.

*“Mientras que el marco para las transiciones tiende a ser definido por las normas culturales y las estructuras de oportunidades sociales, los individuos tienen que escoger vías y secuencias de participación institucional con el fin de lograr una integración significativa de diferentes roles en sus vidas de adultos” (Elder y O’Rand (1995) apud Heinz, 2000).*

## **La articulación entre el sistema de cuidados y el sistema educativo**

Las responsabilidades domésticas vinculadas al cuidado de personas dependientes, sean hijos/as, hermanos/as, adultos mayores, se reconocen como dificultades para la continuidad en el sistema educativo, fundamentalmente

para las mujeres. Los entrevistados/as hacen énfasis en el papel que cumplen las adolescentes en la economía doméstica (trabajo no remunerado) y en la atención que requiere el desempeño de estos roles, dado su impacto en las trayectorias educativas.

*“Si en una familia la madre consigue trabajo la que se queda en la casa es la gurisa. (...) parece muy fuerte esta cuestión. Tenemos las hipótesis de que no es visualizado que las mujeres cuidan a los abuelos, los hermanos, la suegra. Esas cosa que vos decís pah!. Aun nos cuesta mucho que las chiquilinas no se desafilien. El otro tema es que cuando se embarazan no quieren dejar a sus gurises. (...)Yo creo que no se resuelve solo con un sistema nacional de cuidados porque me parece que hay una cuestión que tiene que ver con el deseo de las adolescentes”.(Entrevista 10)*

*“No existe solo el problema de la maternidad adolescente. Existen los adolescentes que tienen que cuidar a sus hermanos más chicos, un problema mucho más grave. La maternidad adolescente es un tema distinto, tuvimos dos casos este año en 450 mujeres, pero casos de chicos que tienen que cuidar a sus hermanos más chicos se producen entre varones y mujeres, y es un porcentaje muy importante de la educación” (Entrevista 21)*

*“Lo que sí me interesa es los chicos o chicas que salen a cuidar su propia familia. La de hermanos está más complicada porque entran dentro de una intervención al núcleo familiar que hasta donde yo sé el Estado se ha metido solamente en la oferta de los más pequeños o en cuestiones de violencia (...) no lo conozco como Estado metiéndose, en otros países sí.” (Entrevista 13)*

Para otro entrevistado la familia como unidad en las políticas sociales se considera un eje a atender y una apuesta a una mirada de foco más amplio, no sólo en condiciones puntuales y en el niño/a. El cambio de unidad se argumenta como base para la complementariedad entre políticas sociales y educativas.

*“No lo sé, no lo he pensado, pero creo que hay que pensar en la forma de distribución de las tareas en la casa, incluso desde primaria. En el Programa Cero falta no hay filtro, no se piensa cómo funciona la economía de la familia, el papel que cumplen los hermanos mayores, la distribución de roles, el papel que cumplen los hermanos mayores. Creo que una cuestión como la asignación universal por hijo, que plantearon en la Argentina. Eso se está planteando es que la asistencia de los chiquilines a la escuela fue brutal, hubo un impacto inmediato. Me parece que tiene ver con esto de pensar el problema en su integralidad, no solo en el chiquilín si tiene problemas de aprendizaje, de que son pobres, aprenden menos. Pensar en un marco más amplio, en la familia, en el sostén, en el apoyo y garantizar condiciones para que puedan terminar el ciclo de obligatoriedad en condiciones. Me parece que sería una buena apuesta, ahí se complementarían políticas sociales y educativas.” (Entrevista 8)*

Los entrevistados fueron interrogados sobre qué tipo de articulación consideraban debería existir entre el sistema nacional integrado de cuidados, actualmente en fase de diseño, y el sistema educativo. Debe decirse que la información sobre el SNIC es escasa en todos los entrevistados y no integra la agenda de los temas educativos. En la gran mayoría de los casos los entrevistados hicieron explícito que no tenían opinión sobre el tema.

*“Del sistema nacional de cuidados no voy a hablar porque se ha socializado muy poco, lo conozco dentro del manejo que se ha hecho (...) y queda mucha agua abajo del puente para correr. Y su articulación con lo educativo es nula o inexistente” (Entrevista 13).*

Sorprende que ningún entrevistado/a haya hecho alusión a que la responsabilidad de cuidar, la mera distribución de las tareas de cuidado (actualmente tan desigual por género) sea un tema con status propio para ser considerado dentro de la currícula. Ninguno de los veintiseis entrevistados/as lo menciona.

En algunos casos se hace referencia a cuestiones vinculadas al cuidado, aunque no en el SNIC, iniciativas más bien locales (demanda u ofrecimiento sin implementación de guarderías en los centros educativos para los hijos de las adolescentes que cursen), así como coordinaciones con diferentes organismos (policlínicas, ongs) para atender situaciones que desbordan lo educativo. Los problemas de salud mental son particularmente señalados en el siguiente relato:

*“Las chicas que están embarazadas, también tienen problemas para asistir, se les ha ofrecido incluso cuidarles a los niños cuando están recién nacidos, pero ellas tienen vergüenza. Hay una cuestión de valoración social que también pasa por el cuidado, a las niñas las cuidas por la cabeza también, por los afectos. La integración tiene que implicar la educación de esos chicos. Nosotros recién estamos empezando una coordinación desde Aulas a través de Infamilia y MIDES, estamos haciendo coordinaciones fuertes con la salud, aunque le ha costado a la salud salir a las comunidades. Y luego tenemos el tema de los chicos con enfermedades mentales, tenemos enorme cantidad de psiquiátricos, algunos son puros y otros sociales diría yo. Fueron chicos normales, y la sociedad los agredió tanto, recibieron tan poco apoyo que ahora hay que sacarlos de muy abajo. Hay que estar coordinados con policlínicas, dos tres liceos una policlínica. Asociada exclusivamente a los chicos que estudian, porque si no tenés que esperar cuatro meses a que te atiendan a un chico. Y ahí se fue, ya mató a medio mundo, ya lo tuviste que echar porque no podía convivir. Sin duda que hay que sentar a las autoridades de la educación y de la salud, y decir dónde ponemos las policlínicas y a quién atendemos, qué expertos necesitan ustedes y cómo hacemos para atender a 2000 chiquilines que tiene ahí en la vuelta”. (Entrevista 1)*

*“En algún momento me han planteado si podíamos tener una guardería, el programa para que los estudiantes puedan seguir viniendo con sus hijos al centro educativo. No generar guetos pero sí continuidades y trayectos. Me parece que el estado de las adolescentes y jóvenes en los primeros años de amamantamiento es generar propuestas para que no les signifique quedarse afuera, hacer interrupciones y que después se les dificulta para reengancharse y*

*quedan prendidas a su hijo o hija completo objeto de su vida, lo cual es negativo para ellas y para el hijo”. (Entrevista 10)*

*“La UTU tiene servicio de guardería y todas las alumnas de UTU lo pueden usar para hijos menores de 5 años, el problema es que queda lejos, en el centro. Una chica de Malvín Norte que tiene problemas económicos, que viene a estudiar, 16 años, embarazada, un hijo, las posibilidades de pagarse los boletos. Además llevarlo a una guardería implica llevarle los pañales descartables, la mamadera. Está el servicio pero no es universal el servicio. Se debería maximizar ese tipo de servicios, debería haber más guarderías para UTU. Yo aplaudo eso que además sé que secundaria no lo tiene por ejemplo, en UTU existe desde hace muchos años, me parece que se debería multiplicar: Aquí estamos muy cerca de La unión y de Flores, quizás no solo para alumnas de UTU. Con los zonales, buscar la forma. Que cada alcalde cree guarderías, que las estudiantes tengan esa instancia. El cuidado de hermanitos chicos, la cantidad que se tiene que ir antes porque tiene que ir a levantar el hermanito a la escuela, o el cuidado del abuelo, o de sus hijos, es todo un tema. Está bárbaro la educación preescolar universal, de tres años en adelante, pero ¿y antes? Tendría que haber sistema de guarderías” (Entrevista 16) .*

Sin embargo, también se expresa (aún desde el desconocimiento explícito de la implementación del SNIC) una luz de alerta a no “contaminar” el ámbito educativo con otras iniciativas que no se consideran dentro de sus funciones.

*“Estaría bárbaro, por lo poco que yo sé acerca del sistema de cuidados, es una gran idea de quien cuida a los hijos y a los viejos. En realidad no tiene mucho que ver con lo educativo. Este país tiene en este momento una tasa de desempleo menos del 6%, por primera vez hay en la puerta de las fábricas carteles de que se necesita gente para trabajar. Tiene que ver con liberar a gente que hoy está dedicada a cuidar familiares para liberarlos para ser mano de obra activa. Nosotros vemos que si bien para nosotros los grandes males*

*del Estado los tiene el Estado, en esos problemas tiene una pata la familia, que no se siga desmembrando más en aras de volcar más gente al mercado de trabajo. Hay que ser muy cautos. Nosotros no queremos la educación dentro del sistema de cuidados, nosotros queremos dar clase, promover a los gurises, potenciarlos, pero hay cosas que no podemos hacer porque no sabemos. No sabemos cuidar, no podemos aplicar políticas sociales que otros las hacen mejor. No estamos en contra de las políticas del MIDES, pero que no le pidan a la educación que nos dediquemos a esas cosas”.* (Entrevista 4)

*“(tenés) directoras que son buenas gestoras y saben que eso es parte de la gestión, un centro educativo que tenga las distintas pistas, evidentemente tienen que haber posibilidades para un padre o una chica embarazada. Y no debería ser tan difícil, pero ese educador que está ahí, como hacés para que no te invalide una acción de corte de política social y no te diga yo no estoy acá para ser niño de nadie porque yo cuando eduqué a mis hijos los tuve que dejar..!”* (Entrevista 13)

*“No hay que exigirle al sistema educativo que sea el actor del sistema nacional de cuidados. La tarea de la educación es habilitar el cumplimiento de la obligatoriedad. Si no volvemos a recargar a la escuela a que cumpla con cosas que no tiene que cumplir, está bien que tenga que dar de comer pero no es la función de la escuela. Si integramos el almuerzo, la merienda o el desayuno como una práctica educativa más está muy bien; sin embargo, esta sociedad lo implementó como un mecanismo de contención, si vienen a comer se quedan a estudiar”.* (Entrevista 15)

Las políticas integrales son el marco desde el cual se responde sobre la articulación entre el sistema de cuidados y el sistema educativo. A veces se ponen ejemplos que difícilmente se vinculen con los objetivos que se plantean para el SNIC, se asocian a iniciativas que supuestamente contribuirían a “cuidar” las trayectorias educativas de los adolescentes, aceptando las condi-

ciones en que viven y adaptando medidas institucionales para su permanencia en el sistema educativo.

*“Es lo que nos pasa a nosotros en este programa, que los chiquilines no asisten al liceo o a las tutorías porque tienen responsabilidades familiares, vinculadas a cuidar la casa porque se la roban. Creo que hay que hacer políticas que cuiden al estudiante para que pueda estudiar, eso no lo podemos evitar. Es la impotencia de la educación cuando te dicen eso y ¿qué hacés? Tráelo para acá. Hay experiencias que se han hecho, por ejemplo jardines maternales en una secundaria, no en Uruguay. Lo que siempre cuenta Cristina Correa en esa investigación que hizo en Córdoba, en otro lado se hizo un armero porque los chiquilines iban con armas, para que las guarden. Hay que tratar de entender que los chiquilines son así, para que estudien, porque si no, no pueden ejercer su ciudadanía con libertad, porque acá el que no piensa pierde” (Entrevista 12).*

Se detectan dos ángulos diferentes para mirar la articulación entre el SNIC y el sistema educativo: el primero enfoca en las mujeres que son las que realizan en mayor medida que los varones las tareas de cuidado, promoviendo su autonomía y realización en diferentes ámbitos (laboral, educativo); el segundo se centra en quiénes son los receptores de los cuidados, en particular los niños en edades de primera infancia. La calidad de los servicios adquiere predominancia al considerar tanto que efectivamente se decida derivar hacia el SNIC lo que actualmente es responsabilidad de las mujeres, como por quienes son los destinatarios directos (niños y niñas en la mirada de estos entrevistados, pero que podrían ser adultos mayores si los entrevistados hubieran sido seleccionados a partir de la pertenencia a otros ámbitos).

*“Nosotros estamos participando en el sistema de cuidados en los aspectos vinculados a primera infancia. Nosotros allí lo miramos desde otro lado. Hay una mirada del sistema de cuidados vinculado al adulto que cuida y que por lo tanto necesita apoyos para realizar otras actividades además del cuidado. Normalmente son mujeres, por lo tanto desde ese punto de vista, el sistema de cuidados tiene que contribuir a una mayor participación de la mujer en el mercado*

*de trabajo y en el desarrollo de otras actividades vitales que le permitan desarrollar su propio proyecto de vida. En el ámbito laboral, en el estudio u otras actividades. También hay otra mirada del sistema de cuidados que es desde donde miramos nosotros, no es contradictoria pero genera una tensión, nosotros miramos sobre todo en el caso de primera infancia desde el lado del niño que tiene que estar cuidado. Como lema decimos que cuidar es educar y educar es cuidar; es el lema que nos ha guiado en todo este periodo, por lo tanto el sistema de cuidados tiene que asegurar una educación de calidad para los niños más pequeños que no es otra cosa que decir un sistema de cuidados de calidad. Queremos poner mucho énfasis en el desarrollo infantil como premisa para las condiciones que debe tener un sistema de cuidados, desde el niño más pequeño hasta más adelante, y que en el caso del niño más pequeño nosotros tenemos el desafío de resolver a nivel público ofertas de atención diarias suficientes, que no hay ofertas en cantidad y en variedad para el sector público. Lo que hay son propuestas privadas. Si la persona tiene que salir a trabajar y tiene un bebe pequeño te empuja al ámbito privado, ya sea el doméstico en el caso de mujeres, las familias lo buscan más por el lado de la confianza personal, o en el ámbito institucional a través de recomendaciones donde nosotros intervenimos en la regulación de las instituciones que se dedican a esos cuidados. Nosotros creemos en cualquiera de los dos casos que tiene que haber apoyos para que el cuidado favorezca al desarrollo de los niños Sin desconocer que está la otra mirada y es facilitar que las mujeres puedan salir al mundo del trabajo y realizar sus proyectos de vida.” (Entrevista 12)*

Algunos entrevistados enfatizan que el SNIC debiera dar las garantías para que los padres o madres estudiantes tengan a sus hijos en un espacio protegido. Lo mismo aplicaría en el caso de hermanos/as u otros familiares a cuidar. Asimismo, se argumenta considerar otro tipo de tránsito por el sistema educativo, para aquellos que asuman tareas de cuidado. Claramente esta perspectiva despierta resistencias.

*“Si hay que dar el salto, hay que darlo a lo grande, habrá que pensar un dispositivo. Las mamás de estas estudiantes que puedan tener CAIF o sistemas de cuidados al que acceder y quedarse tranquilas de que cuando van a trabajar tienen su hija cuidada y que no queda bajo el respaldo de un hermano mayor de doce años o menos (...) Pero ahí es lo mismo, si a esa gurisa le das las doce materias que le das a un adolescente común y corriente no tiene mayor sentido. (...) Si le das los mismos contenidos y de la misma forma que a cualquier otro estudiante no tiene mayor sentido. Hay que pensar sistemas de apoyos que tengan una flexibilidad distinta. Hay algunas alternativas, sistemas más flexibles de acreditación, que pueda estudiar desde otro lugar, si mi hijo está yendo a un CAIF no tengo que ir a las cuatro horas de clase, sino ir con unos docentes y dar algunas materias, un aprendizaje más intensivo, mas escalonado, que sienta el éxito más cercano. Que no tengo que estar un año para ver si en un mes logra salvar siete u ocho materias. Acá vos te enfermás un mes o dos y perdiste, o se te muere tu viejo, se te enferma tu madre, pero no perdiste por las faltas porque cualquier director te puede decir lo podemos controlar. Perdiste porque te alejaste, porque el sistema cognitivo es acumulativo y no entendés nada. Lo que te lleva cuando tenés hijos cambia totalmente, cuando económicamente tenés la posibilidad de que esté cuidado podés meterle, si no olvidate.” (Entrevista 14)*

## **Las familias de los alumnos**

Las familias son recurrentemente mencionadas en los discursos de los entrevistados aunque se enfocan desde diferentes lógicas. Se destacan dos, una que coloca a la familia como potencialidad: se espera que se constituya en un interlocutor válido y participativo en el debate, que ocupe un lugar. La segunda perspectiva coloca a la familia como “responsable” de un proceso de desvalorización de la educación, como la aliada en el proceso de abandono de los estudios por parte del adolescente, como una institución que no es capaz de poner límites claros y marcar el camino a los y las jóvenes.

- **Familias desvalidas**

Las familias son - fundamentalmente en el discurso docente- las depositarias de la responsabilidad por la deserción del sistema educativo. Se les atribuye la desvalorización social de la educación al asumir el abandono del sistema educativo por los y las adolescentes, sin tener capacidad de respuesta para garantizar el cumplimiento de lo que es “obligatorio”. Al ubicar así a las familias, este discurso coloca el “problema” fuera del aula, del sistema educativo y de los operadores del mismo.

*“Es necesaria la resignificación por parte de las familias de la importancia de la obligatoriedad. Si no ven la incidencia social del estudio o, si da lo mismo que venga o no.” (Entrevista 2)*

*“La familia tampoco la convocas a participar cumpliendo la ley, se arriman poco y nada, porque también, te dicen, ustedes están para educar, te dejan sin interlocutor a veces.” (Entrevista 2)*

*“Está bien que lo oiga pero es determinante. Que un niño, porque en primer año son niños, digan ‘no quiero ir’, es palabra autosuficiente para el niño y para la familia de que no venga más. No hay charla, a veces las mamás muy desvalidas, no quieren venir, pero tampoco preocupadas, desvalidas ante esa situación; pero no señora que va a ser el niño entonces?, ya te entregás para ver qué argumentos te dan para que no te vean como un policía. Que va a hacer el niño en su casa?, y no saben, no te dicen que va a ir a trabajar, y bueno, no hay mucha respuesta a la alternativa porque si me dice no va a estudiar más acá pero mire lo voy a mandar al curso tal, o va a ayudar al papá en el taller yo que sé, pero raras veces son esas respuestas. Va a quedar ahí boyando sin saber mucho del destino y no se preocupan demasiado de esa respuesta.” (Entrevista 2)*

El hecho de no encontrar en la familia, como par adulto responsable, un aliado para retener a los y las alumnas en el sistema educativo, sitúa a los y las docentes y directores en una situación de desamparo. La concatenación lógica que se argumenta es que el cambio en los resultados educativos no se

produce porque la situación parte de la institución socializadora por excelencia que es la familia, la que está fuera del control del sistema educativo. La deserción y la desvalorización de la educación como “bien de salvación” es resultado de la descomposición de las familias, un efecto derrame de lo negativo de la primera socialización de los y las niñas.

*“Primero sobre la sociedad (...) la responsabilidad de la sociedad es tener en cuenta quiénes son los primeros educadores según la constitución. Los primeros según la constitución son los padres, las familias, vemos y es de público conocimiento que hay una descomposición familiar acelerada desde hace varias décadas y los pedagogos la recaban. Pero inmediatamente no plantean si esa crisis es como un crepúsculo o si se pueden tomar medidas para en cierta forma reconstituir a la familia. Ahí vemos las raíces, si están descompuestas en la educación. Hay un efecto dominó de esa crisis que se va extendiendo en la educación formal, podría ser necesario que a nivel político hubiera otra política de asignaciones laborales, que se buscara respetar la ley de las ocho horas, que se tomaran medidas políticas en torno a recuperar ese tiempo que hoy le falta a los padres para estar con sus hijos.” (Entrevista 4)*

*“A veces la familia se convierte en un obstáculo, y no quiero sonar fascista o conservadora, pero en la práctica a veces es a pesar de la familia.” (Entrevista 2)*

*“Pero fortaleciendo la familia y tomando medidas tímidas para democratizar los medios, sería una base para recuperar la educación primaria. Es decir es nuestra base. La educación primaria debe escolarizar, no debe mandar a chicos no escolarizados, y para eso debe tener tiempo y no perder tiempo supliendo las carencias educativas de las familias porque la enseñanza primaria también está supliendo la socialización primaria que siempre fue patrimonio de las familias.” (Entrevista 4)*

*“O va hasta los 18, y de los pelos no los podés traer, porque si no quiere, no puede la familia, menos uno. Una vez yo decía, señora yo*

*no puedo traerlo a prepo. Este niño, la madre lo dejaba en la puerta y se daba vuelta la madre y se iba. Y venia y me decía, mi niño que no entró, yo le decía yo no voy por el barrio buscando chiquilines, porque no puedo, porque no sé” (Entrevista 3)*

Se encuentra junto con esta perspectiva de las familias la incertidumbre de sobre quién recae la responsabilidad de dar cumplimiento al mandato legal, dado que se establece algo como obligatorio, pero no existen mecanismos coercitivos para “obligar” a nadie a concurrir a la educación media, mucho menos para aprobarla. Se asocia la coerción al quitar los beneficios que se ofrecen a las familias.

*“El tema de la obligatoriedad como somos ciclo básico, es muy anterior a la ley, es obligatorio desde hace más tiempo. El principal obstáculo es que nosotros les decimos a los padres que es obligatorio, pero cuando los dejan de mandar no hay ninguna figura legal que diga, no le podemos firmar el papel del BPS, pero si los padres quieren poner a trabajar a los hijos más chicos... Siempre recurrís a lo que podés. Tenemos casos de deserciones de alumnos que han dejado el ciclo básico por más que sea obligatorio. La policía tampoco es su rol, asignaciones le deja de pagar y no les importa a los padres, pero al padre no se lo procesa, no pasa nada. Queda en el director que lo persigue y está llamando a los padres constantemente y nadie va en contra de los padres.” (Entrevista 3)*

- **Familias potenciadoras**

La otra perspectiva en la que se coloca a las familias pretende revisar críticamente el modelo anterior, revisar el estigma con que cubren a los adolescentes, a su contexto y a las familias como causantes del mismo. Esta postura coloca la responsabilidad sobre el sistema educativo y sobre las políticas educativas en particular, vinculándose con lo anteriormente planteado respecto al fin último de la educación media, la cual es originalmente selectiva. En esta posición discursiva, la familia aparece como potenciadora. Se rescata el valor de diseñar articuladamente políticas de familia y políticas educativas, colocándola como aliada, desde un rol participativo y responsable.

*“Me alegro mucho que estén pensando en políticas de infancia, familia y educación juntas. Uruguay tiene un deber ahí fuerte, las políticas educativas no se han sustentado en políticas fuertes de familias. (...) Significa apoyar las familias para que cumplan responsablemente el rol que tienen que cumplir en el desarrollo de sus hijos. Hay un tema ahí interesante que es como el sistema de cuidados pueda articular en una política más integrada”.* (Entrevista 25)

*“Territorialización de las políticas y la incorporación de la variable familia en el marco de una posición integrada es clave. Además está claro que los países que más desarrollen la educación en un sentido más efectivo son aquellos donde las familias tienen un compromiso mayor. Las familias son parte de una apropiación del concepto.”* (Entrevista 25)

*“Después otro de los desafíos me parece que es esto de cómo acompañar, esto de la obligatoriedad depende de la franja etaria que miremos, pero hay una gran etapa de la vida en que el acompañamiento que pueda dar la familia es clave también. Y ahí el desafío es cómo incluimos, más desde una vertiente participativa, a esas familias. Las llamamos para que nos hagan las tortas fritas, pero después en las cosas de cómo está la infraestructura y cómo arreglarla, en qué espacios está bueno abrir una construcción colectiva entre docentes, autoridades y familiares de los chiquilines incluyendo a los propios chiquilines. En relación a qué temas podemos colaborar, ahí cuesta un poco más. El tema de la participación de las familias es otro gran desafío que de a poquito se va poniendo sobre la mesa pero cuesta.”* (Entrevista 26)

Así, en lugar de asignar un culpable de la situación que atraviesa el sistema educativo, se invierte la pregunta, todavía sin respuesta: ¿de qué manera las familias pueden constituirse en un aliado para efectivizar la universalización?, ¿cómo hacer para que las familias transmitan la educación como derecho, no únicamente como obligatoriedad?

*“Creo que los obstáculos están, yo los colocaría básicamente en la institucionalidad estatal, porque se tiende a pensar la obligatoriedad como algo que el Estado impone a la sociedad civil. Mire que usted está obligada a asegurar que su hijo termine, hasta que finalice la educación media superior. Pero creo que para que se pueda hacer obligatorio un derecho, hay un paso previo a que la familia pueda ejercer y hacerse responsable, nuestra institucionalidad para que esa obligatoriedad pueda hacerse efectiva.” (Entrevista 26)*

*“Hay una obligación ética de la comunidad educativa, el director y el profesor. Hay una obligación del Estado de supervisar que eso se cumpla, a la vez no hay una contrapartida, que sea obligatoria debería tener alguna contrapartida de obligatoriedad. No solo apelando a lo ético y a la ley.” (Entrevista 2)*

## ¿QUÉ EDUCACIÓN MEDIA QUEREMOS? ENTRE EL ELITISMO Y EL UNIVERSALISMO

*“El subsistema educativo no está concebido para universalizar la educación y la concepción educativa donde no hay una debida reflexión sobre qué significa universalizar, cuál es el contenido, qué impacto tendría, qué significa universalizar. Yo creo que más que nada hoy en día es una expresión de intencionalidad sin contenido educativo. Yo creo que en Uruguay, por las cosas que estamos conversando, hemos priorizado la discusión sobre recursos, no hemos discutido contenidos muchas veces, falta una discusión de contenidos, qué significa universalizar por ejemplo” (Entrevista 25).*

El objetivo de la Ley General de Educación del 2008 es que todos los ciudadanos culminen 14 años de educación formal. Esto significa educación para todos y todas. No obstante, se hereda un modelo vigente desde hace muchos años en el que el acceso y la continuidad en ciertos niveles educativos correspondían a una élite y que el nivel medio era la condición para la entrada a la Universidad. Ahora bien, generalizar la educación media no es uniformizar los destinos de los adolescentes en futuros universitarios; por tanto los objetivos distan de ser los anteriores. ¿Cuáles son entonces los objetivos actuales de la educación media?

Es aquí donde se identifican muy diferentes concepciones entre los entrevistados. Se han construido posiciones discursivas que pueden ser colocadas a lo largo de un continuo. En los extremos se han considerado dos posiciones polares, como tipos ideales, aunque no necesariamente reflejen en sentido estricto el discurso de ningún actor en particular. Como tipos ideales sirven los efectos analíticos e ilustrativos de los puntos en que se enfrentan argumentos y diagnósticos. En muchas ocasiones los entrevistados refieren a la posición opuesta para argumentar desde el polo contrario. Los tipos pola-

res se arman, en consecuencia, tanto desde lo declarado (por algunos) como por lo referido (por los otros). En el desarrollo de estas posiciones se conjugan varias dimensiones que las componen: currícula, perfil del egresado, obstáculos, estrategias, contexto histórico, contexto político, roles docentes, metodología de trabajo, etc.

La noción de continuo discursivo es necesaria y relevante porque entre ambos “tipos polares” se distinguen matices y se establecen diferentes énfasis y encuadres. Asimismo, se identifican algunas dimensiones en relación a las estrategias a ser desplegadas para lograr la universalización del nivel y se brindan diversos argumentos y vectores analíticos.

El objetivo de este apartado se coloca en la caracterización de las diferentes posiciones discursivas y mediante ello la ubicación de las principales tensiones, enfrentamientos y conflictos que emergen en el debate educativo actual. Uno de los elementos centrales del Análisis del Discurso es detectar términos polisémicos e intentar captar el sentido que le otorgan los actores o agentes a los mismos. Porque el conflicto no se da en los términos que se usan sino en el sentido atribuido a los mismos. Es frecuente que el uso de un término (universalización, por ejemplo) esconda y opaque concepciones muy diferentes de lo que se entiende por ello.

Una tensión que corta transversalmente al sistema educativo respecto a la función de la educación media se desprende de dos miradas enfrentadas sobre lo que se pretende del ciclo. A la luz de las entrevistas realizadas se identifica una primera mirada que se ha llamado “elitista” basada en una concepción humanista que pretende la formación de ciudadanos responsables y sujetos críticos, orientada a la preparación adecuada para cursar estudios superiores. Esta posición discursiva (que sin duda se vincula con las prácticas y el hacer cotidiano en la educación media uruguaya) tiene representantes entre los entrevistados que la desarrollan y fundamentan, aunque también se reconocen en el material de campo numerosas alusiones a la misma por parte de entrevistados que se posicionan en el otro extremo, que se ha llamado aquí “universalista”.

- **La posición elitista**

La posición elitista se caracteriza entonces por definir la educación media como un tránsito hacia estudios superiores (terciarios, tanto fueran universitarios o no). La universalización se entiende en este marco como aumentar la cobertura de quienes recorran esa trayectoria, no de una modificación necesaria de los contenidos ni del perfil de egreso.

*“... en este momento la educación uruguaya está en discusión acerca de qué bachillerato queremos y para qué lo queremos, nosotros (...) nos expresamos en que nosotros apostamos a una sociedad humanista y para nosotros la primera consigna es generar ciudadanía y demás, no solo formar para el mercado laboral que es como se viene planteando en algunos países y acá algunos también lo plantean. Esa discusión hasta que no se salde es un obstáculo porque desde el texto legal se plantea la universalización y después viene la discusión de qué forma y para qué. Nosotros entendemos que el objetivo básico, que está escrito en el Consejo de Educación Secundaria, es formar sujetos críticos etc., sigue siendo un fin válido y no debe dejar de ser un puente a los estudios universitarios de los hijos de los trabajadores. El Uruguay se ha caracterizado por tener un tránsito educativo en donde los hijos de los trabajadores han llegado a los estudios superiores con relativa facilidad, ese es un valor muy importante demostrativo que no estamos dispuestos a renunciar en aras a dar una mayor preparación para el trabajo.”*  
(Entrevista 4)

*“Son esas contradicciones, la obligatoriedad del segundo ciclo no significa su forzosidad, si los chicos no están terminando el bachillerato no lo puedo hacer por decreto y tampoco para forzar a los profesores a que rebajen sus exigencias educativas, bajen el listón y que pase cualquiera, su fin no es la obligatoriedad, ese es un fin de estado. Como exige el empresariado que tengan bachillerato, son fines externos a nosotros, el bachillerato tiene que extender la ciudadanía, redondear el bachillerato y preparar para la universidad. Si bien nosotros lo venimos enarbolando tenemos que ver las condiciones en las cuales se puede hacer obligatorio. No es*

*una condición formal, tienen que existir las condiciones para que ese bachillerato pueda seguir a estudios terciarios.” (Entrevista 4)*

- **La posición universalista**

El tipo polar opuesto a la posición elitista aboga para la total cobertura de los adolescentes en el ciclo medio, con independencia de su continuidad educativa en estudios superiores. Por eso, además de pensar en una oferta diversificada y eventualmente en más de un perfil de egreso, implica sobre todo un perfil de ingreso distinto al que fue tradicional.

Educación para todos y todas supone que jóvenes de todos los estratos socio-culturales, con diversos recursos y proyectos propios y de sus familias, acceden a la educación media, por lo que necesariamente se requieren cambios en la propuesta educativa, que fue pensada para un sector y ahora tiene que albergar y, por sobre todo, retener al total de la población que egresa de primaria.

Se encuentra en las entrevistas reflexiones sobre que el mandato de la ley (educación media obligatoria) requiere un nuevo sistema educativo, hasta miradas que ahondan en las distancias entre el mandato legal y lo que ocurre hoy en las prácticas cotidianas, en las representaciones de los diferentes agentes sobre lo que significa el ciclo educativo medio. Se presentan dos fragmentos de entrevista para ilustrar estos matices.

*“La universalización implica un nuevo sistema educativo, un sistema de complementos y no dicotomías. Un sistema educativo donde recurre a la diversidad de ofertas formales y no formales, públicas y privadas, para darle a cada alumno una oportunidad de aprender. No es un sistema que se tranca en discutir los públicos y privados, lo formal y no formal sino que busca darle a cada joven en función de sus necesidades y contextos una oportunidad real de aprender. Esto tiene una importancia fundamental porque marca políticas. Lo no formal no puede ser un marco focalizado de políticas, separado, porque ahí se va a la segregación y decir que lo no formal es de segunda categoría o para determinados alumnos es el reforzamiento de la diversidad*

*de ofertas formales y no formales en un marco fuerte de políticas universales.” (Entrevista 25)*

*“Por lo tanto, sí, hay un obstáculo vinculado a la realidad y tiene que ver con políticas educativas y con el sentido que la educación media tiene en la sociedad y en el sistema educativo. Todavía tenemos una educación media excesivamente propedéutica y preuniversitaria, pensando que los que pasan por allí van a llegar a la universidad y el objetivo no es necesariamente ese, el objetivo es que se logre un grado de mayor integralidad.” (Entrevista 11)*

*“Me parece que el principal (desafío a la universalización) es la cultura institucional construida bajo un pacto implícito. El otro es que esa cultura institucional se traduce como gestos cotidianos que han estructurado los modos de hacer. Yo por ejemplo a veces discutía con mis compañeros de IPA porque yo hice el IPA también, y conversamos y te dicen ‘yo no sé por qué este chiquilín a esta altura del año sigue viniendo’. Como naturalmente planteado de que la educación media no es para todos. Que los chiquilines que quieren estudiar (en la Universidad) tienen que ir. Además el discurso político lo plantea. Porque ahora se está reivindicando (...) y la propuesta de (...) llevó a que en la actualidad en el (liceo XX) se inscribieron 3000 alumnos y hay 2000, y las madres de los chiquilines de los 2000 no les importa que esos 1000 no estén en el liceo, es más, lo que quieren es que sus hijos terminen. Esto es lo que digo del impacto de la clase media, lo que quieren es garantizar esa condición, y para el resto de los 1000 quieren que no les vengan a joder la vida a sus hijos. Ahí me parece que hay una complicidad establecida bajo la idea del nivel académico, la exigencia que hace que las representaciones de los que se considera que es un buen alumno de educación media no corresponde con los mandatos que están planteados en términos de política educativa” (Entrevista 8)*

La posición universalista se argumenta de muy diversas formas y en general se apoya en estudios científicos y antecedentes académicos. Puntualiza

la incidencia de los años de educación formal aprobados sobre la probabilidad de estar o no en situaciones de pobreza<sup>21</sup>:

*“El objetivo de la ley es que se requiere en la sociedad actual un nivel educativo que permita que las personas transiten por él, entre doce y catorce años si tomo en cuenta la educación inicial, si no serían doce. Los seis años de escolaridad hasta mediados del siglo XX era un factor de integración social muy importante, hoy lo son los catorce años de educación. Las investigaciones económicas demuestran que en Uruguay para que una persona pueda tener más posibilidades de salir de la pobreza necesita diez años de estudio y para tener ingresos por encima del promedio necesita tener trece años de estudio, si contás la educación inicial. Son estudios de la CEPAL lo que demuestra que para la integración social y la mejora de la calidad de vida es necesaria.” (Entrevista 11).*

Sin embargo, pueden distinguirse matices. En algunos exponentes de esta posición el centro se ubica en el sujeto: mejora su calidad de vida, el desarrollo de sus capacidades en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, y sus condiciones para la inserción en el mercado laboral que a la postre conducirán a incrementar las probabilidades de mejores ingresos. En otros el centro se ubica en lo social: es necesario que los jóvenes se eduquen para sostener un determinado modelo de desarrollo de país que requiere del capital educativo como condición, en una sociedad del conocimiento, en un contexto internacional de mercado en que el lugar de Uruguay debe generar producción de bienes y servicios que agreguen valor (y por tanto se requieren capacidades específicas); la disminución de los niveles de pobreza, etc. Los argumentos provienen de dos vertientes que apuntan los beneficios individuales y los beneficios sociales que la mayor escolarización otorga, nutriéndose de diferentes disciplinas (economía, sociología, pedagogía, etc.).

---

21 El argumento así planteado tiene diversas críticas: en primer lugar, el estudio mencionado modeliza en función de la situación actual, que supone que sólo un 33% de los jóvenes aprueban el nivel, lo cual no tiene por qué ocurrir si todos los jóvenes terminaran la educación media, por el conocido fenómeno de la “devaluación educativa” de los ciclos universalizados. El lograr la universalización de la aprobación de la educación media no garantiza la inexistencia de pobres.

Los dos niveles de análisis (país, individuo) son pertinentes. Sin embargo, en ocasiones en las entrevistas se confunde el nivel de análisis al que se hace referencia y se abstrae de las condiciones socio-históricas de las que surgen los análisis: cuáles son las condiciones empíricas sobre las que se estiman modelos que son la base de los cálculos de probabilidades y de predicción del cambio que sobre algunas variables -ingreso por ejemplo- determinan los años de educación formal. Esto no deja de ser relevante dado que si el porcentaje de egresados del ciclo medio fuera mayor, la probabilidad de ingresos por encima de la media con 14 años de educación formal sería menor. El recurso a los argumentos documentados es un gran paso pero las inferencias lineales de algunos estudios para cualquier condición pueden ser equívocas.

### **El fin de la educación media para la clase media**

El análisis del discurso de los entrevistados permite distinguir algunas ideas fuerza que diagnostican tanto la crisis actual del sistema educativo (y dónde se coloca) como las estrategias para enfrentarla.

Uno de ellos remite a la gran fragmentación social que vive Uruguay hoy, que evidencia distancias sociales, recursos y capitales de los hogares de origen de los que provienen los alumnos, lo que se vincula con diferentes formas de ser y estar en mundo de los adolescentes (Filardo, 2010). La trayectoria educativa tiene, en consecuencia, variadas significaciones. La “promesa educativa” o la creencia que por medio de la educación se alcanza la movilidad social ascendente, que fuera magistralmente expresada en la obra “M’ hijo el doctor” de Florencio Sánchez, pierde sentido y poder convocante, para los y las adolescentes y como modelo que sostienen las familias. La nueva población de la educación media “no se ajusta” a la postergación de la gratificación (el logro es la culminación del ciclo y la proyección seis años de clase para obtenerlo), no se siente atraída ni interesada por sus contenidos, los mecanismos de retención no alcanzan, los dispositivos institucionales estallan, la definición del rol docente tradicionalmente concebido colapsa.

En este marco, dos argumentos vertebran el diagnóstico de algunos de los entrevistados: al universalizar el derecho a la educación (que puede verse expresado por la obligatoriedad de recorrer ese trayecto) las clases medias que antes detentaban una posición exclusiva tienen que compartir el proyec-

to y el espacio. No sólo hace falta que esto “encarne” como objetivo social de “todos” (que unos acepten el mandato y que otros acepten compartirlo) sino además “que la clase media empiece a pelear por la educación pública”, lo que en otra entrevista se coloca como “el desafío social”.

Sin embargo, lo que ocurre -se transcribe debajo una mención a ello- es un proceso de fragmentación del propio sistema educativo. Los mecanismos de distinción, ya no operan solamente sobre el recorrido educativo, sino que se desplazan a los “centros” (privados y públicos).

*“El problema que tenemos con educación media es que históricamente la educación media tuvo una función selectiva, y en realidad esa naturaleza está escrita de alguna manera en su programa más allá de los intentos que desde el 35 separada de la universidad intentó hacer, no lo modificó, porque estaba estructurado en base a un impacto social. Era que estructuraba gran parte de la promesa para los inmigrantes de la generación siguiente, con una acreditación podrían cambiar su condición social, el mito ‘M’ hijo el doctor” es estructurante y no tiene que ver solo con la educación, tiene que ver con un proyecto de sociedad y como se inscriben también las familias que venían inmigrantes y también como se estructuró la reestructuración del futuro respecto a las nuevas generaciones de parte de las viejas generaciones. Si bien fue un diseño es un pacto implícito y medio a cumplir una función, hoy ese pacto de alguna manera no está del todo desarticulado. La clase media sigue reclamando ese lugar diferencial para la educación pero por otro lado eso entra en contradicción con el mandato que se instala desde las políticas educativas, y esto está haciendo chirriar. Entonces el principal desafío es que efectivamente haya un pacto en el cual se acepte, que efectivamente la clase media, acepte que quiere compartir sus clases en el mercado de trabajo con los sectores populares. Es el desafío principal para mí, la clase media.” (Entrevista 8)*

*“Después hay un temón en esto de las dificultades, que a mí me parece que es el tema de cómo se trabaja la heterogeneidad de los centros educativos. Primero creo que está habiendo un problema*

*que es el tema de la segmentación, pero el tema del crecimiento, no en números absolutos pero sí por clases sociales de la educación privada, como una alternativa directa a la educación pública. Creo que eso no solo está repercutiendo en que se encuentren distintas clases sociales, o el hijo de un profesional de barrio, el hijo de un obrero, que apenas puede apuesta a que su hijo vaya a un colegio privado, que muchas veces no es educativamente un gran diferencial. Y eso hace en principio que los estudiantes no se vinculen entre sí, que eso ya se da, no está abierto a la comunidad, no hay un vínculo. Pero además la pelea de los padres de la clase media por ese centro educativo, es la clase que más tiene para pelear... Y cuando se traslada y no pelea por la educación pública, no se pelea más. Solo por una cuestión solidaria del otro se pelea. Me parece que es una necesidad pragmática que la clase media empiece a pelear por la educación pública. En la universidad hay logros y conquistas por las peleas de la clase media. Cuanto más empobrecida sea la población que acceda a la educación media, menos pelea se va a estar dando porque hay una concepción de derechos que se empieza recién ahora a trabajar” (Entrevista 14)*

## **Contexto socio-histórico**

Las referencias al contexto en que el sistema educativo se desempeña recibe atención de los entrevistados, aunque los planteos y los énfasis que se dan varían. El siglo XXI trae a las sociedades contemporáneas un nuevo “ethos de época” que se caracteriza por una nueva vivencia de la temporalidad, en donde el presente predomina frente al futuro, nuevas sensibilidades y construcción de subjetividades que construyen diferencias, identidades nunca definitivas, emocionalidad y estética, liquidificación de las instituciones modernas (Bauman, 1999) o el declive de las instituciones (Dubet, 2006). El uso de las nuevas tecnologías de la información favorece el hipertexto, la fluidez, rompe el esquema binario, mata lo unívoco y lineal. Se requieren otras y nuevas competencias para vivir en este siglo.

*“Primero cambiar la cabeza a los docentes, los docentes tienen que entender que enseñar hoy, no se puede enseñar con metodologías del siglo pasado a estudiantes de este siglo”. (Entrevista 12)*

*“Ahí me voy derivando a una de las principales dificultades que tiene la universalización, nos proponemos un CD, o un MP3 o MP4 pero tenemos una vitrola de principios del siglo XX. Me parece que es imposible con lo que hoy hay acumulado, pensado, los programas, los docentes, y digo hasta los edificios, el mobiliario. Es muy difícil pensar que los jóvenes se van a sentir atraídos a la educación. Yo no quiero decir que el mundo adulto tenga que rebajar el nivel de la propuesta e infantilizarse y vamos a hacernos las piolas y vamos a meterle color y música de onda. Yo no digo travestir la propuesta y la responsabilidad, pero el principal problema es cultural, intergeneracional. De incomprensión de los procesos juveniles y de desconocimiento, ignorancia sobre los procesos de la adolescencia. Los vivimos en otra época, de pronto ahí hay algo de lo histórico y lo cultural que tenemos que repensar, no tengo que tratar a un adolescente como me trataron a mí. El problema no es solo de la educación también cultural. Yo creo que es mucho más amplio el tema, tiene que ver con el diseño de políticas, programas, jerarquización de los programas, con los contextos que se definen como espacios apropiados para la educación. Y por último la formación de los profesionales”. (Entrevista 9)*

En Uruguay, además, se presenta una situación de fragmentación social inédita para un sistema educativo que ha permanecido inmutable esperando siempre al mismo educando, en una tipificación cosificada que hoy no tiene referencia empírica.

*“Además se suma que está entrando gente que no es clase media que es, a mi entender, la formación que tiene los docentes hoy. Están formados para estudiar con adolescentes que sean de clase media, que tengan un soporte de límites, de vivencias, de hijos de obreros que se levantan temprano, que estén cuatro horas sentados. Tienen otro tipo de dispositivos, es otra clase media ahora. Una ridiculez*

*que nos levantemos a las 8 de la mañana a estudiar, y uno viene a las 8 al centro y no hay nada abierto. Es un cambio histórico, antes había fábricas y tenía un sentido que la gente se levantara temprano. Cuando empieza a hablarse de la universalización, que empieza como consecuencia de los programas sociales que se desarrollaron en los últimos cinco y seis años, empieza a acceder gente al segundo ciclo de enseñanza media que nunca había llegado, como clase, como situaciones de vulnerabilidad, empiezan a acceder y eso transforma los centros educativos. La institucionalidad no está preparada, los docentes, los adscriptos, para ese tipo de estudiantes, y ahí hay otro problema más” (Entrevista 14).*

*“Entonces no es que sea algo voluntario pero lo que uno siente es que los docentes sienten que la situación se modifica y empeora. Y esto no se resuelve con formación docente, esto implica digamos un cambio de la política, un cambio en las concepciones pedagógicas también. El punto es este, hay como un desafío, hay un término, hay un punto que es un desafío social, hay un desafío que tiene que ver con las culturas institucionales y habría como un tercer nivel que me parece que tiene que ver con que el debate político está despolitizado. (Entrevista 8)*

## **El desencanto**

El desencantamiento que se proyecta hoy sobre las familias de los estudiantes de educación media que ya no creen que la educación produzca “bienes de salvación” como otrora las viejas generaciones, tiene también su correlato en los docentes puesto que entra en cuestión el sentido de su tarea y su función y también la gratificación por su labor cotidiana.

Dubet señala este desencanto como producto del declive del programa institucional que reposa sobre la resolución de una paradoja fundamental. *“En un mismo movimiento, socializa al individuo y pretende constituirlo en sujeto. (...) Por una parte, la institución socializa al individuo tal cual es, le inculca un habitus y una identidad conforme a los requisitos de la vida social. Por otra parte, como apela a valores y principios universales, el programa institucional arranca al individuo de la mera integración social,*

*configura a un sujeto capaz de dominar y construir su libertad por gracia de la fe o de la razón. Enunciémoslo de otro modo; la socialización y la subjetivación se encadenan en un mismo proceso. Esa es la verdadera magia del programa institucional, que produce un individuo autónomo, es decir, un actor conforme a las normas, a las reglas sociales, y un sujeto dueño de sí mismo, un individuo cuyo Yo reflexivo nunca puede confundirse del todo con su Yo social” (2006:44)*

El declive del programa institucional -que considera que el trabajo sobre el otro es una mediación de entre los valores universales y los individuos particulares y se entiende como una vocación- termina produciendo una nostalgia, *“una edad de oro que los docentes (...) ven alejarse y bajo cuyo influjo se ven a veces tentados a interpretar su propia experiencia como un ocaso, como el comienzo de una decadencia y una caída” (Dubet, 2006: 23)*

*“La larga decadencia del programa institucional que se puede identificar con una decadencia de la escuela, tiene dos consecuencias. Por un lado, proyecta la experiencia de los actores al primer plano, se trata menos de “clonar” a los individuos que de permitirles construir su experiencia. Por otro lado, se vive como una crisis, en Francia sobre todo, donde el programa institucional ha tenido una fuerza singular, ya que la escuela debía construir la nación, la república y formar a los ciudadanos. Por ello, esa mutación genera un sentimiento de crisis, de fuertes resistencias y una nostalgia de la escuela republicana y de las instituciones perdidas para siempre, aun cuando todos participen sin quererlo, en esa larga evolución, en ese largo desencantamiento” (Dubet, 2006: 82).*

El análisis que realiza el autor para Francia tiene enorme similitud con lo que se observa en los discursos de nuestros entrevistados en Uruguay. El desencanto de los docentes se expresa tanto en lo que parece más un enfrentamiento, en la atribución de culpas de la situación entre los docentes y las familias, como en la responsabilidad del sistema que les refleja su propio desamparo.

Los docentes relatan que se enfrentan con una expectativa de su tarea que no se corresponde ni con la función consuetudinariamente entendida ni

con la formación que recibieron para desempeñarse en el rol. Se les exige otro tipo de capacidades y competencias que, o bien no saben hacer o bien no es lo que elegirían. Por otra parte, expresan que tampoco cuentan con los recursos mínimos requeridos para tales actividades y desempeños.

*“Cada vez hay más evidencias de la contención social que se pretende de los docentes, que tiene que realizar otro tipo de tareas en los salones porque los alumnos necesitan otro tipo de contención. Eso mejoraría si tuviéramos la cantidad de salones y de personal”.*  
(Entrevista 4)

*“Ahora, también a mí lo que me gusta hacer es poner un poco en perspectiva esto. Parece que los males de la educación secundaria aparecieron antes de ayer, de acuerdo al sistema político uruguayo y a la prensa. Y eso no es así. Nosotros venimos mal ... porque no hay liceos, porque no hay puertas para el liceo. Porque secundaria tiene salones que son contenedores. Que el sistema político explique si esas son condiciones de aprendizaje, que el liceo 70 del Montevideo esté constituido por contenedores y un salón que presta la UTU que está al lado”* (Entrevista 4).

*“Hay varias situaciones, una es todo el tema locativo, yo creo que ahí hay un problemón. En realidad si uno ve el proceso histórico, viene aumentando la cantidad de estudiantes a los centros educativos y recién en los últimos periodos creo que tiene un presupuesto adecuado o mínimo para funcionar un poco mejor. Pero las burocracias internas tampoco permiten que funcionen bien. A mí me tocó estudiar en la facultad cuando era medio complicado y ahora es un lujo, pero siempre tendría que ser así, estudiar en lugares donde sea agradable, lindo. Más en la adolescencia que vos tenés situaciones del propio cambio hormonal que están viviendo los gurises, cambios familiares. Una situación que es bastante compleja y el no tener una institución adecuada me parece que es un tema bastante complejo.”* (Entrevista 14)

Desde su narrativa, los docentes señalan las carencias que detectan en los estudiantes, carencias que provienen de los ciclos anteriores. No perciben una integralidad en las trayectorias educativas que garanticen la acumulación que se requiere y se supone existe.

*“Lo vemos en la escuela con los pases sociales, donde alumnos que no tiene capacidades mínimas logran el pase y llegan al liceo. La problemática empieza en la escuela, llegan al primer ciclo con todas las tolerancias.” (Entrevista 4)*

*“La primaria debería ser quien lo preparara, pero ahora ni para leer y escribir los prepara, entonces los chicos no salen muy conscientes de sus derechos (de culminar educación media). Hay un desde abajo que tiene que estar ahí.” (Entrevista 1)*

## **La falta de rumbo**

El enfrentamiento de las dos posiciones polares (propedéutico de estudios superiores vs. diversificación de ofertas que contemple formación para el trabajo) es un debate abierto, sin una solución clara y no se detecta que las autoridades educativas marquen una posición, ni una ruta a seguir, lo cual se vivencia como “falta de orientación”. Para muchos de los entrevistados no hay una dirección, no hay una estrategia consistente, una apuesta por un sendero que guíe las acciones. Se visualiza así un movimiento errático, un discurso vacío (“debate de mentiritas<sup>22</sup>”) y se expresa en diversas ocasiones “no saber qué hacer”.

*“Para empezar falta un rumbo, nadie tiene claro si lo tiene que llevar a cabo o no, tenemos un problema de orientación ideológica. Pero además de eso, si yo quiero cumplir la ley porque la ley me lo mandata, no sé cómo hacerlo. No sé si me lo propongo para empezar, pero si me lo propongo no sé cómo hacerlo. (...) estamos en un marasmo de teorías que no pisan tierra. Hay ideas muy buenas, de todos los niveles, de todas las señales y a veces solo estrictamente educativas, pero no se potencian porque no hay una*

---

22 Entrevista 2.

*orientación desde quien se tiene que cumplir las responsabilidades centrales. (Entrevista 1)*

*“Hay muchos intereses, mucha irracionalidad y muchas teorías que a veces retrasan también. Hay teorías que retrasan el cambio, otras que lo fomentan, hay otras que dicen que cualquiera tiene el poder, y eso hace que los agentes no quieren accionar. Hay otras que dicen que no, que creen en los actores humanos del cambio y la transformación. Primero ponernos de acuerdo en qué teorías, en qué fuerzas confiamos y cuánto estamos dispuestos a cambiar, no con los decretos sino con las realidades y las acciones.” (Entrevista 2)*

Esta falta de rumbo se manifiesta también en la ausencia de liderazgo. No se identifica quién tiene que procesar y liderar los cambios. Desde la mirada de los entrevistados/as, no aparece con claridad a quién atribuir la responsabilidad de la universalización de la educación media, o la conducción del proceso de transformación que sí se cree necesaria.

*“Desde un gobierno de interrelación entre los lineamientos políticos y los ideológicos, uno de los problemas centrales es que no se sabe a dónde se quiere ir. Otro (punto) es saber cuál es el conjunto de gente que va a impulsar esos proyectos. Y después hay un tema de liderazgo que el FA no ha resuelto en el capítulo educación, creo que había una corriente que pensaba y sigue pensando que la educación requiere una conducción independiente del proceso de reflexión y debate de los partido políticos. Y hay quienes pensamos que en definitiva cuando peleaba por los cambios políticos incluía la educación. Nunca pensé que uno votaba por algunos temas, y salía a la calle por determinados temas y otros tenían que circular por otro aspecto porque eso es dejar los cambios de la cultura en manos del colectivo de los profesionales de la educación. Yo creo que no es así, porque de lo contrario los cambios de la salud deberían de quedar relegados al colectivo de los profesionales de la salud. La mejor política de salud es cuando la población tiene conocimiento, puede prevenir y hacer una vida sana. Las políticas*

*de la salud tienen que popularizarse y las de la educación también. (Entrevista 9)*

*“me parece que tiene que ver con que el debate político está despolitizado. En este sentido, en términos de proyectos, no hay discusión acerca de hacia dónde ir. Por eso de alguna manera Rama es el tan amado y odiado, porque con Rama en cierta medida yo discrepo radicalmente, pero había un proyecto.” (Entrevista 8).*

*“...estos temas no se llevan cabo sin liderazgo. Cuando Uruguay tuvo cierto liderazgo en materia educativa lo que Uruguay avanzó en universalizar la educación fue por un liderazgo. Uso dos ejemplos: el caso del Plan Ceibal con Vázquez que lo hizo fuera de la ANEP y la fusión entre Rama y Sanguinetti. Creo que son los dos ejemplos de combinación de liderazgo político. En el caso de Vázquez por la combinación con el LATU y facilitarle ese plan. Entonces es un tema de liderazgo político, voluntad política y capacidad profesional. Uruguay no tiene un liderazgo político necesario para repensar la educación” (Entrevista 25).*

En este sentido, algunos entrevistados señalan la necesidad de incorporar en el análisis la “gestión del cambio”:

*“Y el cuarto tema para enumerar algunos, es cómo gestionar el cambio. Porque es facilísimo juntar a diez personas y que te digan qué es lo que habría que hacer. El problema es cómo seguir haciendo lo que se está haciendo en clave de cambio. Eso es todo un tema que no sé si se ha sabido pensar y llevar a delante. El tema de la gestión del cambio, hasta qué punto se tiene en cuenta lo dado pero sin renunciar al cambio y hasta qué punto el impuso al cambio no reconoce lo acumulado y lo dado. Ahí hay todo un tema a pensar también.(Entrevista 9)*

*“Sí, también esto de apelar fuertemente a una revisión de la gestión de esas cosas, ahí yo creo que insisto, es como que una cosa trae aparejada la siguiente, como una concatenación de eventos.” (Entrevista 26)*

# LOS DESAFÍOS PEDAGÓGICOS EN EL MARCO DE UNA OFERTA HOMOGÉNEA

## **Enfoque del tema**

La educación media está en crisis en Uruguay. También lo está en muchos otros países del mundo. Y esto porque se trata de un nivel en el que anidan múltiples tensiones e interrogantes de las sociedades contemporáneas. En este apartado se pasa revista a tales tensiones e interrogantes de acuerdo a la evidencia que aporta la literatura comparada. Posteriormente se presentan grandes jalones de la evolución de la educación media uruguaya en las últimas décadas mostrando cómo ha habido un fuerte apego al principio de homogeneidad en las propuestas porque el mismo fue visualizado como la llave de la equidad educativa. En este marco surgieron a partir del 2005 varios programas de inclusión educativa respecto a los que se presentan objetivos, líneas de acción y cobertura. El capítulo se adentra posteriormente en los desafíos pedagógicos de la educación media uruguaya hoy lo cual supone poner en discusión algunas premisas tomadas como incuestionables en el país hasta este momento. Para desplegar tales desafíos se presenta una sistematización de las opiniones de los entrevistados respecto a los obstáculos más fuertes en la educación media uruguaya y los canales que podrían transitarse para su superación.

## **Las múltiples tensiones de la educación media contemporánea**

Históricamente la educación media y, en particular, la educación secundaria fue diseñada para preparar a los estudiantes para su ingreso a la universidad. De ahí el carácter propedéutico y enciclopedista que adquirió en la mayoría de los países en los que la enseñanza media se tornó fuertemente selectiva en tanto su cometido central era educar a las élites que accederían a la educación superior.

Con diversos ritmos y alcance, fueron numerosos los países que vivieron en la segunda mitad del siglo XX una progresiva ampliación de la cobertura del ciclo medio, hasta llegar a los procesos de masificación que se constatan en las primeras décadas de este siglo. Con ello entra en cuestionamiento el cometido originariamente previsto de preparación para el ingreso a la universidad.

El rol eminentemente propedéutico de la educación media en el pasado ha quedado obsoleto. Se trata de una “obsolescencia por complejización” porque aún cuando la educación media sigue preparando para la educación terciaria debe acentuar su función de formación para la vida, complementando las bases que en tal sentido sienta la educación primaria, y debe profundizar la función de formación para la convivencia ciudadana. Tres funciones, entonces, cada una de las cuales reviste una complejidad específica en nuestro acelerado siglo XXI.

- Preparación para la educación superior. Para muchos estudiantes, no para todos, la educación media es la antesala de los estudios de nivel terciario, por lo que debe sentar las bases, en conocimientos y competencias, para una trayectoria fluida por dicho nivel. Simultáneamente, la educación terciaria en general y en particular la universitaria deben adecuar su oferta a las nuevas poblaciones que a ella ingresan, asumiendo que la universalización de la educación media necesariamente incide en el perfil y los requerimientos de las nuevas generaciones de estudiantes universitarios.
- Formación para la vida. “Formar para la vida” significa transmitir las herramientas necesarias para que las personas se desempeñen competentemente en un mundo globalizado, con fuertes niveles de competencia internacional y cambios acelerados. En este marco, la universalización de la educación media no es independiente de la universalización de la primaria (como tampoco lo es de la terciaria) puesto que como dice Romero “se está constatando, cada vez con mayor fuerza, que la formación que antes cumplía la Educación Primaria, la escolarización básica y la incorporación de competencias esenciales vinculadas con el dominio de las habilidades básicas lógico analíticas y comunicacionales se está trasladando hacia adelante en el sistema educativo. Esto significa que, cada vez más, los primeros años de los liceos tienen en sus aulas estudiantes

que presentan serias dificultades para decodificar un texto y hasta para silabearlo, así como para realizar operaciones tan básicas como restar y dividir.” (2012: 108)

- Formación para la convivencia ciudadana. Frente a la aspiración a la homogeneidad de los estados nacionales del siglo XIX y aún del XX, se reconoce la profundización de la heterogeneidad social y cultural. A nivel social muchos son los países en los que se constata una ampliación de las inequidades sociales así como la emergencia de nuevos tipos de desigualdad. Adicionalmente, sabemos que a nivel político, se asiste a una doble preocupación por la “governabilidad” democrática y por la “governance”, la “capacidad de timoneo o direccionamiento” de los regímenes democráticos. La educación media no puede soslayar su función de preparación para el ejercicio ciudadano y la convivencia pacífica y pluralista.

La literatura (Azevedo, 2001; Pedró-Puig, 1998; Cariola et al, 1994) reconoce así varias tensiones que, por años, la enseñanza media ha venido enfrentando:

- ¿Qué finalidad debe privilegiarse, la del trabajo y vida activa o la preparación para la educación superior?
- ¿Qué tipo de conocimientos hay que impartir: teóricos o prácticos, fundacionales o específicos?
- En cuanto a la estructura, ¿resulta más conveniente una estructura lineal o una modular?; ¿deben imponerse salidas únicas de la enseñanza media o impulsar la diferenciación temprana?; ¿qué lugar deben ocupar las asignaturas disciplinarias y los abordaje interdisciplinarios?; ¿qué grado de elección por parte de los alumnos conviene establecer, de todas las asignaturas o de algunas asignaturas aisladas?
- ¿Es preferible concentrar toda la enseñanza media en establecimientos únicos, comprensivos, o albergarla en establecimientos específicos, sea por nivel u orientación?
- ¿Cuál es el tiempo pedagógico ideal: la dedicación exclusiva o los estudios a tiempo parcial?
- ¿Cuál debe ser el objetivo fundamental, hacerse eco de las demandas sociales –en una perspectiva macropolítica– o trabajar en una escala micropolítica, dentro de las posibilidades concretas de cada centro educativo?

Frente a estos dilemas, muchos han sido los países que emprendieron reformas en su educación media, constatándose en Europa las siguientes tendencias de cambio (Pedró-Puig, 1998; Azevedo, 2001).

- La construcción de “truncos comunes de formación”, particularmente en los primeros años, la desespecialización, la integración entre cursos y carreras de formación.
- La prolongación de los ciclos comunes y obligatorios.
- La creación de nuevos sistemas de permeabilidad entre las diversas carreras de educación.
- La re-estructuración de los planes de estudio del primer ciclo.
- El objetivo de mayor flexibilidad, lo que se ha traducido en la aparición de módulos que se combinan con las asignaturas tradicionales y en un refuerzo de la opcionalidad.

En América Latina las reformas educativas de los años ‘90 incluyeron la implementación de fuertes innovaciones en la educación media. Algunos de los países de la región se plantean hoy como objetivo el acceso universal a doce años de escolarización y reconocen que el logro de esta meta cuantitativa se torna imposible sin una re-definición curricular y sin otras políticas sociales que acompañen a esta política educativa.

A lo largo de estos procesos de cambio en la educación media, perdió importancia la mirada sobre las estructuras curriculares y ganó centralidad la visión según la cual los intentos de desarrollo curricular tienen que comenzar aceptando el desafío de la formación en competencias:

*“El principio pedagógico subyacente en la preferencia por las competencias como el punto de partida y objeto del curriculum es que estas competencias pueden ser inculcadas de acuerdo a diferentes contenidos, metodologías, modelos institucionales” (Braslavsky, 2000:14).*

¿Cuáles son, entonces, las competencias necesarias para los jóvenes que viven en el incierto mundo del siglo XXI? Para responder a esta difícil interrogante cabe apoyarse en las elaboraciones del Proyecto Definition and Selection of Competencies: theoretical and conceptual foundations (DeSeCo),

desarrollado por la Oficina Estadística Federal de Suiza y el Departamento de Educación de EE.UU. bajo los auspicios de la OECD.

El Proyecto realizó, en primer lugar, un importante esfuerzo teórico y operativo para definir, con un enfoque multidisciplinario, el concepto de “competencias”, diferenciándolo del concepto más pragmático de “habilidades” (“skills”). En términos laxos, “competencia” alude a ser capaz de pensar, actuar y aprender. En forma más estricta, el concepto de “competencia” refiere a:

*“Los necesarios pre-requisitos disponibles para un individuo o un grupo para hacer frente en forma exitosa a demandas complejas, las que definen la ‘estructura de las competencias’. Las competencias generalmente implican sistemas de acción complejos que abarcan no sólo conocimiento y habilidades (‘skills’) sino también las estrategias, las rutinas, las emociones apropiadas, las actitudes y la auto-regulación necesarias para aplicar tal conocimiento y tales habilidades” (Rychen-Salganik, 2001:8-9).*

Como se ve, las “competencias clave” tienen componentes de diverso tipo, desde lo cognitivo, motivacional, ético, social hasta lo comportamental; son transversales y se aprenden, en procesos de aprendizaje que pueden desarrollarse a lo largo de la vida, suponen siempre una fuerte interacción entre el individuo y la sociedad, y tienen enorme relevancia para ambos:

*“para los individuos en una sociedad moderna, compleja y democrática, los beneficios potenciales de la competencia incluyen la participación exitosa en el mercado laboral, en el mercado político, en las redes sociales y en las relaciones interpersonales incluyendo la vida familiar y la satisfacción personal general. Para la sociedad, los beneficios de una ciudadanía competente incluyen una economía competitiva, la habilidad de responder a los desafíos sociales y políticos, redes sociales que funcionen y bienestar social general” (Rychen-Salganik, 2001:4).*

Además de la definición, el Proyecto DeSeCo avanzó en la selección de las “competencias claves” (“key competencies”), necesarias en diferentes campos de la vida, las que se presentan sistematizadas en la siguiente Tabla:

**Tabla 1. Competencias “clave” según el Proyecto DeSeCo**

Tipo de competencia	Competencias mencionadas
Competencias “para la buena vida” (habilidades cognitivas y emocionales y disposiciones que se usan en una variedad de situaciones, muestran capacidad para aprender de situaciones y circunstancias no previstas y para lidiar con situaciones de la vida)	Competencias para manejar la complejidad Competencias perceptivas Competencias normativas Competencias cooperativas Competencias narrativas
Competencias para actuar autónoma y reflexivamente	Ser capaz de identificar, evaluar y defender los propios recursos, derechos, límites y necesidades Ser capaz, individual o colectivamente, de elaborar y conducir proyectos, y de desarrollar estrategias Ser capaz de analizar sistemáticamente situaciones, relaciones y sistemas de acción Ser capaz de cooperar, actuar en sinergia y participar en un liderazgo colectivo y compartido Ser capaz de construir y operar organizaciones democráticas y sistemas de acción colectiva Ser capaz de manejar y resolver los conflictos Ser capaz de jugar con las reglas, usarlas y hacer elaboraciones a partir de ellas Ser capaz de construir ‘órdenes negociados’ más allá de las diferencias
Competencias críticas para el éxito económico	Lectura básica y habilidades matemáticas Capacidad de comunicarse efectivamente, oralmente y por escrito Capacidad de trabajar en grupo Capacidad para relacionarse bien con otras personas Familiaridad con las computadoras

Fuente: Mancebo, 2003.

Por su parte, Braslavsky (1999) reconoció ocho dimensiones de las competencias personales que pueden desempeñarse en cuatro tipos de ámbitos, lo cual define un espacio tipológico en el que cada individuo se mueve con mayor o menor fluidez y que, tomado como guía orientadora, puede ser de gran utilidad para los educadores en el ejercicio de su función docente.

**Tabla 2. Dimensiones de las competencias personales y ámbitos de aplicación**

Dimensiones	Ámbitos			
	Naturaleza	Sociedad	Creaciones simbólicas	Creaciones artificiales o tecnológicas
Cognitiva				
Metacognitiva				
Interactiva				
Práctica				
Ética				
Estética				
Emocional				
Corporal				

Fuente: Mancebo, 2003.

En suma: la meta de universalización de la educación primaria que muchas sociedades se propusieron a fines del siglo XIX y comienzos del XX ha sido sustituida en los comienzos del siglo XXI por la de cobertura universal en la educación media. Esta aspiración exige inexorablemente dar respuesta a una serie de desafíos, algunos de los cuales son específicos de la educación media y otros son compartidos con la primaria. En este rubro se ubica la gran cuestión de las “competencias” porque la formación de ciudadanos competentes para la vida incierta y compleja del siglo XXI es responsabilidad del sistema educativo, con independencia de la estructura de ciclos que éste asume en un país en un momento histórico dado.

## **La histórica búsqueda de la equidad a través de la homogeneidad**

Los indicadores de acceso a la educación media presentados anteriormente muestran que Uruguay ha avanzado significativamente en la incorporación de su población a la educación formal, con dos consecuencias importantes desde el punto de vista educativo: la masificación del estudiantado y su diversificación en términos económicos, sociales y culturales.

Frente a ello, el rastreo de las políticas de educación media desarrolladas en Uruguay a partir de la re-democratización confirma una tendencia histórica del sistema educativo uruguayo: la búsqueda de la equidad a través de la homogeneidad de los planes de estudio, los programas de las asignaturas, los formatos pedagógicos y aún los dispositivos didácticos empleados por los docentes en el aula.

Como se vio, el ciclo básico de educación fue definido como obligatorio en la Constitución de 1966 y tal definición fue ratificada en la Ley de Educación de 1973. Con la creación del Ciclo Básico Único (CBU), se buscó generar un marco curricular común a los dos subsistemas en los que se impartía educación de nivel medio: los liceos dependientes del Consejo de Educación Secundaria y las escuelas técnicas del actual Consejo de Educación Técnico-Profesional, exUTU.

A partir de la redemocratización, se instrumentaron diversas reformas del ciclo básico, a saber: el Plan 1986, el ajuste programático de 1993, el Plan Piloto de 1996 y la llamada “Reformulación 2006”.

Respecto al Plan 1986 cabe señalar que su mayor innovación residió en la llamada “Compensación” que se instrumentaba a lo largo del año lectivo para los estudiantes que requirieran apoyo académico y la “Recuperación” que era una instancia de evaluación formativa que se desarrollaba al final del año lectivo.

Como su nombre lo indica, el ajuste programático de 1993 operó estrictamente a nivel de los programas y se concretó a través del diálogo con los docentes representados en las Asambleas Técnico-Docentes.

Por su parte, el llamado “Plan Piloto” en el momento de su lanzamiento, posteriormente conocido como Plan 1996, se universalizó rápidamente al total de las escuelas técnicas con Ciclo Básico, en tanto en Secundaria el proceso siguió una estrategia de extensión progresiva por la cual convivió, hasta el año 2006, con el Plan 1986. El énfasis de esta reforma estuvo en el

cambio de gestión organizacional más que en la modificación estrictamente programática. El Plan implicó la extensión de la jornada escolar -de tres horas veinte a cinco horas y media-, el establecimiento de paquetes horarios que apuntaron a concentrar a los docentes durante media jornada en sus establecimientos y la creación de espacios remunerados para la coordinación semanal de los profesores. Curricularmente, el Plan definió una estructura curricular por áreas que fue fuertemente resistida por los docentes, tradicionalmente formados en disciplinas.

Estas resistencias están en la base de la desactivación del Plan desde el año 2005 en adelante cuando el Frente Amplio llegó al gobierno nacional por primera vez en la historia uruguaya. Al decir de Cardozo, “el nuevo gobierno de la educación parte de la concepción de la necesidad de orientar las políticas educativas en torno a la participación de los colectivos profesionales y, en general, de la ciudadanía, en contraste con lo que se visualizaba como un excesivo énfasis tecnocrático en el período anterior.” (2009: 20)

En este marco, la Reformulación 2006 consolidó la extensión del tiempo pedagógico y retomó el Plan 1986 en cuanto a la estructura por asignatura y los contenidos programáticos. Una innovación importante de esta reforma fue su reglamento de evaluación y pasaje de grado que introdujo las pruebas especiales para los alumnos que llegan a fin de curso con calificaciones insuficientes en el Ciclo Básico y el mecanismo de promoción directa (sin examen obligatorio) en el bachillerato, dispositivos que parecerían orientados a facilitar el tránsito por la educación media.

Respecto a la educación media superior, cabe puntualizar nuevamente que el ciclo ha sido definido como obligatorio a partir de la Ley de Educación del 2008. Por décadas ha sido hegemónico el Plan 1976 que creó los Bachilleratos Diversificados con tres orientaciones en quinto año y seis opciones en 6to.: Humanístico (Derecho y Economía), Biológico (Medicina y Agronomía) y Científico (Arquitectura e Ingeniería). Las denominaciones de estas salidas son elocuentes en cuanto al carácter fuertemente propedéutico del segundo ciclo. La Reformulación 2006 creó la orientación Arte y Expresión (“Bachillerato Artístico”) y consagró la extensión de la jornada escolar en el Segundo Ciclo en relación a los Planes 1976 y a la Micro Experiencia (1993), aunque lo reduce respecto a la “Experiencia TEMS” (Plan 2003).

En el ámbito de la educación media técnico-profesional merece particular destaque la creación en los Bachilleratos Tecnológicos en el ámbito

del Consejo de Educación Técnico-Profesional: Termodinámica, Química industrial, Mantenimiento informático, Electrónica, Técnicas de construcción, Servicios turísticos, Hotelería, Administración y Técnica agraria. En cada una de estas especializaciones, el plan de estudios dedica un tercio de su tiempo a la formación científica, un tercio a la formación tecnológica, y el tercio restante a la formación social y a la cultura general.

Con una mirada global, el racconto de estas reformas indica que desde la redemocratización en adelante ha habido ajustes en la oferta educativa de nivel medio. Dichos ajustes transitaron fundamentalmente por dos canales: la reformulación programática y el ajuste en el tiempo pedagógico. En este marco, el Plan 1996 del Ciclo Básico supuso una innovación de mayor envergadura por la transformación organizacional y la revisión curricular que implicó. En la educación media superior los Bachilleratos Tecnológicos también pueden interpretarse como una transformación significativa de la oferta pre-existente.

Entonces, sin perjuicio de reconocer algunos cambios en la oferta educativa de nivel medio, han predominado los ajustes en ella. Ésta ha permanecido básicamente inalterada en lo que tiene que ver con la tónica propedéutica hacia la educación superior, el enciclopedismo de los planes y programas, el fuerte énfasis en la transmisión de contenidos por sobre el desarrollo de competencias, la homogeneidad de la propuesta educativa, la falta de flexibilidad para adecuarse a las necesidades y los intereses de los educandos y la férrea adhesión al formato escolar más clásico.

Estos rasgos de la oferta educativa parecen no adecuarse cabalmente a los intereses, necesidades y preocupaciones de los adolescentes y jóvenes uruguayos y es justamente esta brecha la que explica los indicadores educativos altamente preocupantes del país. Usando la terminología de Jomtien<sup>23</sup>, puede afirmarse que esta oferta no permite satisfacer hoy las “necesidades básicas de aprendizaje” de una parte importante de los uruguayos.

---

23 Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia.

## La reciente generación de programas de inclusión educativa

Desde el año 2005 en adelante, en sintonía con la región, Uruguay ha venido ejecutando programas de inclusión educativa<sup>24</sup> en la educación media tales como el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), el Programa de Formación Profesional de Base (FPB), el Programa Uruguay Estudia (UE), el Plan Nacional de Educación y Trabajo (PNET-CECAP), Compromiso Educativo, +Centro. A continuación se presentan las principales características de esta generación de programas focalizados que se inscriben en el movimiento de “inclusión educativa” que, con diversos énfasis, manifiesta un gran vigor en múltiples países.

- PAC. Este programa está en la órbita del CES y en su diseño y ejecución ha tenido también injerencia el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través del Programa Infamilia. La ejecución comenzó en el año 2007. Este programa aspira a ser un “puente” con la educación media en su formato clásico. Está dirigido a adolescentes de entre 12 y 15 años que se han desafiado del sistema educativo formal o muestran una alta probabilidad de hacerlo. Opera a través de “aulas comunitarias” que son gestionadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con pertenencia y arraigamiento en el territorio, y con horas docentes financiadas y supervisadas por el CES. En el 2011 el PAC funcionó en 23 Aulas ubicadas en los departamentos de Montevideo, San José, Canelones, Maldonado, Rocha, Paysandú, Treinta y Tres, alcanzado una matrícula de 1958 estudiantes.
- FPB. El Plan de Formación Profesional de Base es una iniciativa del CETP y está dirigido a adolescentes y jóvenes de entre 15 y 20 años que hayan terminado la Educación Primaria pero no la educación media básica y quieran continuar estudiando. Busca favorecer la inclusión de los estudiantes, posibilitando que continúen estudiando y brindándoles

---

24 En el año 2007 UNESCO definía la inclusión educativa como *“el proceso de responder a la diversidad de necesidades de los educandos a través de la participación creciente en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reducir la exclusión dentro de la educación y desde ella. Implica cambios y modificaciones en los contenidos, los enfoques, las estructuras y las estrategias, con una visión común que abarca a todos los niños según su rango de edad y una convicción según la cual es responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños”*(2007: 6). No obstante esta definición, la última Conferencia Internacional de Educación celebrada en Ginebra en el año 2008 mostró que en América Latina el término cobra una significación particular, asociándose a la educación en contextos de vulnerabilidad social (Vaillant, 2009).

simultáneamente formación profesional y certificación para el trabajo. El plan de estudios del FPB es novedoso y distingue diferentes trayectos educativos, diferenciando entre aquellos egresados de primaria que no hayan ingresado o completado el primer año del Ciclo Básico, aquellos que hayan culminado primero y los que hayan egresado de segundo año. Este programa se implementó a partir del 2008 y en el primer semestre del año 2011 contaba con 5.278 alumnos.

- PNET-CECAP. El Programa Nacional de Educación y Trabajo llevado a cabo por el MEC. Este programa de educación no formal, reformulado en el año 2005, busca brindar educación integral y favorecer la participación e inclusión social de aquellos jóvenes de entre 15 y 20 años con educación primaria completa que no estudien en el sistema educativo formal ni trabajen. Para ello promueve la continuidad educativa y la integración de los jóvenes al sistema educativo formal pero paralelamente, al igual que el PFPB, se los capacita para que puedan incorporarse con mayor facilidad al mercado de trabajo. Además de su componente educativo, el programa proporciona recursos materiales a los estudiantes como becas de transporte o alimentación (INDA) y gestiona con empresas públicas o privadas la incorporación de los jóvenes a estas esferas. Se trabaja con unos 240 adolescentes por año.
- Uruguay Estudia. Este programa busca contribuir a la formación de personas jóvenes y adultas para su inclusión y participación social en los procesos de desarrollo humano del país. Para conseguir tal objetivo apoya la reinserción y finalización de la educación general básica (sea a nivel de primaria o de la educación media básica), la finalización de la educación media superior a través de tutorías y la finalización de la educación técnica profesional mediante diferentes cursos según áreas. Desde el punto de vista institucional el programa resulta de un esfuerzo interinstitucional en el que participan la ANEP, el MEC, el Instituto Nacional de Empleo y Formación profesional (INEFOP), la Universidad de la República, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Corporación Nacional para el Desarrollo y el Banco República. En el año 2009 Uruguay Estudia alcanzó una cobertura de aproximadamente 1.200 personas.
- Compromiso Educativo. Se trata de un programa destinado a los adolescentes y jóvenes que cursan primer año del segundo ciclo de enseñanza media, esto

es 4to. año de liceo o primer año del nivel 2 del CETP. Busca contribuir a la completitud de la educación media superior, a través de tres componentes: el acuerdo educativo entre los estudiantes, las familias y el centro educativo, las becas de estudio y los llamados “espacios de referencia entre pares” que consiste en una modalidad de apoyo y acompañamiento a los estudiantes de educación media por parte de estudiantes de educación terciaria, Universidad o Formación Docente. Compromiso Educativo es una iniciativa que involucra a ANEP, MIDES, MEC, INAU y Universidad de la República. En el año 2012 el programa se desarrolla en 39 centros educativos.

- Centro. Plantea la generación de actividades extracurriculares los fines de semana en los centros educativos y su comunidad, incluyendo actividades deportivas, artísticas, culturales, recreativas, de promoción de salud y formación inicial para el trabajo. Las actividades buscan desarrollar el sentimiento de pertenencia de los adolescentes y jóvenes en relación a su escuela y a su comunidad, estableciendo espacios de integración, expresión y comunicación entre los y las que asisten al centro educativo y aquellos/as jóvenes que no lo hacen. Asimismo, el programa estimula la convivencia de grupos diferentes. +Centro es ejecutado por MIDES-INJU, ANEP (a través de CETP Y CES) y el MEC. Al año 2012 abarca 18 departamentos a través de 25 centros educativos.

Se trata en todos los casos de programas de pequeña escala, tal como consta en el Cuadro que sigue.

**Cuadro 6. Cobertura de los programas uruguayos de inclusión educativa de la educación media en el 2011.**

Programa	Cobertura
Aulas Comunitarias	1.756
Formación Profesional de Base	5.278
Uruguay Estudia	3.000
Programa Nacional de Educación y Trabajo	1.500
Compromiso Educativo	4488
+Centro	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mancebo-Goyeneche, 2009, [www.compromisoeducativo.edu.uy](http://www.compromisoeducativo.edu.uy), [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy), [www.oei.es](http://www.oei.es)

**Tabla 3. Objetivos de los programas uruguayos de inclusión educativa en el nivel medio.**

Programas	Objetivos
Programa Aulas Comunitarias	Inserción educativa de 2500 adolescentes de entre 12-15 años del primer año del Ciclo Básico.
Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET-CECAP)	Propiciar la continuidad educativa y la integración de los jóvenes en el sistema educativo formal. Formar a los jóvenes para integrarse al mundo del trabajo con mejores posibilidades.
Sistema de Formación Profesional de Base	Completar la formación media básica integral que habilite su acceso a la educación media superior. Satisfacer la demanda de una calificación profesional específica. Lograr una mejor inserción social y una certificación laboral que contribuya al crecimiento personal de los adolescentes
Uruguay Estudia	Contribuir a la formación de personas jóvenes y adultas para su inclusión y participación social, activa e inteligente, en los procesos de desarrollo humano del Uruguay democrático, social, innovador, productivo e integrado.
Compromiso Educativo	Apoyar a los y las adolescentes y jóvenes para que permanezcan en la educación media superior y puedan completar dicho nivel.
+Centro	Promover el ejercicio de ciudadanía por parte de los adolescentes y jóvenes y, en particular, fortalecer su derecho a la participación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mancebo-Goyeneche, 2009, [www.compromisoeducativo.edu.uy](http://www.compromisoeducativo.edu.uy), [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy)

**Tabla 4. Líneas de acción de los programas de inclusión educativa en la educación media.**

Programas	Líneas de acción.
Uruguay: Programa Maestros Comunitarios	Estrategias de alfabetización comunitaria: procedimientos a través de los cuales se refuerza el vínculo entre el hogar y el centro educativo desarrollando procesos de aprendizaje tanto en la escuela como en el hogar, trabajándose en dos ejes: a) “alfabetización de hogares” y b) “grupos de padres y madres”. Dispositivos grupales para favorecer los desempeños educativos: dos componentes: i) “aprendizaje para la integración” y ii) “aceleración escolar”.
Uruguay: Programa Aulas Comunitarias	Modalidad A: reinserción educativa en primer año de ciclo inicial. Modalidad B: dirigida a adolescentes que se encuentran desvinculados de la educación y necesitan de un proceso de más larga duración para reinserirse en el sistema educativo. Modalidad C: apoyo curricular dirigido a egresados de las aulas que se encuentran cursando segundo año de ciclo inicial en liceos o escuelas técnicas de la zona. Acompañamiento al egreso: seguimiento de los egresados del PAC con el propósito de asegurar su efectiva reincorporación y continuidad educativa. Talleres Temáticos: dirigidos a todos los estudiantes del PAC y generados por las Organizaciones de la Sociedad Civil, contemplando diferentes áreas como la educación física, comunicación, plástica, entre otras.
Uruguay: Programa de Formación Profesional de Base	Creación de “Trayectos formativos” para facilitar la finalización de la educación media básica. Capacitación docente.
Uruguay: Programa Uruguay Estudia	Reinserción y finalización de la Educación General Básica a través de finalización de la Educación Primaria y la Educación media Básica. Finalización de la Educación media Superior a través de un sistema de tutorías. En esta modalidad los interesados pueden elegir a un docente-tutor, en los centros educativos habilitados, para que los acompañe en el proceso de preparación de los exámenes pendientes. Finalización de la Educación Técnica Profesional: mediante diferentes cursos según áreas
Uruguay: Programa Nacional de Educación y Trabajo	Propuesta curricular flexible y abierta, de una duración de 4 semestres, donde se articulan los contenidos desarrollados en diferentes áreas y se atienden los intereses de los participantes.
Compromiso Educativo	Espacios de Referencia entre Pares, Acuerdo Educativo (entre estudiantes, familias y centro educativo) y Becas de Estudio.
+Centros	Desarrollo de actividades deportivas, artísticas, culturales, recreativas, de promoción de salud y formación inicial para el trabajo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mancebo-Goyeneche, 2009, [www.compromisoeducativo.edu.uy](http://www.compromisoeducativo.edu.uy), [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy)

En un artículo comparativo con los casos de Argentina y Chile, Mancebo y Goyeneche (2009) estudiaron el contenido de varios de estos programas de inclusión educativa (PAC, FPB, PIU, PNET-CECAP), considerando sus objetivos y modalidades de intervención, y sopesando en qué medida tales modalidades significaron un avance en términos de inclusión.

El análisis mostró, en primer lugar, la vocación de inclusión específicamente educativa de las iniciativas (no social en un sentido amplio), reflejada en el uso constante de los términos “reingreso”, “reinserción”, “retención”, “permanencia” por parte de nueve de los trece programas. También evidenció que estos programas reconocen en forma más o menos explícita que la escuela no puede asumir en soledad, aislada de otras instituciones sociales, el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, en cuanto a las modalidades de intervención el artículo marcó que varios de los programas entienden la formación docente como una piedra angular de la estrategia de inclusión, al tiempo que enfatizan el desarrollo de “iniciativas pedagógicas”, en la búsqueda de innovaciones respecto a la enseñanza curricular tradicional que resulten efectivas para motivar a los estudiantes. El fomento del vínculo entre la escuela y la comunidad emerge como una línea de intervención importante.

## **Factores visualizados como obstáculos a la universalización de la educación media**

Entre los obstáculos que dificultan la universalización de la educación media sobresalen tres factores en las menciones de los entrevistados: la brecha oferta-demanda, el carácter propedéutico de la educación media y la falta de instrumentos legales para sancionar el no cumplimiento con la obligatoriedad de la educación media.

La amplísima mayoría de los entrevistados -desde los directores de establecimientos educativos hasta los académicos, pasando por los coordinadores de programa y políticos - mencionó espontáneamente el desajuste entre la oferta del sistema y la demanda de los educandos, haciendo referencia con el término “demanda” a las necesidades educativas de los adolescentes y jóvenes y también sus intereses y preocupaciones. En palabras de uno de los directores entrevistados:

*“Hay una falta de correlato entre la educación que estamos impartiendo, y la que necesitan los chicos y las familias. Ojo! Esta educación sigue siendo buenísima para la clase media, hijos de profesionales, de chicos que llegan al liceo con objetivos, con motivación, con recursos familiares. ... Para determinado tipo de alumnos esta educación es buenísima, excelente, pero hay un 50% de alumnos que es un lastre, hay que ofrecer otras salidas, otra educación. A los trece años, no apelar a los quince años.” (Entrevista 2)*

Desde el ángulo de la mayoría de los académicos entrevistados, muchas de las dificultades de la educación media están íntimamente ligadas a su carácter propedéutico, lo cual a su vez le imprime a todo el ciclo un nítido carácter selectivo.

*“Lo que nosotros consideramos educación media superior es sobre todo un bachillerato organizado por la universidad... que tiene formato claramente preuniversitario, que estaba diseñado para llenar de formación a aquellos que iban a entrar a la universidad y que necesitaban algo más que primaria y que todo su mecanismo de cursado era selectivo... antes nuestros bachilleratos tenían nombres de facultades, ahora tienen áreas de conocimiento, pero rascas un poquito y está esa matriz originaria, que son en parte trabas para esta educación durante toda la vida y de generaciones enteras que puedan completar ciclos educativos.” (Entrevista 7)*

*“Tenemos un dispositivo creado históricamente para seleccionar socialmente al cual le estamos pidiendo ahora inclusión. Entonces o revisamos el dispositivo y lo ponemos en sintonía con nuestros mandato de inclusión, o seguimos produciendo exclusión y generando un discurso perverso que siempre termina culpando al que es el perjudicado... Se terminan transfiriendo la responsabilidad al adolescente, a su familia, al medio. Y yo creo que lo que habría que hacer es repensar el propio dispositivo.” (Entrevista 24)*

En la medida que la educación media uruguaya mantenga este objetivo explícito de formación pre-universitaria, la evaluación estudiantil será hecha

en función de un nivel teórico que deberían alcanzar y no de la trayectoria formativa que efectivamente desarrollen, atendiendo a su punto de partida. De ahí la queja de algunos directores entrevistados respecto al bajo nivel con el que los estudiantes ingresan a la educación media:

*“El gran obstáculo es que no vienen preparados para que la educación media sea obligatoria... Si estamos parados en el paradigma actual de una educación secundaria superior que obviamente debe ser terminal, debe formar para la ciudadanía, para la vida, pero está diversificada según las carreras universitarias, uno le está dando un mensaje al alumno que se supone que van a continuar en la enseñanza universitaria... y entonces hay que exigirles en forma acorde.” (Entrevista 18)*

Los directores de los centros educativos dieron gran relevancia a la ausencia de instrumentos legales para sancionar las inasistencias y/o desafiliación del sistema, reclamando la instrumentación de medidas extraescolares que colaboren con la realización de la meta fijada:

*“Fíjate que se supone que se le paga asignaciones familiares si el hijo está estudiando, pero se anotan, en abril dejan de venir, y los padres la cobran todo el año. No se ha generado conciencia de la importancia de la obligatoriedad.” (Entrevista 16)*

*“Se le saca el BPS y en definitiva sabemos que lo siguen cobrando igual. Por otro lado, ¿cuál es la potestad nuestra? Llamar al padre, decirle que es obligatorio pero no se puede iniciar un trámite judicial contra los padres porque estaríamos todo el tiempo en un juzgado. No sé si son los jueces de menores que tendrían que generar alguna figura que se haga cargo de esto.” (Entrevista 2)*

*“Es un estado social de derecho, no un estado de beneficencia, es un Estado que debe exigir, va a haber que empezar a ser mucho más riguroso con las prestaciones sociales.” (Entrevista 18)*

## El cambio educativo en el horizonte: algunas pistas

Planteadas las dificultades que hoy se enfrentan, cabe preguntarse entonces cuáles son algunos de los canales que podrían contribuir a superar el flagrante incumplimiento con el ejercicio pleno del derecho a la educación por parte de los adolescentes y jóvenes uruguayos. Los entrevistados presentaron un repertorio amplio de líneas de transformación, con puntos de convergencia entre los académicos, directores, coordinadores y políticos, y también con algunos énfasis diferenciales.

Con una mirada de mediano plazo, se planteó la necesidad de trabajar en el plano político y cultural, aspirando a provocar un cambio en la mentalidad de los actores educativos y gestar un verdadero cambio de paradigma en la educación uruguaya. Tal cambio paradigmático implicaría al menos tres virajes sustantivos:

- Una real asunción del derecho a la educación como un derecho humano de todos

*“No vale escudarse en falencias o características de los sujetos, para excusarnos de no cumplir con un derecho humano.” (Entrevista 24)*

*“Un proyecto educativo democrático supone una democratización del acceso al conocimiento y creo que eso es lo que no está claro en algunos actores.” (Entrevista 8)*

- Resituar el sujeto de la educación, conociendo cabalmente quién es el participante del proceso educativo, cómo es, cómo llega, qué historia tiene, sus antecedentes, sus aprendizajes, su medio social, cultural; ese conocimiento del otro y reconocimiento de su derecho a educarse es clave para pensar una propuesta educativa.
- La disposición a aceptar la diversidad de propuestas, superando la histórica identificación uruguaya de la homogeneidad curricular con la democratización educativa.

*“No soy más democrático si le pongo una propuesta a los chiquilines con unos desafíos que no pueden acceder, no porque son más incapaces que otros sino porque tiene subjetividades*

*muy distintas. Hay que atender esas subjetividades y respetar la calidad.” (Entrevista 2)*

*“Yo siempre ponía el ejemplo a mis alumnos de las pistas, seis autopistas, uno va a cuarenta y el otro no tiene límite de velocidad, en lo cognitivo del individuo, uno es rápido talentoso y el otro lento. Necesitas todos los carriles para bancar un tipo de diversidad, esto es lo mismo. Con una condición de evaluación seria, con asistencia externa, de distinta gente que mire y pueda hacer una reflexión sobre la cuestión.” (Entrevista 13)*

Algunas de las propuestas de cambio remitieron a la denominada “gramática escolar” (Tyack y Cuban, 1995), esto es al modo en que las escuelas están organizadas para impartir instrucción, con elementos tales como la organización graduada de los alumnos en aulas por edades, las formas de dividir el tiempo y el espacio, la organización de los estudiantes por cantidades determinadas, la clasificación de los saberes a enseñar en materias o disciplinas y el otorgamiento de certificaciones para validar lo que se aprende.

En este plano, los académicos plantearon la posibilidad de revisar la estructura de la educación obligatoria, buscando acentuar la continuidad entre los distintos ciclos, en particular entre lo que hoy es primaria y el ciclo básico. Esto podría contribuir a disminuir los serios problemas de tránsito entre las diversas etapas. Uno de los entrevistados se preguntó:

*“¿Lograremos universalizar que una generación complete la Educación media Superior con el formato de instituciones y la modalidad de cursado actual que tenemos? Yo lo que creo es que, con el formato actual es imposible cumplirlo, a menos que reconceptualicemos lo que es la Educación media Superior y lo definamos de otra forma, no vamos a poder cumplir el precepto establecido en la normativa.” (Entrevista 7)*

De la mano de la revisión de la estructura de ciclos, los académicos plantearon la importancia de adentrarse en una completa re-elaboración del marco curricular como una prioridad de política educativa que abarque a toda la educación obligatoria, con particular preocupación por la educación media:

*“La definición curricular debe empezar por decir qué tipo de sociedad queremos, qué tipo de valores y formación queremos lograr a través de la educación, qué tipo de estructuras curriculares soporta eso, qué tipo de evaluaciones son necesarias... El currículo hoy día en el mundo es visto como un asunto societal... El currículo no es una definición técnica, el currículo es una expresión de política educativa y técnica respecto a qué se quiere enseñar, para qué y cómo hacerlo... (En el mundo hoy hay) currículos mucho menos cargados, muchos menos detallistas pero mucho más sólidos en cuanto a definir claramente qué se quiere con la educación, cuáles son los campos transversales de formación, cómo contribuye cada asignatura, cuáles son los criterios comunes a todas las asignaturas.” (Entrevista 25)*

Esta línea de transformación curricular profunda supondría enfrentar la fragmentación disciplinar que obliga a los estudiantes a seguir simultáneamente un elevado número de asignaturas (12, 13), algunas de ellas con una bajísima carga horaria y, por tanto, con una debilísima interacción alumno-estudiante. Este “asignaturismo” fue drásticamente criticado por varios de los entrevistados, particularmente los académicos:

*“Tú hablas con un profesor de Química y si venís con un ejercicio de Física, que le propuso el profesor de al lado, te dice “Ah no!, yo de eso no te puedo ayudar!”. ¡Es tan disciplinaria nuestra formación! Lo mismo sucede entre los profesores de Literatura y de Idioma Español... Es un sistema que tiene que cambiar en el ADN su expectativa disciplinaria hacia un ADN inclusivo general. Yo quiero que todos los muchachos progresen y lleguen a dar lo mejor de sí.” (Entrevista 7)*

Para los académicos es claro que el cambio del marco curricular implicará, además, incursionar en la redefinición de los contenidos mínimos<sup>25</sup> y la elaboración de las competencias que los estudiantes debieran adquirir en sus trayectorias educativas, un terreno escasamente transitado en la historia

---

25 En una operación que podría ser similar a lo realizado en el pasado por Argentina y Brasil cuando definieron “Contenidos Básicos Comunes” y “Parámetros Curriculares Nacionales” respectivamente.

de la educación uruguaya y en el cual se sabe que se levantarán resistencias corporativas y también culturales.

*“Reducir la curricula es esencial y trabajar en base a campos disciplinares articulados... es generar competencias que tengan que ver con las necesidades esenciales de un individuo para crecer e integrarse a una sociedad, que sepa leer y escribir con propiedad, que sepa ciencias, que sepa razonar y reflexionar. Y además en el campo artístico me parece que es también esencial... Más que amontonar contenidos y fragmentar disciplinas hay que pensar en cómo se presentan los grandes campos disciplinares, decidiendo qué competencias se quiere lograr como perfil de egreso en un estudiante, tanto en el ciclo básico como en el bachillerato.” (Entrevista 12)*

*“Lo que hay que ponerse de acuerdo es en cuáles son los mínimos generales para todo ciudadano uruguayo, terminar bachillerato con distintas competencias que debe tener. Competencias básicas, matemáticas, lingüísticas, todas esas que no tiene hasta cuando salen de la universidad, esas son claves. No meterse tanto en contenidos sino en procesos, que sea la persona competente.” (Entrevista 20)*

*“Hay una cuestión de corporativismo en la elaboración del currículum, se piensa más en el campo laboral y en el número de horas docentes de cada asignatura que en lo que necesita cada estudiante.” (Entrevista 12)*

La revisión curricular en profundidad está nítidamente presente en el discurso de los académicos pero esto no significa que haya unanimidad a nivel de todos los entrevistados respecto a este punto. Por un lado, en el discurso de algunos entrevistados se constata una gran dificultad para desprenderse de las asignaturas y sus programas para pensar los cambios y plantean la necesidad de una nueva formulación pero manteniendo el formato actual:

*“El otro tema es los contenidos, en el mundo de hoy, siglo XXI es imposible pensar como se pensó en algún momento sobre la educación como el vehículo para transmitir conocimientos e información. En definitiva, la información es cada vez más*

*abundante, más difícil de aprehender y, en definitiva, uno tiene que dotar a los jóvenes de herramientas, metodologías, capaces de ver la calidad de la información, para un proceso que es permanente y es inacabado”. Más adelante se dice....” ¿Cómo vamos a meternos en el campo de los contenidos, de los temas? ¿con qué nivel de prioridad y jerarquización? Ahí hay un tema, por ejemplo leía el fin de semana, un debate sobre los programas de Historia. ¿Vamos a empezar por Prehistoria y Oriente, Grecia y Roma para poder llegar al mundo moderno? ¿O deberíamos arrancar con el mundo moderno que les interesa a los jóvenes y que ellos se cuestionen sobre las raíces de la situación actual?” (Entrevista 9).*

Por otro lado, es frecuente que la misma idea se presente con argumentos justamente opuestos, como se constata en los dos párrafos siguientes: en el primero la articulación curricular es para romper con la lógica propedéutica de la educación media, en el segundo la articulación es para permitir que los alumnos sigan estudiando.

*“Por lo tanto, sí, hay un obstáculo vinculado a la realidad y tiene que ver con políticas educativas y con el sentido que la educación media tiene en la sociedad y en el sistema educativo. Todavía tenemos una educación media excesivamente propedéutica y preuniversitaria, pensando que los que pasan por allí van a llegar a la universidad y el objetivo no es necesariamente ese, el objetivo es que se logre un grado de mayor integralidad.” (Entrevista 11)*

*“Reducir, intervenir sobre el currículo, la currícula es, especialmente en el ciclo básico, extremadamente fragmentada, lo que atenta contra cualquier posibilidad de que los estudiantes adquieran las competencias básicas. Faltan acuerdos entre los docentes justamente sobre las competencias esenciales. Se debe trabajar con estos jóvenes para que puedan aprender a seguir estudiando.” (Entrevista 12)*

Para numerosos entrevistados la revisión en profundidad del curriculum también debería incluir una reconceptualización de la relación educación-trabajo, por diversas razones. Primero, una razón de evidencia comparativa internacional: en muchos países que avanzaron sustantivamente hacia la

universalización de la educación media una parte muy importante de la matrícula de este nivel corresponde a educación “técnica” o “vocacional” y es minoritaria la proporción de estudiantes que asisten a liceos”, en un formato que conserva intacta la tónica de preparación para estudios terciarios. En el caso uruguayo sin duda esto constituiría un verdadero viraje en la tradición de la educación secundaria que históricamente apostó a una cultura humanística clásica, alejada del mundo de los oficios.

Segundo, porque los adolescentes y jóvenes de los sectores más vulnerables socialmente no pueden y/o no quieren esperar hasta el fin del ciclo básico para comenzar a prepararse para el mundo laboral. Como lo expresó con contundencia un director liceal:

*“La única transformación profunda es lo que te estoy diciendo: más UTUs y UTUs a la antigua, que los chiquilines puedan ingresar a los 13 años y no a los 15 porque entre los 13 y los 15 se transforman en ‘ni ni’.” (Entrevista 3)*

Tercero, porque la reconsideración de la actual relación entre educación y trabajo también requiere visualizar más y mejores opciones de compatibilización del estudio y el trabajo, particularmente en la educación media superior. En tal sentido,

Ahora bien, junto a la propuesta de revisión del marco curricular en profundidad nítidamente presente en el discurso de los académicos entrevistados fueron múltiples las sugerencias de dispositivos que podrían mejorar el funcionamiento del actual sistema sin alterarlo radicalmente. A continuación se presentan los dispositivos mencionados por parte de los directores de centros, coordinadores, políticos, académicos.

- **Reducción del número de estudiantes por aula:**

*“Tiene que haber muchos más liceos sobre todo en las zonas periféricas, de dos turnos o de horario completo. Para que haya también grupos más chicos. ¿Cómo vamos a enseñar a estudiantes hiperactivos, que vienen de hogares desestructurados, que jamás leyeron un libro, en grupos de 35?” (Entrevista 3)*

Aumento del tiempo pedagógico, por distintas vías, porque sin él la mayoría de los estudiantes no pueden desarrollar su proceso educativo en forma exitosa.

*“Tendríamos que pasar a ser liceo de un turno y en la otra parte del día tener en el liceo los apoyos o el tipo de actividades que se hacen en los privados. Porque ahí tenemos una gran diferencia entre la enseñanza pública y privada.” (Entrevista 2)*

*“Abrir los liceos los fines de semana es una buena idea. También esta cuestión de los liceos y escuelas abiertas en febrero... pero no está bueno sacarle las vacaciones a los docentes porque ese docente colapsa.” (Entrevista 18)*

- **Apoyo tutorial:**

*“La creación de un aula especial para alumnos con dificultades de rendimiento y comportamiento. Sería atendida con horas de coordinación de los docentes, sería un aula que los alumnos pasan durante un mes y luego se reinsertarían a la clase. Pero para eso no tenemos espacio, pedimos o dos salones o dos contenedores.” (Liceo 59)*

- **Inclusión de nuevas tecnologías en las propuestas de trabajo:**

*“Primero pensar en el mandato social del educar, que no es el mismo de hace cincuenta años, la revolución tecnológica ha tenido una incidencia de cambios en la educación.” (Entrevista 2)*

## **Las tensiones de la expansión del ciclo medio**

Las secciones anteriores desplegaron las dificultades que los entrevistados detectan en el proceso de universalización de la educación media uruguaya y también mostraron que, a la hora de pensar el cambio, aparecen algunas posibles líneas de transformación pero con múltiples matices y sin consensos. En este apartado se presta atención a dos tensiones que parecen preocupar a varios de los entrevistados: focalización vs. universalismo, y universalización vs. pérdida de la calidad educativa.

- **Programas focalizados: ¿dispositivos eficaces de integración?**

Como se vio, para la integración de aquellos que provienen de posiciones que históricamente han registrado menor acceso a la educación media y que aún mantienen bajos niveles de egreso del nivel, se han instrumentado diversos programas de inclusión educativa. El debate universalismo-focalización emergió con fuerza en las entrevistas realizadas. Los entrevistados aludieron a los programas focalizados y mostraron preocupación por la articulación de dichos programas con el sistema formal tradicional, las dificultades de acreditación y/o valoración social de estos programas, y la fragmentación que (re)producen.

*“Hay un problemas del sistema educativo moderno que es que el sujeto tiene que adaptarse al sistema. Tenemos que tener un sistema que se pueda adaptar a la necesidad de los sujetos.(...) Me parece que hay un problema si esperamos que los programas sean los que garanticen el cumplimiento de la universalización de la educación media, creo que hay un problema, esperar que lo focalizado alimente lo universal, yo creo que no funciona. Lo focalizado aumenta la fragmentación.” (Entrevista 24)*

En este sentido, aparece la necesidad de consensuar los contenidos para que la flexibilización no ofrezca propuestas de distinta calidad que reproduzcan un modelo en que hay ofertas de primera y ofertas de segunda. Si los programas focalizados “valen” menos, no habrá solución a la fragmentación ni a la desigualdad. En los talleres realizados con docentes e inspectores del CES y CETP en el marco de este estudio se plantearon incluso aún aspectos más graves como la dificultad para acreditar (revalidar materias) al interior de los subsistemas de CES y CETP, ambos de educación media.

*“Yo creo que hay que diversificar, la tendencia hoy es que cada uno haga su propia carta de formación, que arme su propuesta, la tendencia social tiene que ver con esto, no se puede negar. Pero una cosa es que la tendencia social vaya por ahí, que si yo voy a al restaurante lo que pido es que tenga una carta en la cual yo pueda elegir qué comer y sentir que hay un menú que habilita cierta variedad, pero no sé si la carta es lo que resuelve los problemas*

*de la educación. Creo que hay una inflación de esto.... En realidad lo que tenemos son propuestas que resisten a modificarse y son propuestas de carácter selectivo y que eso es lo que le dio el sentido. Porque vos podés abrir una cantidad de propuestas pero van a ser de segunda, si la que sigue siendo significativa es una. Yo en eso ahí soy bastante gramsciano, creo en la escuela única.” (Entrevista 8)*

- **La tensión entre la diversificación de la oferta y la merma de la calidad educativa**

Asociada a la tensión entre universalismo y focalización aparece la preocupación por la cuestión de la calidad educativa en contextos de expansión de la matrícula con diversificación de la oferta. Esto trae consigo la discusión sobre la acreditación del nivel y las garantías de que la aprobación suponga una efectiva apropiación de conocimientos y competencias propios del ciclo por parte del estudiantado.

Se requeriría entonces una definición explícita (y eventualmente protocolizada) del perfil de egreso de la educación media que, según muchos entrevistados, es un “debe” actual.

Este argumento se vincula con otras dos categorías analíticas casi de inmediato. En primer lugar, con el nivel de exigencia: los planes que atiendan a la diversidad deben garantizar la calidad de los aprendizajes porque, de lo contrario, la fragmentación de la oferta supondría valoraciones diferentes de los recorridos, se traducirían en ofertas de primera, de segunda, o eventualmente de tercera. Uno de los nudos de este debate entonces se concentra en cómo se logra igualar las ofertas diferentes. En segundo lugar, con la eficacia de la diversificación de la oferta para disminuir los niveles de deserción del ciclo, que se mantienen en valores alarmantes aún cuando existen diversos programas focalizados que atienden a poblaciones que manifiestan vulnerabilidad en la continuidad educativa.

*“Para mí es diversificación de la ofertas, creo que ningún cambio en enseñanza media puede esperar buenos resultados si se hace desde las fronteras de la enseñanza media En un marco de una definición común de habilidades generales que tienen que alcanzar los chiquilines, competencias, en una definición de criterios comunes universales para el ciclo básico y el segundo ciclo,*

*caminos diferenciales que deberían poder elegir los estudiantes. Séptimo, octavo y noveno para escuelas rurales, es un camino distinto porque yo quiero que los chiquilines lleguen en tercer año a este perfil de egreso. Hay que decidir cuáles son las competencias, los perfiles de alumnos. Una vez definido eso uno empieza a ver qué tipo de carreras y de opciones se da al estudiantado para acceder a ese bien común, que se debe garantizar pero de distintas vías.” (Entrevista 6)*

*“La atención a la diversidad supone soluciones distintas para cada uno. Igualar en educación no es para todos lo mismo. La igualdad es darle a cada uno lo que necesita realmente y no por eso los fundamentalismos de decir, educación para pobres. No bajar la calidad pero hacer distinta la manera, el proceso, no aprenden igual los individuos y la educación que tenemos con los fundamentalismos, no terminamos de ponernos de acuerdo en los métodos, en la diversidad, en que no soy más democrático si le pongo una propuesta a los chiquilines con unos desafíos que no pueden acceder, no porque sean más incapaces que otros sino porque tiene subjetividades muy distintas. Atendiendo esas subjetividades y respetando la calidad. Eso no lo entendemos todos, hay una lucha por ponernos de acuerdo, es el desafío de ahora, convencernos todos, buscar soluciones. No impuestas porque nadie, los decretos también en educación no funcionan, las reformas impuestas, ya vemos donde terminan, no resuelven nada.” (Entrevista 2)*

## LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES

### **El diseño institucional del sistema educativo uruguayo**

En el presente apartado se analiza la coordinación del sistema educativo uruguayo, ya sea a la interna de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o en relación a los Ministerios dependientes del Poder Ejecutivo. Para ello, en una primera instancia, se revisa brevemente cómo se organiza el sistema educativo nacional en función de las modificaciones instauradas por la nueva Ley de Educación n°18.437. Luego se define lo que se entiende por coordinación, las razones que la hacen imprescindible para implementar una política pública de calidad y de qué manera los diseños institucionales pueden afectar dicha coordinación. En una segunda instancia se analizará cuál ha sido la opinión de los diversos entrevistados sobre este punto y cómo la fragmentación institucional, el peso de las autonomías, la competencia entre las entidades estatales y la falta de conducción política son percibidas por estos. A continuación, en una tercera instancia, se aborda la particular coordinación existente entre los Consejos Desconcentrados, entre éstos y el CODICEN y entre el CODICEN y el Poder Ejecutivo a través de los Ministerios que operan en el campo educativo, como el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Por último, se presentan algunas conclusiones generales del apartado.

El sistema educativo uruguayo presenta un “diseño institucional peculiar y complejo” (Mancebo, 2006). El mismo se encuentra conformado, por un lado, por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que tiene la potestad de formular e implementar las políticas educativas en el nivel inicial (4 y 5 años), primaria (6 a 11 años), media (12 a 18 años) y la formación docente. La ANEP es dirigida por el Concejo Directivo Central (CODICEN) que posee cinco miembros de los cuales, a partir de la nueva Ley, tres son designados por el Presidente de la República actuando en Con-

sejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, y dos son electos por el cuerpo docente del Ente.

Asimismo, la ANEP se compone también de órganos desconcentrados. La Ley de Educación de 1985 previó tres desconcentrados: el Consejo de Educación Primaria (CEP), el Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP). La Ley del 2008 definió cuatro Consejos: un Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), un Consejo de Educación media Básica (CEMB) donde se integre la educación media básica de secundaria y de UTU, un Consejo de Educación media Superior (CEMS) y otro de Educación Técnico-Profesional (UTU). No obstante, al año 2012 esta novedad no ha comenzado a ser implementada ni parece figurar en la agenda de políticas educativas.

Cada desconcentrado consta de tres miembros, de los cuales dos son designados por el CODICEN y el tercero es designado por el cuerpo docente del mismo.

La ANEP constituye, a su vez, un ente autónomo, regido por los principios de autonomía técnica y administrativa, como lo establece el artículo n°202 de la Constitución de la República<sup>26</sup>.

Sin embargo, existe también un Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que, dependiente del Poder Ejecutivo, posee la potestad, según la Ley 18.437, de establecer los lineamientos generales en materia educativa, coordinar las políticas educativas nacionales, relevar y difundir la información estadística de todo el sistema de educación nacional y regular la educación de gestión privada del nivel inicial, terciario y universitario. Sus acciones, como es posible constatar, quedan restringidas a la regulación y articulación del sistema, al no implementar políticas educativas en el marco de la educación formal.

Adicionalmente, a partir del 2005 en la “arena educativa” también han participado con intensidad otros organismos del área de la política social como el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), el Insti-

---

26 Constitución de la República Oriental del Uruguay, art 202. *“La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.”*

tuto Nacional de la Juventud (INJU) y el Programa Infamilia, tres organismos ubicados bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que han intervenido en la implementación de diversas políticas de inclusión educativa, tanto en el campo de la educación no formal como de la formal, en articulación con la ANEP.

Visto lo anterior, es factible afirmar que la configuración institucional del sistema educativo nacional es particularmente compleja por diversas razones (Mancebo, 2006). Primeramente operan en la esfera de la educación diversos actores con potestades particulares, como la ANEP, la UDELAR, el MEC y actualmente el MIDES. En segundo lugar, por la particularidad de la autonomía técnica y administrativa de los entes de la enseñanza con respecto al Poder Ejecutivo y, en tercer lugar, por el lugar original que ocupa el MEC a lo largo del ciclo de las políticas públicas en educación.

Como Stein y Tomassi (2006) señalan, la estabilidad o la medida en la cual una política pública es estable en el tiempo es una característica clave y fundamental para que la misma sea una política de calidad. Estos autores definen la estabilidad como “la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones.” (2006: 143). En este sentido, el diseño institucional del sistema educativo uruguayo, dado el alto número de actores intervinientes en la política y el mecanismo de nombramiento de las autoridades del sistema, ha permitido que la política pública no se torne volátil y no responda exclusivamente a los cambios de índole político-partidaria.

No obstante lo anterior, otros factores como la adaptabilidad de las políticas a las coyunturas económicas y sociales y la coordinación y coherencia de las mismas, también aparecen como factores claves que hacen a su calidad. Stein y Tomassi señalan que, idealmente, los diferentes actores que intervienen en una arena específica deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes.

Puede definirse la coordinación como “el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de

los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí.” (Repetto, 2006:42). Cuando se genera la sinergia señalada por el autor, la coordinación resulta, al decir de Licha y Molina (2006:1) en que “las políticas y programas gubernamentales se caractericen por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos”.

Sin embargo, en muchas ocasiones, en diversos países y en determinadas áreas en particular, el gran número de actores intervienen en el proceso de formulación de las políticas genera lo que Cox y McCubbins han denominado “balcanización”. Esta falta de coordinación refleja la débil o nula cooperación entre las distintas entidades estatales que intervienen en un área de política y pueden generarse entre distintas entidades del gobierno, de manera horizontal o intersectorial, o entre los agentes intervinientes en las diferentes etapas del ciclo de la política, de manera vertical. (Licha y Molina, 2006; Stein y Tomassi, 2006; Cox y McCubbins, 2002).

En este sentido, Franco señala que en la región los sistemas de políticas sociales se han caracterizado por la desarticulación y fragmentación institucional e identifica que “entre los diversos problemas de falta de coordinación es común que existan unidades administrativas ubicadas en distintos sectores que cumplen la misma función (...); la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (...); la competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir provocando ineficiencias del tipo “no hacer ni dejar hacer”; la ignorancia recíproca entre distintos subsistemas de política social respecto a la provisión de servicios, y otros problemas similares”. El autor agrega específicamente que esta situación “se complica (...) sobre todo, por la existencia de administraciones especializadas que, pese a mantener vinculaciones legalmente establecidas con algún Ministerio, no están sujetas a relaciones jerárquicas y tienen autonomía de decisión. Pueden tener incluso presupuesto propio, elaborado, discutido y aprobado con normas diferentes a las que rigen para el resto de la Administración del Estado.” (2004: 10)

Visto lo anterior, es pertinente señalar que el diseño institucional del sistema educativo uruguayo genera per se ciertas tensiones que potencialmente podrían perjudicar la coordinación, articulación e integralidad de las políticas educativas nacionales (Mancebo, 2006). En una primera instancia,

la bicefalia ANEP-MEC desdibuja las competencias de cada uno de los organismos, generando una zona gris que aparece como un potencial riesgo de conflicto entre ambos organismos.

En segundo lugar, el carácter colegiado de la ANEP y de los Consejos Desconcentrados puede llevar a una paralización por bloqueo decisional cuando los miembros no estuviesen de acuerdo, dentro de cada organismo o entre ellos. Esto es lo que ha sucedido en Uruguay desde finales del año 2011 con el conflicto instalado en torno al programa ProMejora. Un segundo riesgo es la pérdida de eficiencia en la toma de decisiones, que no implica que exista un conflicto particular, sino que se puede dar por el mero carácter colegiado de los organismos y las deliberaciones cotidianas que ello implica para la toma de decisiones.

En un tercer lugar, históricamente han existido desarticulaciones importantes entre los Consejos y el CODICEN y, como consecuencia de ello, las políticas de educación primaria, secundaria y técnica han sido concebidas de manera independiente lo que, como se analizará más adelante, se ve reflejado en los problemas de repetición y desvinculación que los estudiantes tienen a lo largo de los tránsitos educativos entre los subsistemas.

Por último, la necesidad de acompañar las políticas educativas con políticas sociales hacia los estudiantes y sus familias, dada la sociedad fragmentada que ha caracterizado al Uruguay post dictatorial, requiere de una integralidad de las políticas. Como señalan López y Corbetta, existe en la actualidad una necesidad de “articular las acciones propiamente educativas con otras que aseguren el adecuado desarrollo social, y el acceso a las familias a niveles de bienestar adecuado” (2009: 314). Los autores afirman así que “una adecuada complementariedad de las acciones desde una visión sistémica del espacio intervenido y en coherencia con las políticas nacionales permitirá que el Ministerio de Educación se dedique a orientar recursos hacia otros aspectos, con la certeza de que desde otros sectores del Estado se están realizando acciones complementarias que potencian la efectividad de sus acciones”. En esta línea de acción, organismos como el MIDES o el Banco de Previsión Social (BPS) han implementado diversas políticas desde el año 2005, en particular políticas de inclusión educativa. Esta nueva inter-institucionalidad constituye un nuevo desafío para un sistema educativo con las características que se han presentado.

## **El entramado institucional de la educación media en la Ley de Educación del 2008**

- **Los Consejos**

La Ley del 2008 introdujo cambios en el diseño institucional del gobierno de la educación en general y en el gobierno de la educación media en particular. Según la Ley de 1985 tenían competencia en el nivel medio el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnico-Profesional, además del Consejo Directivo Central (CODICEN) como máximo órgano de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP):

*“Los órganos de la Administración Nacional de Educación Pública son: el Consejo Directivo Central; la Dirección Nacional de Educación Pública, los Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional y sus respectivas Direcciones Generales.” (Art. 7)*

La Ley del 2008, por su parte, crea tres consejos para la educación media:

*“(De los órganos).- La Administración Nacional de Educación Pública tiene los siguientes órganos: el Consejo Directivo Central, los Consejos de Educación Inicial y Primaria, de Educación media Básica, de Educación media Superior y de Educación Técnico-Profesional (UTU).” (Art. 54)*

Los artículos 26, 27 y 28 definen el significado de la enseñanza media básica, media superior y técnica - profesional, así como sus respectivos ámbitos de competencia en los literales B, C y D del artículo 62:

*“(De la educación media básica).- La educación media básica abarcará el ciclo inmediato posterior a la educación primaria. Profundizará el desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos y promoverá el dominio teórico-práctico de diferentes disciplinas que pueden ser, entre otras, artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas.” (Art. 26)*

*“(De la educación media superior).- La educación media superior abarcará hasta tres años posteriores a la educación media básica, según las modalidades ofrecidas en el nivel y tendrá un mayor grado de orientación o especialización. Tendrá tres modalidades: la educación general que permitirá la continuidad en la educación terciaria (bachilleratos generales); la tecnológica que permitirá continuar estudios terciarios y la inserción laboral (bachilleratos tecnológicos); y la formación técnica y profesional que estará orientada principalmente a la inserción laboral. La culminación de todas sus modalidades permitirá la continuidad educativa.” (Art. 27)*

*“(De la educación técnico profesional).- La educación técnico profesional estará dirigida a personas de quince años y más. Tendrá el propósito de la formación para el desempeño calificado de las profesiones y de técnicos medios y superiores vinculados a diferentes áreas ocupacionales comprendiendo la formación profesional (básica y superior), técnica y tecnológica del nivel medio incluyendo a las tecnicaturas. Las propuestas de la educación técnico profesional deben permitir la continuidad educativa de los educandos. Los conocimientos o créditos adquiridos serán reconocidos o revalidados para continuar estudios en los niveles educativos que correspondan.” (Art. 28)*

*“(Ámbito de competencia). Cada Consejo será responsable en el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) de los siguientes niveles educativos de la educación formal: ... B) El Consejo de Educación media Básica (CEM Básica) tendrá a su cargo la educación media básica. C) El Consejo de Educación media Superior (CEM Superior) tendrá a su cargo la educación media superior general (bachilleratos diversificados). D) El Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) tendrá a su cargo la formación profesional (básica y superior), la educación media superior técnica tecnológica (bachilleratos tecnológicos), la educación media superior orientada al ámbito laboral y la educación terciaria técnica (tecnicaturas).” (Art. 62)*

En cuanto a las potestades de los Consejos y la relación entre éstos y el CODICEN, las mismas permanecen básicamente incambiadas. No obstante, como señala Bentancur (2009), existen sutiles diferencias entre ambas normativas en cuanto a la relación entre dichos organismos. Mientras que en la Ley nro. 15.739 se atribuía al CODICEN la potestad de aprobar los planes de estudio (numerales 1 y 2 del artículo 13), en la ley nro.18.437 el CODICEN se limita a homologar dichos planes, como se explicita en el art. 59 lit. D:

*“(Cometidos del Consejo Directivo Central).- El Consejo Directivo Central tendrá los siguientes cometidos: ... D) Homologar los planes de estudio aprobados por los Consejos de Educación.” (Art. 59)*

Asimismo, las potestades de los Consejos son más claras y explícitas. Mientras que en la anterior normativa los Consejos tenían que “impartir” la enseñanza en su ámbito y les competía “proyectar los planes de estudio y aprobar los programas de las asignaturas que ellos incluyan, una vez que los primeros sean aprobados por el Consejo Directivo Central.” (art.14 num.3), en la nueva ley les compete “desarrollar los procesos de enseñanza” y no solamente impartirla y aprobar los planes de estudio, no solamente los programas de las materias que ellos incluyan:

*“(Cometidos de los Consejos).- Compete a los Consejos de Educación: A) Desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje correspondientes a su respectivo nivel educativo. B) Aprobar los planes de estudio y los programas de las asignaturas que ellos incluyan.” (Art. 63)*

En este sentido, puede señalarse que en la antigua ley se alude veintidós veces a los “Consejos Desconcentrados”, mientras que en la normativa vigente se hace referencia a la condición de “desconcentrado” solamente cuando se nombran el Instituto Universitario de Educación y al Instituto Terciario Superior(literales I y J de las Disposiciones Transitorias y Excepcionales).

- **La participación docente en los Consejos**

De acuerdo a la Ley del 2008 el CODICEN se integra por cinco miembros que hayan actuado en la educación pública por más de 10 años, tres de los cuales son elegidos por el Presidente de la República y los dos miembros restantes son elegidos por los docentes (artículo 58), lo cual constituye una variación respecto a la ley anterior.

Similarmente, en la actual normativa, además de haber ejercido la docencia durante diez años, dos de los tres Consejeros serán elegidos por el cuerpo docente:

*“(De la designación o elección de los integrantes de los Consejos).- Los Consejos de Educación Inicial y Primaria, de Educación media Básica y de Educación media Superior y de Educación Técnico-Profesional (UTU) se integrarán con tres miembros que hayan ejercido la docencia en la educación pública por un lapso no menor a diez años. Dos de ellos serán designados por el Consejo Directivo Central por cuatro votos conformes y fundados... El tercer miembro de cada Consejo será electo por el cuerpo docente del mismo, según la reglamentación que oportunamente apruebe el Consejo Directivo Central. Durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos solamente por un período subsiguiente debiendo para una nueva elección mediar por lo menos cinco años desde su cese. La elección estará a cargo de la Corte Electoral y se deberá realizar en el año anterior a las elecciones nacionales.” (Art. 65)*

Dicha conformación genera un cambio significativo respecto a la anterior ley en tanto existe un claro empoderamiento de los colectivos docentes que cuentan con dos representantes a nivel del CODICEN y uno en cada uno de los Consejos desconcentrados.

Otro componente innovador que se plasma en la ley de educación vigente, en comparación con las anteriores, es la participación de actores que antes no se contemplaban: la voz de los educandos, sus padres y la sociedad.

*“(De la participación).- La participación de los educandos o participantes, funcionarios docentes, otros funcionarios, madres,*

*padres o responsables y de la sociedad en general, en la educación pública constituirá uno de sus principios básicos. Se promoverá el cogobierno en los ámbitos que corresponda, atendiendo los diferentes ámbitos y niveles educativos.” (Art. 48)*

En lo que respecta a la educación media puntualmente, esto se refleja en distintos aspectos institucionales. En primer lugar, se abre la posibilidad de incorporar un representante de los estudiantes, con voz aunque sin voto, en los Consejos de Educación media Superior y de Educación Técnico-Profesional:

*“Los Consejos de Educación media Superior y de Educación Técnico-Profesional (UTU) podrán incorporar con voz y sin voto a un representante estudiantil del nivel, que no haya cumplido los veinte años de edad, electo por la Comisión Consultiva respectiva. Los Consejos acordarán con las respectivas Comisiones Consultivas las demás condiciones que deberá poseer el estudiante para ser electo y las características de su participación.” (Art. 66)*

Dichas Comisiones Consultivas también son creadas por la Ley del 2008 y se establece la conformación con funcionarios no docentes, estudiantes y responsables:

*“(De las Comisiones Consultivas).- En cada Consejo de Educación se integrarán Comisiones Consultivas de funcionarios no docentes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 65 de la Constitución de la República, de estudiantes y de madres, padres o responsables. En el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) se integrará una o más Comisiones Consultivas de carácter sectorial atendiendo a la diversidad productiva con participación de los diversos actores públicos y privados, trabajadores y empresarios.” (Art. 71)*

En este mismo sentido, se crean los Consejos de Participación en cada centro educativo, como se indica en el art.76, integrados por los estudiantes, sus padres y responsables, educadores y docentes y representantes de la comunidad.

*“(Concepto).- En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad... Los Consejos de Participación de Centros Educativos de Educación media Básica, Educación media Superior y Educación Técnico-Profesional (UTU) deberán incluir entre sus miembros, al menos un tercio de representantes estudiantiles.” (Art. 76)*

Desde el punto de vista de la norma legal, los centros educativos podrían ejercer mayores márgenes de autonomía que los habilitados en las normativas anteriores, tanto en el plano académico como en el de manejo de recursos:

*(Concepto).- El centro educativo de cualquier nivel o modalidad será un espacio de aprendizaje, de socialización, de construcción colectiva del conocimiento, de integración y convivencia social y cívica, de respeto y promoción de los derechos humanos. Será un ámbito institucional jerarquizado, dotado de recursos y competencias, a los efectos de lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo... El Estado fortalecerá la gestión de los centros educativos públicos en los aspectos pedagógicos, de personal docente y no docente, administrativos y financieros para cumplir con lo precedentemente expuesto. Asimismo, se procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo. El centro educativo público dispondrá de fondos presupuestales para el mantenimiento del local, la realización de actividades académicas y proyectos culturales y sociales de extensión. Los centros educativos podrán realizar convenios con otras instituciones, con la autorización correspondiente.” (Art. 41)*

Finalmente, en el marco de los nuevos dispositivos institucionales que podrían generar algunos cambios en el gobierno y las orientaciones de la educación media, se crea un Consejo Nacional de Educación No Formal en el que participan tres grandes actores del sector educativo público: la ANEP, la Udelar y el MEC.

## **La coordinación de las políticas: algunas observaciones generales de los entrevistados**

En función de lo anteriormente señalado, se ha estudiado la opinión de los diversos actores en relación a los problemas que observaban en materia de coordinación en el sistema. Se prestó especial atención a su opinión en cuanto a las principales causales que, desde nuestro punto de vista, afectan la coordinación, como la fragmentación institucional del sistema, el carácter autónomo del ente educativo, la competencia existente entre las diversas entidades estatales por el control de la política educativa y la ausencia de conducción, de rumbo, necesaria para generar una integralidad de políticas.

En este apartado se abordan las opiniones de los diversos actores entrevistados que identificaron problemáticas de manera “espontánea”. Parece interesante analizar la opinión de aquellos que, al aludir a este tipo de problemas en preguntas referidas a los desafíos generales de la educación media, a obstáculos para su universalización o que simplemente no respondían a una pregunta específica en la materia de la coordinación. Esto a nuestro entender marca evidentemente una prioridad para los entrevistados.

Paralelamente, procuraremos separarlos en función de los cargos y lugares que ocupan en el escenario educativo ya que, aunque claramente no se trata de una muestra representativa, el lugar que cada uno de ellos ocupa -sea independiente, político o desde el campo- de alguna manera influye sobre sus propios discursos.

Podemos entonces afirmar que aunque todos los actores identifiquen por alguna u otra razón, a veces opuesta, problemas en materia de articulación y coordinación del sistema educativo, todos los técnicos aludieron a este problema de manera “espontánea”. El obstáculo más comúnmente señalado fue la fragmentación institucional del sistema educativo, que fue señalada varias veces por cinco entrevistados. Al respecto, algunos aluden de manera más general al problema, como causante de los mayores obstáculos a la universalización de la educación media:

*El diseño institucional quizá no colabora demasiado, (...) favorece la compartimentación, más que la coordinación, sin perjuicio de que los actores tratan... (...) Quizás (ENTRE) los (tres) principales problemas están el diseño institucional” (Entrevista 19)*

*“La alternativa es a la vez técnica y política, hay un estado de bloqueo interno de los partidos increíble. Hay un sistema que es absolutamente perverso y eso ya está estudiado que es la estructura de ANEP donde no queda claro quiénes son los responsables” (Entrevista 20)*

A su vez, para algunos entrevistados la fragmentación institucional y la estructura organizativa del sistema también se encuentra asociada con la falta de coordinación existente entre la ANEP y el resto de las políticas sociales. Al respecto el entrevistado nro. 13 afirmó que la articulación del sistema educativo con el sistema de cuidados que se está conformando “es nula o inexistente.” Y el entrevistado nro. 7 explicaba que *“tenemos mismo nivel de desigualdad que otros países más desiguales. Yo creo que en parte, es por la estructura organizativa y porque los elementos de construcción de equidad social que tiene el estado de bienestar, no pasan por el Sistema Educativo, por su forma de organización”*.

Otro punto interesante que apareció a la hora de analizar la fragmentación fue la articulación de los diversos programas de inclusión educativa que se han implementado desde el 2005 hasta la fecha:

*“La fragmentación es un tema, creo que tenemos una gran cantidad de programas, todos puntuales, se superponen unos sobre otros y en relación a los cuales es difícil verlos en conjunto. Son fichitas puestas una arriba de la otra, tenés responsabilidades diversas, distintos actores.” (Entrevista 24)*

*“Creo que sí, para todos estos problemas hay pequeñas iniciativas que van en dirección correcta (...) todo lo que se ha hecho y se hace está bien y va en dirección correcta, el problema es articular todo eso en un programa mucho más racional con tres, cuatro apuestas fuertes.” (Entrevista 19)*

*“Creo que hay programas con buenas intenciones pero me parece que faltan dos cosas fundamentales. Una visión de conjunto del sistema educativo, mientras no tengamos un tejido del sistema las propuestas tienden a evaporarse.” (Entrevista 25).*

Finalmente, la fragmentación del sistema se menciona asociada a la fragmentación pedagógica de los currículos y los tránsitos educativos. Los tres entrevistados a continuación señalaron que dicho diseño institucional posee consecuencias negativas para estas articulaciones, que trascienden al mundo político y se reflejan en el pedagógico:

*“Nosotros tenemos una visión en la educación fundamentalmente de un currículo muy anclado en las definiciones disciplinares, muy corporativizado en sus definiciones y contenidos y extremadamente descoordinado de las asignaturas. Responde a los formatos tradicionales de oferta. En el caso de los liceos a un formato extremadamente fragmentado de organización, de conocimiento, (...) con escasos diálogos pedagógicos” (Entrevista 25)*

*“Una mayor articulación entre educación primaria y educación media básica que no significa necesariamente integrar en un único ciclo educación primaria y media básica, que es una propuesta posible, ir a nueve años” (Entrevista 19)*

*“El mecanismo de un sistema educativo que habilita tránsitos esta súper en proceso embrional. Ahí tenés el problema del sistema como tal, lo que son sus mecanismos de tránsito para los sujetos que están en él (estudiantes), y el otro es el mecanismo de formación de formadores (docentes), que no tiene ningún tránsito entre ellos tampoco. Ni para el primario, ni para el técnico, ni para ellos” (Entrevista 13).*

En relación a la temática anterior, tres entrevistados aportan al debate la temática de la autonomía del ente educativo, percibida como un obstáculo:

*“Así que hay un diseño institucional que es muy malo, (...), la autonomía es un tema tabú que habría que revisarlo (...) porque nadie se anima a decir esto, aunque todo el mundo lo piensa.” A lo que agrega que la misma “genera una inimputabilidad del sistema, parece que no hay irresponsables, salvo que haya un pedido de renuncia.” “Pero en realidad la vinculación política que se da en un régimen semiautónomo como este es mucho más perversa y es*

*mucho mas solapada, y es mucho más por debajo de la mesa que por arriba.” (Entrevista 20)*

Existen opiniones no tan críticas con respecto a la autonomía, aunque sí cuestionando ciertos aspectos:

*“Para revisar (las políticas educativas) me parece que tenemos que repolitizar el debate porque la autonomía condujo (...) a pensar que las cuestiones de la educación son absolutamente técnicas, por eso se plantea que no hay nadie mejor que los docentes para gobernar la educación, porque el propio dispositivo conduce a eso.” (Entrevista 8)*

No obstante advierte que *“No se trata de que avance la clase política sobre la autonomía pero tampoco significa dejar las cosas como están y defender un estado de cosas que pertenece al pasado.”*

Finalmente, dos de los expertos señalaron espontáneamente el problema de la conducción o directamente la ausencia de la misma

*“Creo que (...) si uno tuviese que elaborar un balance entre participación y dirección, (...) inclusión de las opiniones o diversos actores (...) y dirección del sistema educativo, quizás el diseño institucional del sistema educativo, conspira contra este segundo polo. (...) Quizás hoy el mayor desafío es fortalecer el segundo polo, por así decirlo, un poco en dirección contraria de lo que ha sido la tendencia de los últimos años.” (Entrevista 19)*

*“Hoy al país en su conjunto lo que le falta es una conducción político técnica que diga esta es la orientación que tenemos que seguir. Incluso subestimaría los acuerdos políticos, pero para mí lo que falta es un liderazgo conceptual, teórico y técnico acerca de cuál es el rumbo que se debe seguir.” Definía el entrevistado esta ausencia como “la persona que puede opinar en función de su conocimiento, pero que no tiene ataduras, ni miedo de pelearse o con una corporación o su partido.” (Entrevista 6).*

Con respecto a la opinión de los políticos, se constata una variante importante. Primeramente, porque solamente dos de ellos se pronunciaron espontáneamente sobre la temática de la coordinación de las políticas educativas y el diseño institucional del sistema. Pero además, entre las dos opiniones que, paradójicamente provienen del mismo organismo, se constata una importante contradicción. El entrevistado nro. 15 señala la desarticulación del sistema y su falta de integralidad, particularmente en cuanto al tránsito entre los dos subsistemas de educación media:

*“Si bien en el tránsito de secundaria hay un tránsito horizontal, a nivel de secundaria integrar dentro del liceo nuevas modalidades aporta esa idea de romper con esa lógica de los que estudian para ser profesionales y los que estudian para ser laburantes (...) es donde tal estén las mayores dificultades institucionales, también es cierto que también hay dificultades en la infraestructura para poder desarrollar otras cosas, y por eso la posibilidad de poder ir de un lado a otro y no tener que estar siempre en el mismo lugar. Yo creo que la puntería es acertada en lo que se quiere crear, la educación como una visión integral.” (Entrevista 15).*

Un entrevistado político constata la falta de conducción, de liderazgo, en el ámbito educativo, también reflejada por el diseño del sistema, y la competencia entre distintos actores a la interna del partido de gobierno:

*“Desde un gobierno de interrelación entre los lineamientos políticos y los ideológicos, uno de los problemas centrales es que no se sabe a dónde se quiere ir. Otro es saber cuál es el conjunto de gente que va a impulsar esos proyectos. Y después hay un tema de liderazgo que el FA no ha resultado en el capítulo educación, creo que había una corriente que pensaba y sigue pensando que la educación requiere una conducción independiente del proceso de reflexión y debate de los partidos políticos. Y hay quienes pensamos que en definitiva cuando peleaba por los cambios políticos incluía la educación.” (Entrevista 9)*

Contrariamente, otro entrevistado político reivindica, contrariamente, el disenso, el debate, oponiéndose a las reivindicaciones de liderazgo y conducción que el anterior entrevistado señalaba:

*“El disenso en materia educativa es importante por esto, para conocer miradas, después hay espacios para el acuerdo, pero ese debate en materia educativa es fundamental para el fortalecimiento democrático.” (Entrevista 15)*

Paralelamente, a la hora de opinar sobre la autonomía, la contradicción vuelve a repetirse:

*“En su momento la constitución de entes autónomos tenía que ver con un determinado papel que jugaban los partidos políticos y ciertas instituciones como la universidad o la enseñanza”. (Entrevista 9)*

En la actualidad esto habría tendido a favorecer los corporativismos: *“Los partidos políticos no dan cuenta de lo social pero tampoco los corporativismos pueden hacerlo.”*

Sin embargo, el entrevistado nro. 15 señala que aquellos que critican la autonomía responden a una búsqueda de chivos expiatorios:

*“Todo el mundo dice que está mal, no hay acuerdo, y eso se resuelve siempre echándole la culpa a alguien. Los chivos expiatorios son la autonomía, tendría que mandar el gobierno.”*

Lo anterior es extremadamente interesante, al dar cuenta de que existen opiniones encontradas en la esfera del propio gobierno con respecto a la problemática educativa y a sus principales desafíos. Dichas contradicciones claramente se traducen en la política y en la indefinición de la misma, y reflejan lo señalado por el entrevistado nro. 9 con respecto a las divisiones existentes en el seno de la izquierda y del Frente Amplio a la hora de definir un programa a seguir en materia educativa.

Cuando se analiza la opinión de los responsables de programas, nuevamente seis de siete entrevistados aluden espontáneamente a la problemática

en cuestión. De manera similar a los técnicos, el problema de la fragmentación institucional reaparece como prioritario. No obstante, a pesar de que algunos entrevistados hacen referencia al problema de la fragmentación institucional como una problemática general:

*“A mí me parece que el gran problema es este, la institucionalidad fragmentada, que el MEC no entiende mucho para qué está, se encarga de los juzgados y del liceo” (Entrevista 14).*

La mayoría de los responsables refiere a cómo la fragmentación afecta espacios más específicos. Uno de ellos es la falta de integralidad entre la educación formal y la no formal, a la que refieren cuatro entrevistados:

*“Me gustaría pensar en instituciones mixtas, UTU y Secundaria pensando juntos distintas alternativas, pero también taller de fotografía, taller de candombe.” Agrega así que “los saberes prácticos hay que ir mechándolos con los más abstractos, tienen que ir de la mano, no separados.” (Entrevista 14)*

Los entrevistados a continuación lo reafirman:

*“Para mí no tendría que estar tan divorciado el aspecto de educación formal e informal (...) es buenísimo, es complementario, no tendría que estar tan divorciado y sobre todo a nivel de enseñanza media.” (Entrevista 5)*

*“Otro obstáculo es que no hemos logrado tener la flexibilidad institucional para pensar en otras estrategias y espacios locativos que nos permitan cumplir con esa obligatoriedad desde otros espacios, articulando la educación formal y no formal, que me parece que como país es bueno nos demos ese debate.” (Entrevista 26)*

Finalmente, la fragmentación entre las políticas focalizadas de inclusión educativa es mencionada por dos entrevistados:

*“Crear unidades al interior de los centros liceales creo que es una buena idea, pero tiene que estar asociado a todas las otras cosas que te dije, si no es un parche.” (Entrevista 1)*

*“Creo que estamos teniendo mucha dificultad en pensar integralmente el sistema educativo, cómo se vincula un programa con otro y cómo hacemos para que dejen de ser programas y pasen a ser parte del sistema en general”. (Entrevista 26).*

Dos nuevas temáticas aparecen complementando la crítica a la fragmentación. La primera, una consecuencia de la anterior, es la competencia entre programas y entidades distintas.

*“Los problemas que hemos tenido no son con los gurises que van a CECAP que no van a la UTU, es entre los adultos, es entre no poder trabajar con otro equipo, y asumir que hay otras miradas del saber y el aprendizaje, hacia los que hacemos educación no formal, la educación no genera conocimientos, es contenedora, porque la educación se imparte en el aula, entonces esas iniciativas chocan con ese problema”. (Entrevista 10)*

Al respecto, el comentario del siguiente entrevistado es muy ilustrativo al afirmar que su programa fue “robado” o “plagiado” por otras instituciones y vivir la implementación de programas focales claramente como una competencia a su propio programa:

*“Aulas comunitarias, CECAP, hicieron un burdo proyecto copiado del nuestro, porque se olvidaron o no se dieron cuenta, que había un espíritu. Hasta qué punto sirven las aulas comunitarias yo me lo pregunto hasta el día de hoy.” (Entrevista 5)*

Finalmente, vuelve a aparecer entre dos de estos actores el problema de la falta de conducción *“Hay una crisis de autoridad, se tiene temor a que si se deciden las cosas y se sostienen se nos llama de autoritarios. (...) Y la autoridad implica profesionalismo y convencimiento de que ya los escuche, pero las cosas tiene un bien mayor que es educar a los estudiantes.” (Entrevista 12).*

Para otro entrevistado “falta un rumbo” y hay “un problema de orientación ideológica”: *“Hay ideas muy buenas” señala “pero no se potencian porque no hay una orientación desde quien se tiene que cumplir las res-*

*ponsabilidades centrales.” Para la entrevistada, lo que hace falta es “Un director nacional de educación pública (...) que tenga una cabeza libre (...) de sindicatos, de presiones corporativas, fuerte, y que forme un equipo compacto no con los del CODICEN sino con los directores de cada uno de los desconcentrados, los que están en las direcciones.” (Entrevista 12)*

Por su parte, los directores de liceos y UTUs, de manera más acentuada que los políticos, no intervienen espontáneamente en este aspecto, exceptuando dos. D6 identifica a la fragmentación del sistema y las autonomías de los entes como un problema, que aunque no tenga una postura sobre su solución, constituye, a su entender, un claro obstáculo a la coordinación:

*“No tengo muy claro las potestades del MEC, no sé hasta donde no lesionaría la autonomía del CODICEN y los consejos, pero quizás habría que coordinar. No me parece que sea solamente del sistema educativo la responsabilidad.”. (Entrevista 22)*

Otro entrevistado observa un problema en la fragmentación al establecer que le gustaría que *“el sistema educativo en general esté mucho más integrado, que haya líneas, estrategias comunes desde educación inicial hasta educación secundaria superior.”* Aparece entonces una demanda una mayor conducción y a la vez considera que es el Presidente de la República quien tiene el deber de llevar el mando: *“El referéndum permanente no sirve, tenés que tener claro quién manda, si la autoridad está legítimamente constituida, yo elegí el presidente para que mandara.” (Entrevista 18)*

Sin embargo es muy interesante constatar cómo, pidiendo que el Presidente tome las riendas en el asunto, la entrevistada tiene un gran recelo del MEC, que representa al ejecutivo en materia educativa y que según la ley de educación debe pautar los grandes lineamientos en materia educativa: *“sería bueno que el MEC además de meterse con la ANEP cumpliera sus cometidos específicos constitucionales que fundamentalmente es la educación no formal.”* Nuevamente aparece el factor de la competencia entre agencias, entre diversas entidades del Estado cuyos límites de potestades no parece estar muy claro. Los actores tienen un gran recelo entre sí:

*“El MEC constantemente amenaza con que va a intervenir, el ministro dice que va a caminar al borde de la autonomía, ¿por*

*qué? Si son del mismo partido de gobierno, de los mismos sectores, porque están todos excluidos los demás sectores". (Entrevista 12)*

Por último, en esta primera parte se señala la opinión de un último actor, cuyo rol es muy importante como lo son las Asambleas Técnico Docentes, portadoras de la voz de los docentes asociados. Es muy relevante el discurso de este último actor ya que difiere fuertemente con las opiniones anteriormente señaladas, particularmente las de los técnicos y los responsables de programas. Mientras los anteriores entrevistados, a grosso modo, señalaban un problema a solucionar en materia de autonomía y diseño institucional, y, sin oponerse drásticamente al concepto de autonomía, cuestionaban el funcionamiento del sistema, en cuanto a su fluidez y articulación, estos últimos van a defender la autonomía como primer postulado. No hay que obviar que algunos actores, como dos políticos o cuatro docentes, no opinaron espontáneamente sobre la temática, que será más adelante analizada al adentrarnos en las relaciones entre los Consejos, el CODICEN y el Ejecutivo. Sin embargo, entre los que se expresaron en la temática, la opinión discrepaba bastante con lo que expresan desde la ATD:

*"Lo que nosotros siempre abogamos que es la autonomía del ente, pero no porque queremos el poder sino porque conocemos un poco más y que hay algunas cosas que sabemos implementarlas, por algo tenemos un título, una carrera."*

Aquí dos aspectos se hacen muy claros. Por un lado, la importancia de mantener y proteger la autonomía del órgano educativo:

*"La ley de educación trae una cuestión que no es propia del Uruguay, la tradición es autonomía. (...) Y en relación al Poder Ejecutivo. Y un MEC que ha planteado que va a jugar al límite de las autonomías... Nosotros cuando elaborábamos, pedimos la autonomía y cogobierno, eso significa que lo único que pedimos es lo que tiene la Universidad, no estamos pidiendo una cosa. La no intervención política es el objetivo. Nosotros siempre planteamos que se extendiera."*

Por el otro, se vislumbra así, basada en esta autonomía, la voluntad de limitar la política educativa a la esfera de la ANEP, y de dejar por fuera al resto del Estado, que carecería de las potestades propias para gobernar la educación, *“es gente que nunca dio clase, nunca estuvo en un aula”*. La competencia entre los actores se hace visible en las expresiones del entrevistado: *“El tema es que pueden opinar, si es libre y abierto que opinen pero que respeten las opiniones de los profesionales, como te decía hoy. Puedo estar de acuerdo o no con el arquitecto que diseñó, con el médico que me trató, el profesional o el técnico. Pero vamos a no menospreciar, ¿porque sos docente entonces no te voy a tomar en cuenta?”*.

Por tanto, la política educativa sería para un ministro de educación como una cirugía para un carpintero, o la construcción de una casa para un verdulero. Gobernar la educación aparece entonces como una función a ser desarrollada exclusivamente por los docentes, como una temática acotada a los docentes y no a toda la sociedad.

Es interesante también cómo la temática de la educación vuelve a surgir pero no como crítica al sistema actual sino en oposición a la futura creación de un Consejo de Educación Media Básica que establece la Ley 18.437, paradójicamente, en un intento de integrar a la UTU y Secundaria en este pasaje de educación media y facilitar los tránsitos educativos y la integralidad del sistema. Para los docentes de la ATD entrevistados, el resultado sería el opuesto:

*“Nosotros no estamos de acuerdo con la división. Para nosotros cuando salís de la escuela hasta sexto de bachillerato o tercero de bachillerato es algo integral, no lo podes fraccionar, tiene que ser integral, tanto en la curricular de las asignaturas como para el alumno.”*

*“Primero en el concepto de integralidad con dos consejos separados se corre el riesgo con malas coordinaciones que tenemos de discontinuar el trayecto educativo del alumno. Hoy ya tiene algunos problemas de tránsito estando en un mismo sistema, imagínate con dos consejos distintos que planteen dos proyectos educativos distintos, que pueden ser hasta incompatibles el uno con el otro.”*

Como hemos podido constatar, a priori las opiniones de los entrevistados sobre el funcionamiento institucional del sistema no son muy alentadoras. La fragmentación institucional es percibida como un obstáculo muy fuerte para lograr una efectiva universalización de la educación secundaria. Esta crítica se hace a modo general pero también de manera específica respecto a los tránsitos entre un sistema y otro, la descoordinación existente entre las diversas políticas focales implementadas y su consiguiente solapamiento, así como la desarticulación y tensión existente entre la educación formal y no formal. Vinculados a una ingeniería institucional compleja, generadora de bloqueos e ineficiente, aparece el problema de la autonomía. Muchos de los entrevistados son críticos en este aspecto y constatan un problema al respecto, aunque existe una amplia gama de matices en las opiniones. Algunas se oponen drásticamente mientras que otras la defienden radicalmente. La competencia entre agencias también se percibe a lo largo de las entrevistas, la misma opera entre las entidades más jerárquicas, como la ANEP y el MEC, y se traduce luego en todos los niveles, entre los Consejos Desconcentrados, entre los programas focales y entre la educación formal y no formal. Sin embargo, esto último es lógico ya que si existen tensiones no resueltas a nivel de las cúpulas, es probable que la misma se traduzca en todo el sistema.

Por último, parece pertinente analizar las diferencias de opiniones entre los actores según el rol que ocupan en el sistema. Los expertos y los responsables de programas son más críticos con los problemas de coordinación e integralidad que presenta el sistema educativo uruguayo. Por otra parte, los directores de los centros se abstienen más de opinar al respecto de manera espontánea. Esto no quiere decir que aquellos que no opinan espontáneamente posean un juicio positivo del funcionamiento del sistema, como veremos más adelante, sino simplemente que no lo identifican espontáneamente como uno de los mayores obstáculos a la universalización de la educación media. Los dos políticos entrevistados que opinaron al respecto, sin que se les preguntara específicamente, tuvieron opiniones bastante contradictorias. Esto es consistente con las críticas que realizan los entrevistados a la falta de conducción, de una línea a seguir, ya que, si dentro de la propia entidad pública, existen divergencias entre cargos de dirección, nada sugeriría que las mismas vayan a saldarse al trabajar de manera interinstitucional, por el contrario. Finalmente, desde la ATD las opiniones han ido por el carril más opuesto a las de los técnicos. La autonomía es el valor más importante a proteger

en materia educativa y existe una voluntad incluso de ampliarla. Existe un recelo constante a la intervención del MEC en materia educativa o cualquier otro actor que no sea docente y que se encuentre por fuera del sistema de la ANEP, que no posea una carrera allí dentro.

A continuación se observarán las respuestas de los actores cuando se les pregunta específicamente por la coordinación entre diferentes organismos del sistema educativo. Además de obtener información más precisa al respecto de las particulares agencias que tienen fuertes problemas en su articulación, se podrá conocer la opinión al respecto de los docentes que hasta el momento del análisis no se han pronunciado al respecto, así como de los políticos más silenciosos.

### **Consejos Desconcentrados, CODICEN y Poder Ejecutivo: evaluaciones puntuales sobre la coordinación del sistema educativo uruguayo**

Algunos entrevistados expresaron opiniones más generales mientras que otros se abocaron a detallar con precisión su mirada sobre la coordinación entre entidades particulares. Esto responde mayormente al lugar que ocupan en la institucionalidad educativa. Nuevamente, se analiza la opinión de los entrevistados en función del papel que ocupan, para no perder así las ricas diferencias que se pueden constatar entre los diversos actores.

A modo general, algunos entrevistados son muy críticos con las relaciones que tienen los organismos que componen el sistema educativo cuando se les pregunta más específicamente. Nuevamente los problemas de gestión, la fragmentación institucional y las autonomías son objeto de duras críticas:

*“Yo creo que la perspectiva histórica de los últimos años está trabada por un sistema que no funciona. Es un modelo de gestión obsoleto. Ningún sistema educativo en el mundo funciona cuando nadie sabe muy bien cuál es la función de cada uno.” (Entrevista 25)*

*“Alguno de los problemas que tenemos en Educación se refieren al lugar institucional y la forma que nos dimos de organizarlo (...) ¿por qué no tenemos una visión integrada en la Educación? Bueno, porque definimos Consejos Autónomos para distintas partes del ciclo.” (Entrevista 7)*

Cuando los entrevistados analizan específicamente las relaciones a la interna de la ANEP, las opiniones vuelven a ser críticas, “¿Coordinación? No trabajan en conjunto (...) CODICEN no tiene lineamientos, ¿qué va a coordinar? Se producen iniciativas personales de cada centro, porque alguno hizo algún viaje encontró algo raro y lo mete ahí adentro.” (Entrevista 20).

La fragmentación institucional vuelve a ser el principal obstáculo en el relacionamiento del CODICEN con los Consejos Desconcentrados, al respecto T2 se pregunta, “¿cuál es la relación entre el Ministerio de Educación y la ANEP? Es confusa, pero porque la Ley es confusa” y afirma que luego de la aprobación de la nueva ley la situación es aún más caótica, “antes había mayor coordinación a nivel de CODICEN frente a los desconcentrados. Ahora no se sabe cómo empezar el trámite para hacer una gestión (...), si es una competencia específica del CODICEN, o el CODICEN es una federación de Consejos para llevar adelante política.”

Para otro de los entrevistados el problema se arrastra del pasado, es estructural, histórico:

“El ámbito de competencia de la ANEP es el CODICEN y no el desconcentrado, pasa que históricamente se vio como extraño el CODICEN porque viene de una herencia con la ley 14101 que siempre fue fuertemente resistida, se implementó en la dictadura (...) Yo no creo que tenga que ver con las autoridades que están en la actualidad, quizás se pueda acentuar el problema.” (Entrevista 8)

Apoyando las posturas anteriores respecto a los factores que están afectando esta relación, otro entrevistado dice que “El Vicepresidente de la República planteó su perspectiva de que el MEC es quien tiene que mandar, eso para vastos sectores docentes es una herejía, va contra la autonomía. Ahí hay un bloqueo muy complicado que difícilmente se puede superar por la polarización que se da sobre las distintas posiciones.” (Entrevista 24)

A la hora de evaluar la relación particular entre el CODICEN y uno de los desconcentrados, solamente dos de los ocho técnicos se expresan. Esto responde al lugar que ocupan, muchas veces trabajando de manera externa a la ANEP o a los Consejos Desconcentrados. Dos entrevistados afirman al respecto que la relación entre primaria y el CODICEN es positiva: “Yo creo que hay una buena sintonía entre primaria” (Entrevista 19), “Yo desde acá trabajo desde CODICEN y realmente la coordinación con primaria es habitual, fluida con idas y venidas, pero común de trabajo” (Entrevista 6).

Sin embargo, difieren en cuanto al trabajo con secundaria. Mientras que para el entrevistado 19 esas relaciones están mejorando entre primaria y el CES *“entre primaria y el CES últimamente mas por el lado de Tránsito Educativo”*, para el nro. 6 las relaciones entre el CES y el CETP y el CODICEN y las relaciones no fluyen *“Con el resto de los desconcentrados cuesta mucho más”*.

En cuanto a la relación entre el Poder Ejecutivo y el CODICEN, la tensión se hace evidente:

*“Creo que hay muchos ruidos entre los distintos ministerios y la ANEP (...). Y después tenés un Ministerio que por decreto es el coordinador de las políticas públicas (...) uno que históricamente está de figureti porque la ley lo pone en otro lugar. Ahí ya tenés un tipo de relación complicada.”* (Entrevista 13)

Cuatro de los expertos opinan negativamente al respecto de la relación puntual entre la ANEP y el MEC. Esto de hecho no constituye una novedad, no solamente la tensión existente se refleja en los medios, sino que, como señalamos, es una clara consecuencia del diseño institucional y la existencia de zonas grises en materia de las competencias que a cada uno se le atribuye. Uno de los entrevistados señala en cuanto a la relación entre las cúpulas que *“La coordinación con MEC no es mucha, en general el MEC coordinan directamente con los distintos departamentos de estadística de los consejos desconcentrados (...) hay un déficit porque no hay una coordinación par a par.”* (Entrevista 6)

Pero a su vez otro de los entrevistados alude a dicha tensión en el área del terreno, de los programas puntuales que se implementan y su relación con la política educativa general. En este sentido, el programa CECAP, del MEC, genera una tensión particular con la UTU al vincular, junto con la educación no formal, la formación en el trabajo, tarea que, históricamente, ha sido ejercida por este último organismo. La competencia entre ambos se hace evidente en el campo de acción de las políticas: *“CECAP (...) La abrieron, la tercerizaron para otros departamentos, ¿pero cuál es la relación de esto con la UTU? ¿Hay vinculación o no? Si no nos estamos cortando las venas entre nosotros mismos.”* (Entrevista 13)

*“Acá tenemos un problema que es el CODICEN, tiene todos docentes que tienen una lógica que es bien distinta a los demás, después tenés la oposición y los dos cargos de gobierno. (...) se han dado problemas de rela-*

cionamiento, (...) donde el ministro dice yo voy a andar al borde de la autonomía. Yo creo que tienen relación pero el tema es que se ha dado un grado de ingobernabilidad del CODICEN terrible.” (Entrevista 20)

Según el entrevistado nro. 19 no solamente no critica que el MEC quiera bordear las autonomías, sino que afirma “*por encima de ANEP, para facilitar el vínculo entre sistemas y una continuidad educativa mayor que la que debería haber ya dentro de la propia educación básica, tiene que haber una institución fuerte y eso es el MEC.*” A su vez, considera que el rol que el MEC en estos últimos años ha sido positivo, en esto de bordear las autonomías: “*Yo creo que desde el periodo pasado (...) el MEC tiene una participación muy fuerte en los temas de educación que no la tuvo en todos los periodos incluso con el mismo marco legal (..) Eso tiene que ver mucho con la orientación política que el gobierno quiera darle a la educación y el papel que quiera darla al MEC más allá de las restricciones que el diseño institucional impone.*” Es menester señalar que, en esta temática, en el vínculo ANEP-MEC las opiniones se encuentran divididas, incluso entre los expertos consultados que, en otros aspectos, habían tenido posiciones más homogéneas, o al menos en una línea similar.

En cuanto a la relación con el MIDES, las percepciones cambian, las opiniones no son tan extremas. Existe un reconocimiento generalizado de que las articulaciones entre ambas entidades ha sido más fructífera:

“*Con el MIDES hemos trabajado bien te diría. Cada uno en el rol de cada uno. Cuando se respetan los roles y las responsabilidades es buenísimo. Mides tiene un componente territorial que lo sabe manejar mucho y ANEP o tiene un componente educacional*” (Entrevista 6).

Sin embargo, desde el segundo gobierno del Frente Amplio y las modificaciones en los organismos de conducción, el optimismo se relativiza:

“*Al principio fue muy complicado, espero que ahora mejore con el nuevo ministro, pero al principio había problema sin lugar a dudas.*” (Entrevista 8)

Y esta situación se traduce también con respecto a la relación del CEP con el MIDES, “*La articulación con otros actores a nivel de CODICEN es buena, pero a nivel de primaria, hubo un retroceso en relación a los últimos cinco años, hubo un retroceso en las políticas interinstitucionales. El actual consejo tiene la voluntad de que todo lo que era interinstitucional meterlo para adentro, esta lógica de defensa de primaria para los maestros. Y ahí se*

*mezclan lógicas corporativas con tradiciones que refuerzan una cierta idea de que nosotros no tenemos que abrir la cancha a otros profesionales porque perdemos”. (Entrevista 8).*

Con respecto a la opinión de los políticos, los puntos de vista de algunos entrevistados son más positivos en cuanto a la coordinación de la situación interna de ANEP. Para el entrevistado nro. 23 esta relación es *“normal, con la estructura compleja que establece la ley y con las diferencias que en toda administración puede existir; donde hay un colectivo que coordina, que es superior jerárquicamente como el CODICEN y se relaciona con los desconcentrados, hay diferencias pero también hay instancias donde laudarse esas diferencias.”*

Pero otros son más severos en cuanto a dicha articulación, calificándola de *“insuficiente”*:

*“Ahí tenemos más intentos que realidades, sigue habiendo mucha tensión entre la formación para el trabajo y la formación generalista que no se logra resolver bien. Insuficiente también.” (Entrevista 11)*

En cuanto a la coordinación del CODICEN con el CES, por un lado, y con el CETP, por el otro, el entrevistado agrega que ambas son regulares o malas, y que *“en el primer caso (...) hay una coordinación insuficiente en el sentido de que hay políticas que plantea el CODICEN que no son asumidas con la misma fuerza por el Consejo de Educación Secundaria.”*

Al analizar las relaciones, ya no a la interna de ANEP, sino entre ANEP y el Ejecutivo, se alude claramente a la constante competencia que existe entre los diferentes organismos: *“Está bien, todos hacemos cosas distintas y cada uno tiene que hacer cosas del otro, pero dejemos de competir a ver quien le genera las mejores condiciones (...) el éxito del MIDES debería ser el éxito del MEC. Es una mirada muy complicada por la lógica de cómo están constituidas a lo largo del tiempo las políticas públicas, y se vuelven más importante las competencias entre actores que en conjunto.” (Entrevista 15)*

Y al poner el foco de atención entre ANEP y el MEC, la opinión de este entrevistado es más crítica aún: *“El mayor inconveniente del sistema de educación pública es la coordinación entre los actores generales, entre ANEP y el MEC. Esa conformación del sistema como un sistema, lamentablemente, es un elemento novedoso. Se comenzó a implementar a partir del 2005, con la nueva ley se establece como algo formal, y ese es tal vez el principal lugar de acción concretamente educativa que tiene el ministerio: Fortalecer el*

*espacio del sistema nacional de educación, llevando la voz del Poder Ejecutivo, sin tener una responsabilidad directa”*

Mientras que algunos entrevistados sostienen, con diferentes matices de optimismo, que ha habido una evolución positiva en este vínculo, en esta articulación, otros relativizan este éxito. Así, surge con esta intervención una percepción que será compartida más adelante por algunos docentes y es cómo la coordinación existente en las cúpulas se debilita en el proceso de implementación de las diversas políticas. Pressman y Wildavski (1973) señalaban que, a la hora de implementar políticas públicas -definida esta implementación como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos”- cuanto mayor fuera el número de actores administrativos, económicos y políticos afectados en una política, menor sería la posibilidad de alcanzar resultados óptimos en la misma: “Cuanto más larga sea la cadena de causalidad, más numerosas serán las relaciones recíprocas entre los eslabones y más compleja se volverá la implantación” (1973: 691). La intervención del entrevistado nro. 9 va en la misma dirección, al afirmar que *“a nivel de cúpula (la coordinación es muy buena), pero cuando uno baja en otras culturas instaladas hay otras dificultades que tienen que ver con resistencia al cambio.”*

Finalmente, con respecto al trabajo de articulación entre el MIDES y la ANEP, las opiniones de los políticos son más optimistas, probablemente debido a tres factores. Por un lado, no existen entre ambos organismos tensiones históricas como las que han marcado la historia de las relaciones entre el MEC y la ANEP. En segundo lugar, a pesar de que en su mandato el MIDES deba operar como el articulador de todas las políticas sociales, sin duda las delimitaciones entre las potestades de ambos organismos estén más claramente planteadas y entendidas por los diversos actores intervinientes. Por último, el MIDES, particularmente a través de INFAMILIA pero también a través del Consejo Nacional de Políticas Sociales y el Comité de Coordinación Estratégica se han planteado la meta de la coordinación en un nivel más prioritario, y han sabido trabajar con más cautela el vínculo con otros actores, evitando el sentimiento de amenaza. Aunque esto no siempre se pudo lograr, los políticos son partícipes y conscientes de este esfuerzo, aún encontrándose en instituciones externas al MIDES.

En este sentido, el entrevistado nro. 23 vuelve a ser relativamente optimista en materia de coordinación; sin haber emitido opinión con respecto

al vínculo ANEP-MEC, afirma que tiene *“una valoración positiva de estos niveles de coordinación aunque todavía falta bastante coordinar el trabajo del Gabinete con el Consejo y del Consejo con las Mesas Interinstitucionales, que son las que operan en el territorio.”* A su vez el entrevistado nro. 11 acota que dicha relación *“es buena, creo que el MIDES contribuye mucho. Yo en ese caso creo que a veces debiera ser más la ANEP la que defina los horizontes y objetivos de los programas y muchas veces el MIDES incide mucho más, me parece que tendría que ser al revés. De todas maneras la relación es buena.”* Finalmente, el entrevistado nro. 15 se pronuncia también al respecto: *“El Sistema Nacional de Cuidados es un espacio privilegiado de coordinación, existe la mesa coordinadora de políticas sociales donde uno se pone a ver y ve que comparte.”*

Cuando se analiza la opinión de los responsables de programas, al preguntárseles explícitamente por la coordinación existente a la interna de la ANEP, la mayoría constatan, a modo general, importantes problemas, desde la fragmentación del sistema:

*“Con leer el diario ya alcanza, creo que hay historias muy pesadas en estas instituciones. Son súper pesadas, es un monstruo secundaria, es ingobernable, súper complejo y es difícil.”* (Entrevista 14)

*“Los desconcentrados no tiene que ser desconcentrados, tendría que haber un equipo por áreas, como hacen los franceses, tienen la capacidad de romper las estructuras tal como las tenemos”.* (Entrevista 1)

La competencia entre los actores:

*“Hay gran desarticulación, y hasta territorialidad que se siente amenazada cuando alguien propone una articulación. Es más fácil hacerlos entre un liceo y una escuela que se ponen de acuerdo.”* (Entrevista 14)

*“Después mas CODICEN, no sabes si hay cuestiones más políticas partidarias que estén jugando en contra o esto de las cuestiones gremiales, trancazos.”*(Entrevista 17)

La entrevistada nro. 1 también señala a la autonomía como un problema, *“El CODICEN es un coletazo de la 14.101 de la dictadura, y cuando recién vino la democracia, cuando éramos sindicalistas todos, peleamos mucho adentro de nuestra propia agrupación, para conseguir voltear al CODICEN porque todavía creíamos en la autonomía y en todo eso.”* Y la ausencia de conducción: *“Ahora que estamos grandes y vemos que sin un rumbo la cosa va mal, yo creo que tendría que construirse de nuevo un equipo de gestión*

(...) *¿En este momento quién manda en la izquierda? Que se dejen de joder, que elijan un buen equipo y no una escuela do samba con gente que no sabe lo que quiere. Hay que saber mandar.*”

La entrevistada nro. 12 vuelve a traer a colación el problema de cómo la coordinación se refleja en la implementación de las políticas, y cómo existe una brecha entre los niveles de decisión y los de implementación, afirmando que si hay coordinación, *“es a nivel tan de la autoridad que eso no baja, no existe, para nosotros siempre sigue lo mismo. De este nivel para abajo no vemos que haya demasiada articulación, a veces sí hay a nivel micro.”*

Con respecto al tránsito entre sistemas, las posturas son encontradas. Mientras que para el entrevistado nro. 12 en ese aspecto hay un gran problema, *“Nosotros no tenemos continuidad ni articulación. El sistema no tiene, primaria no tiene nada que ver con secundaria y secundaria no tiene nada que ver con la UTU y es con la misma población que estamos trabajando”*, según el entrevistado nro. 26 se constata una mejoría al respecto: *“Yo creo que se ha mejorado muchísimo y el ejemplo es el programa de Tránsito. Es la primera vez que los tres desconcentrados, Primaria, Secundaria y UTU más el CODICEN que se supone que es el que tiene la autoridad general a pesar de las autonomías, piensan en intervenir sobre un problema.”*

En un segundo aspecto, cuando analizamos, a través de los lentes de los responsables de programas, la relación entre la ANEP y el Poder Ejecutivo, nuevamente la visión de la articulación con el MIDES es más positiva que con el MEC. Con este último, las opiniones son bastante negativas. El entrevistado nro. 12 critica cómo lo conversado en otras esferas nunca se traduce en la realidad cotidiana de su programa, además de la extrema fragmentación del sistema, *“con el MEC conversarán entre ellos, pero nosotros ni idea. Es más, hay una cuestión de absoluta independencia (...) no tenemos ningún vínculo con el MEC”*. En la entrevista nro. 1 vuelven a cuestionarse las potestades del MEC en materia educativa: *“No creo que el MEC sea el que dirige, nadie entiende porque no es un Ministerio, tendría que llamarse Ministerio de Cultura y punto y dejar la educación para alguien que tiene algo que decir sobre la educación.”*

Por otro lado, con respecto a la relación entre la ANEP y el MIDES, las opiniones son mucho más positivas. De los siete entrevistados, los cinco que aluden a este vínculo lo hacen de manera favorable. *“Ha mejorado bastante”*, sostiene el entrevistado nro. 14. Se observa como el Programa Infamilia

tiene un rol en esta visión favorable a la coordinación, que refleja el buen trabajo que se ha hecho en este sentido, al menos según los responsables de los programas, *“En nuestra experiencia, el trabajo de interinstitucionalidad con MIDES es muy buena. Me encontré con (...) una filosofía del trabajo (...) en equipo, la de construir. (...) En el trabajo que hacemos con el MIDES e Infamilia, en Aulas Comunitarias, ellos aportan mucho de la mirada social y territorial.”* (Entrevista 1).

Al adentrarnos en la opinión de los directores de liceos y UTUs, a pesar de que solamente dos se habían manifestado espontáneamente al identificar a la coordinación como un obstáculo para la universalización de la educación media, cuando se les pregunta específicamente, cinco de los entrevistados tienen una opinión crítica a este respecto, mientras el sexto omite cualquier opinión. El problema, aunque no identificado rápidamente, no pasa desapercibido por los responsables de los centros.

Algunos se expresan de manera más generalizada. Al referirse a la interna de la ANEP el entrevistado nro. 18 sentencia *“Coordinación cero”*. A lo que agrega que a los *“los consejeros (...) les cuesta coordinar, (...) CODICEN no está enterado de nada a menos que salte algún lío, no saben lo que hacen los subsistemas”*. También subraya la competencia y las rivalidades que existen a la interna, donde hay *“cada vez menos coordinación, enfrentamiento, rivalidades, todo lo que pueda ser crítico para tratar de mejorar es mal visto”* y critica la posibilidad de aumentar las autonomías *“y esta idea que se le ocurrió al Presidente y yo no estoy de acuerdo, de los consejos autónomos sería ponerle la lápida al sistema educativo.”*

En la entrevista 21 se agrega el componente de la relación directa con los centros de educación media, lo que sería la relación vertical dentro del organismo: *“Allí lo que nos importa a nosotros es como ha sido luego la coordinación hacia los liceos. Desconectado lo veo yo, totalmente desconectado. El CODICEN es otro mundo (...). No sé de lo que habla, lo que quiere, no sé cuáles son sus programas y objetivos.”*

Las opiniones no son muy distintas cuando se les consulta por la relación horizontal entre los Consejos Desconcentrados y se atribuye la mala coordinación al diseño institucional, a la manera como se ha organizado la interna de la ANEP:

*“Estamos todos compartimentados, no porque queramos, pero el modo de funcionamiento que nos hemos dispuesto hace que si no es de voluntad*

*que vamos a un lado y al otro no hay coordinaciones establecidas, que eso estaría bueno.” (Entrevista 2)*

Con respecto a la percepción que los directores frente a la relación entre la ANEP y el poder Ejecutivo, la misma se percibe ausente en el terreno. Nuevamente lo decidido en las cúpulas les resulta muy lejano a los directores. “*¿Qué conexión?*”, se pregunta el entrevistado nro. 22, “*Ignoro que haya conexión. Hay cosas de repente, el MEC ofrece becas, MSP ofrece un carnet estudiantil (...) pero no hay una relación real. No sentimos que estemos siendo apoyados por ninguna (...) estamos solos.*”

Con respecto a las relaciones con el MIDES, un director la evalúa positivamente, “*Trabajamos con MIDES, Infamilia está siempre en el medio, el SOCAT, y tenemos hasta cursos*” a la vez que evalúa esta relación, también de manera positiva en el vínculo entre las autoridades de la UTU y el resto de los ministerios “*ni puedo hablar qué sucede más arriba, supongo que es muy bueno, si vos mirás la página de UTU, todos los días está firmando convenios*”. Pero los otros dos directores que opinan al respecto, discrepan con esta visión, y son muy críticos también con el trabajo que se realiza con el MIDES. Mientras el entrevistado nro. 3 sostiene que “*hay convenios, acuerdos, pero que muchas veces quedan flotando en el aire, cuando bajan tampoco bajan con toda la información*”, aludiendo a los problemas entre la brecha de lo acordado en las cúpulas, en los espacios de formulación, y en el terreno, el entrevistado nro. 18 es aún más severo y afirma que, a través de un convenio con Uruguay Trabaja, “*vienen las ONG, que nunca vienen a hacer el trabajo, las coordinaciones no son buenas, yo he intentado que funcionara, al final tuve que pagarles yo para que vengan a pintar la rejas*”, no teniendo en general una posición muy positiva con respecto a la labor del MIDES.

Los entrevistados identifican dos problemas principales cuando se les pregunta por las relaciones de coordinación a la interna de la ANEP y en relación al resto de los ministerios dependientes del Ejecutivo. El primero es la defensa de la autonomía, el segundo, estrechamente relacionado con el primero, es la delimitación de la educación en la entidad educativa, y el recelo, e incluso rechazo, a la intervención de otros organismos públicos en materia de política educativa.

En relación al primer punto, los entrevistados defienden la autonomía primeramente a la interna de la ANEP, la autonomía de los Consejos Descon-

centrados frente al supuesto avasallamiento del CODICEN: “*Con respecto a las cuestiones jerárquicas, lo que ha pasado en los últimos días con la enseñanza, nosotros hemos sacado una declaración bastante fuerte de respeto hacia la autonomía, defendemos las autonomías que constitucionalmente le deja a los consejos. Hemos visto un avasallamiento por parte del CODICEN a los consejos, cuando los legisladores plantean cierta autonomía técnica a cada uno de los desconcentrados eso hay que respetarlo. Y eso ha llegado a un punto de avasallamiento por parte del CODICEN hacia el consejo, una cuestión bastante grave que hace tiempo no pasaba.*” Al respecto, señalan que la nueva Ley de educación n° 18.437, “*toca la ley orgánica y la Universidad quedó callada.*” (Entrevista 4)

El segundo aspecto al que critican fuertemente es a la intervención de otros organismos en la política. Contrariando lo anteriormente señalado por López y Corbetta respecto a la necesidad de “*articular las acciones propiamente educativas con otras que aseguren el adecuado desarrollo social, y el acceso a las familias a niveles de bienestar adecuado*”, desde la ATD se afirma que “*es sintomático que vos preguntes como se inculcan los organismos de la educación con ministerios que no forman parte. Habría que reflexionar como la educación pasa de la superestructura cultural a la infraestructura económica social. Preguntamos con inocencia porque hay vinculaciones con el MIDES (...) Poco a poco nos vamos acostumbrando que la educación deje de ser una política cultural y pase a ser social...se nos va subordinando a las políticas económicas y sociales.*”

La postura de la ATD es particularmente interesante porque va a contracorriente de lo muchas veces señalado por gran parte de los entrevistados. Nuevamente aparece el concepto de “*la educación para los docentes*”, pretendiéndose apropiarse de una política que afecta a toda la ciudadanía. Asimismo, la intervención de actores ajenos al propio sistema es visto como una amenaza constante a la autonomía e incluso a la educación, como política per se.

En este tercer apartado se reafirman las posturas percibidas anteriormente. Por un lado, técnicos y responsables de programas tienen una postura bastante crítica con respecto al diseño institucional del sistema educativo uruguayo y a las potenciales trabas que esto genera no solamente para la coordinación, sino para los objetivos de ampliar y universalizar la educación

media. Por su parte, los políticos tienen posiciones, a veces encontradas, pero en definitiva menos críticas con respecto a estas cuestiones.

La voz de los directores se hace oír más claramente cuando se les pregunta específicamente sobre el funcionamiento de la coordinación entre los organismos. Sin embargo, aún no habiéndose expresado espontáneamente al respecto, sus opiniones son muy críticas. Aparece también el problema de la implementación y de cómo estas relaciones que se generan en la cima de las jerarquías no llegan a visualizarse o a llevarse a cabo en la práctica, en el terreno. Se percibe así una fuerte brecha entre los diferentes niveles de las políticas.

Por último, a modo general se percibe una mejor relación con la ANEP desde el MIDES que desde el MEC. Esto puede deberse, como anteriormente se señaló, a tres factores. En primer lugar, al ser un Ministerio nuevo, no carga con las tensiones históricas que han atravesado al sistema educativo uruguayo en cuanto a la relación MEC – Ejecutivo. En segundo lugar, las competencias de cada organismo están más delimitadas que con el MEC, en donde, según lo señalado por los entrevistados, las zonas grises en materia de competencias son muchos, no se tiene muy claro qué responsabilidad le compete a qué organismos, y las opiniones al respecto son diversas. En tercer lugar, el equipo del MIDES ha invertido tiempo y trabajo para relacionarse con la ANEP y, a priori, parecería que ello está generando algunos frutos. No obstante lo anterior, posturas como la señalada por la ATD relativizan esta cuestión, dejando en evidencia que existen numerosos sectores de la esfera educativa que miran con recelo esta asociación entre el ámbito social y el educativo.



## LOS DESAFÍOS ECONÓMICOS

### **¿Cómo medir los recursos necesarios para la universalización de la educación media?**

A fines de 2008, el gobierno de Uruguay aprobó la Ley General de Educación 18.437, la cual estableció catorce años de escolaridad obligatoria: dos años de educación inicial, seis años de primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior. El cumplimiento de dicha ley implica un enorme desafío para el país, habida cuenta de que la brecha entre la realidad y la meta fijada es muy significativa: actualmente solo el 41% de los jóvenes de entre 22 y 25 años ha culminado los doce años correspondientes al egreso de la educación media en Uruguay.<sup>27</sup>

Uno de los desafíos más importantes refiere a la cantidad de recursos necesarios que el país deberá destinar para lograr cubrir a los jóvenes que hoy se encuentran fuera del sistema educativo. ¿Qué tipo de recursos son necesarios? ¿A cuánto ascenderían esos recursos? ¿Cuál sería el impacto fiscal de una política de expansión de la oferta en educación media capaz de atender a todos los jóvenes en edad de asistir a dicho ciclo educativo? ¿En qué lapso sería sostenible? ¿Qué prioridad económica tendría que alcanzar el gasto en educación, en porcentaje del PIB?

En términos económicos, la decisión de un individuo de educarse puede conceptualizarse en el marco de la inversión en capital humano como una decisión de asignación del tiempo en el marco de un problema de maximización inter temporal de la utilidad (Becker, 1965; Ben Porath, 1967). En su versión más simple, los hogares deben decidir respecto a cuánto tiempo asignar al trabajo y a la inversión en educación de sus miembros, sujetos a una restricción presupuestaria. La inversión en educación aumenta el ingreso futuro, pero a costa de sacrificar consumo presente, dado por el ingreso perdido por no trabajar. El mayor ingreso futuro derivado de una mayor inversión

---

27 De acuerdo a los microdatos de la ECH 2011, INE.

en capital humano es, a su vez, incierto y depende del “éxito” en los cursos (graduación, no repetición) y la calidad de la educación recibida.

Así, se genera un *trade-off* entre la inversión en educación y su costo de oportunidad, especialmente en las edades de asistir a la educación media superior, donde la educación compite con el trabajo, fuera o dentro del hogar. *Ceteris paribus*, a salarios iniciales esperados más altos (de trabajadores no calificados), la inversión en educación será menor. No obstante, otros factores afectan la decisión de estudiar. El nivel de ingreso del hogar incide positivamente, dado que actúa como financiador de los costos de estudiar, especialmente considerando que la disponibilidad de créditos o subsidios para financiar inversiones en enseñanza media es prácticamente nula. La calidad de la educación a recibir también incide sobre la decisión de estudiar, en la medida en que afecta los beneficios derivados de la educación. Los retornos esperados a la educación también influyen sobre la decisión de estudiar: *ceteris paribus*, a mayor diferencial de ingresos por educarse (o a mayor “utilidad” derivada del estudio), mayor será el estímulo a continuar los estudios. Finalmente, dado que los mayores beneficios de la educación son futuros, interesa también la tasa de descuento del hogar. A mayor valoración del presente (a mayor tasa de descuento), menor será el incentivo a sacrificar consumo presente por invertir en educación para el futuro.

En este marco, las políticas para propender a la universalización de la educación media superior pueden entonces actuar en al menos dos ámbitos: a) sobre la oferta educativa, su disponibilidad y calidad y b) sobre la demanda por educación, afectando el costo de oportunidad de estudiar. Obviamente, tal como fue mencionado antes, la decisión de los jóvenes de continuar o no estudiando hasta completar el ciclo de educación media superior no estará únicamente afectada por estos factores. En particular, un factor importante que es señalado por algunos estudios refiere a la baja utilidad o valoración asignada por los jóvenes a específicamente terminar la educación media superior (véase por ejemplo Lorenzo et al, 2011). Este estudio, no obstante, no aborda el tema de la calidad o pertinencia de la organización actual de la educación media, y se enfoca en cambio en las políticas económicas necesarias (pero no necesariamente suficientes) que formarían parte de un set imprescindible de recursos para actuar sobre la oferta y la demanda por educación media, con el fin de alcanzar su universalización.

Algunos estudios recientes han abordado el tema del dimensionamiento de la extensión de la cobertura en la educación media en Uruguay. Grau et al. (2008) estiman los costos de infraestructura y equipamiento mínimo necesarios para extender el horario de clases a todos los liceos con Ciclo Básico (CB) y para incrementar la cobertura en el CB en base a dos escenarios alternativos en donde se supone distinto grado de efectividad (en cuanto a la asistencia de los centros educativos) de las Asignaciones Familiares contenidas en el Plan de Equidad. La estimación ubica entre 30 y 37 millones de dólares (a valores de 2008) el costo de inversión inicial para atender a ambos objetivos. Por otra parte, Llambí, Perera y Velázquez (2010) estiman los requerimientos necesarios para universalizar el Ciclo Básico en centros educativos de una escala tal que posibilite un vínculo más personalizado entre los jóvenes y el centro, y que funcionen en no más de dos turnos. Utilizan como prototipo a centros de 10 aulas, y tamaños de clase de entre 25 y 33 alumnos, dependiendo del grado<sup>28</sup>, y utilizan estimaciones de costos recurrentes directos, incluyendo, además de los costos habituales de funcionamiento de centros “tipo” de CB, el componente del Programa de Impulso al Ciclo Básico (PIU). Estiman que el esfuerzo macroeconómico para universalizar el CB representaría un 0,1% adicional del PIB.

En este trabajo se procura responder a las preguntas planteadas anteriormente, mediante la identificación de las necesidades de expansión de la oferta educativa y estímulos a la demanda, la cuantificación de los costos asociados a esas líneas de acción y el análisis en relación al gasto educativo total y al ratio en relación al PIB, bajo ciertos supuestos en cuanto a la trayectoria prevista de dichas variables. No obstante, el desafío económico de la universalización del egreso de la educación media no solamente refiere a los *recursos adicionales* necesarios para universalizar la cobertura, sino también a la *eficiencia* de la utilización de dichos recursos, y a la *calidad* de los resultados obtenidos. Actualmente, Uruguay presenta evidentes problemas de eficiencia interna en la educación media, registrando tasas de repetición en Secundaria del orden del 26% entre primero y cuarto año.<sup>29</sup> A nivel internacional, Uruguay es el cuarto país con mayores tasas de repetición de un total

---

28 Se toma como escala “ideal” la de 25 alumnos por clase en primer año, y 33 en segundo y tercero.

29 Véase Observatorio de la educación de ANEP.

de 65 evaluados en las pruebas PISA 2009 (véase OECD, 2011).<sup>30</sup> En cuanto a la calidad, si bien Uruguay se encuentra entre los países latinoamericanos con mejores resultados en las pruebas de aprendizaje evaluadas por PISA, aun se encuentra lejos del promedio alcanzado por los países de la OCDE. Finalmente, Uruguay es uno de los países con mayor desigualdad de resultados y con mayor incidencia del nivel socioeconómico del estudiante en el desempeño educativo, entre los países evaluados por PISA (véase OECD 2010).

Altas tasas de repetición implican mayores costos directos para formar un egresado en cualquier nivel educativo, pero además, aumentan el costo de oportunidad de quien está estudiando. Pero incluso a nivel de la calidad y equidad del sistema, altas tasas de repetición están asociadas a resultados desfavorables. De acuerdo al informe de OECD (2011), los países donde se registran mayores tasas de repetición tienden a presentar menores niveles de aprendizaje en las áreas evaluadas, y el desempeño educativo está más condicionado por el *background* socioeconómico del estudiante, lo que constituye un serio obstáculo para el alcance de mayor igualdad de oportunidades.

Tomando esto en consideración, en este trabajo se estima el monto de recursos públicos necesarios para universalizar la educación media, en escenarios alternativos de cierta mejora de la eficiencia interna del sistema. Cabe resaltar que no se procura establecer los mecanismos a través de los cuales podría ocurrir dicha mejora (lo que excede el alcance de este trabajo) sino analizar el posible impacto de moderadas mejoras en la eficiencia interna en términos del esfuerzo fiscal adicional, necesario para lograr el cabal cumplimiento de la Ley 18.437.

El análisis se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se presenta un análisis de la matrícula en educación media y de la población no cubierta por este ciclo educativo, y se realizan proyecciones al 2025 a la luz de las proyecciones demográficas oficiales y bajo escenarios alternativos supuestos de evolución de la repetición en el ciclo. En base a ello, se estiman los requerimientos de infraestructura adicional imprescindible para cubrir a toda la población en edad de asistir a la educación media en centros educativos. Posteriormente se presentan los costos asociados a la expansión de la oferta y a subsidiar la demanda por educación media, tomando en cuenta

---

30 38% de los estudiantes uruguayos relevados en PISA 2009 afirman haber repetido al menos un grado en primaria o secundaria. Dicha tasa es solo superada por Brasil, Tunisia y Macao(China), en un total de 65 países evaluados.

los costos vigentes de infraestructura y gastos recurrentes de ANEP y los montos actuales de subsidios de las Asignaciones Familiares dirigidas a los estudiantes de educación media en hogares vulnerables. Se presenta también los costos incrementales totales según escenario evaluado, suponiendo que el *timing* de la inversión se realiza en forma uniforme, en un horizonte temporal hasta 2025. Se dimensiona luego el esfuerzo económico adicional para universalizar la educación media en términos de puntos adicionales del PIB y en relación al gasto actual dirigido a ese ciclo educativo.

### **La demanda no cubierta y la estimación de infraestructura adicional**

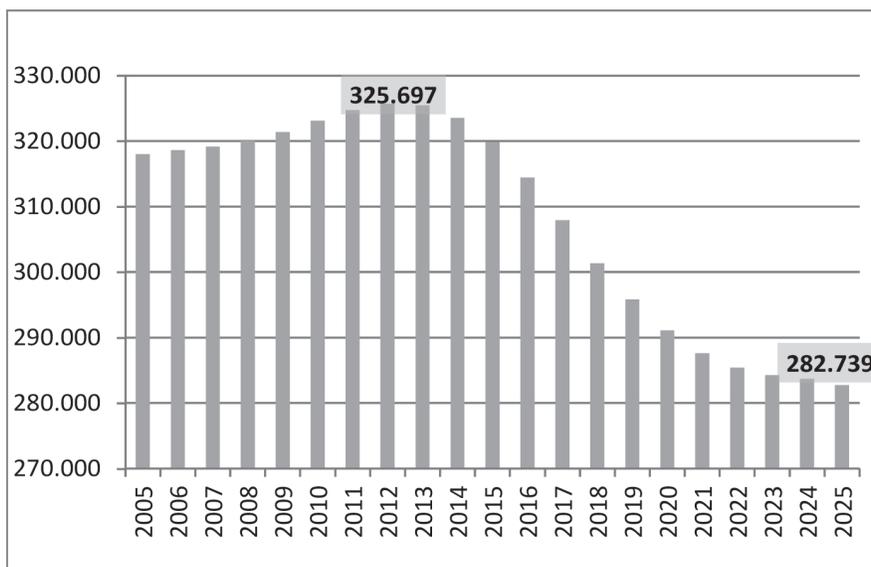
La estimación de la demanda no cubierta en la educación media se realizó tomando como referencia la cohorte de jóvenes de 14 a 19 años que completó primaria, no asiste al sistema educativo y no completó la educación media superior. El tramo de referencia corresponde a seis cohortes de edad simple en edad teórica de asistir al ciclo educativo medio, desfásadas en un año de la edad teórica de asistencia (13 a 18), de modo de tomar en cuenta el rezago previo existente de primaria y primeros años del ciclo básico.

La fuente de información utilizada es la última Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (ECH-INE) disponible (correspondiente a 2011) y se trabajó con un nivel de desagregación a nivel de estrato geográfico, según la clasificación del INE. Los datos se ajustaron luego en base a las proyecciones de población en la edad de referencia, elaboradas por el INE.

- **La evolución prevista de la población en la edad de referencia**

De acuerdo a las proyecciones oficiales elaboradas por el INE, la población de 14 a 19 años registrará un considerable descenso en los próximos años. Efectivamente, la población de ese tramo etario habría alcanzado un pico en 2012 (correspondiente a unas 326 mil personas), previéndose un descenso sistemático a partir del próximo año. A 2025, se prevé que la población entre 14 y 19 años se sitúe en unas 283 mil personas, lo que supone unas 43 mil personas menos en la edad de referencia, respecto de la situación actual (véase gráfica 19).

**Gráfica 19. Población de 14 a 19 años**



Fuente: Proyecciones de población, INE, 2005.

En principio, el descenso demográfico previsto constituye una oportunidad para incluir a jóvenes que no asisten al sistema educativo con una menor presión en términos de infraestructura y otros recursos requeridos. Si el resto de las condiciones no cambia y se mantuvieran las tasas brutas y netas de asistencia a la educación media, el descenso demográfico se traducirá en un descenso de la cantidad de asistentes al sistema (dado que disminuye la población en edad de asistir), lo que liberará espacios para incorporar nuevos estudiantes y/o para disminuir el tamaño de clase. Por otra parte, también disminuirá, en términos absolutos, la cantidad de jóvenes fuera del sistema educativo en la edad de referencia.

- **Jóvenes no asistentes a la educación media**

Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema educativo uruguayo es la muy baja completitud del ciclo medio. Los cuadros 7 y 8 muestran

la tasa de no asistencia al sistema educativo de jóvenes de 14 a 19 años que no completaron la educación media, según las últimas cifras de la ECH, correspondientes al año 2011. Puede observarse que aproximadamente un tercio (32,5%) de la cohorte de 14 a 19 no asiste al sistema, aunque no completó el ciclo medio. Casi la mitad de ellos (14,5% de la cohorte) no completó ni siquiera un año de educación media, y aproximadamente tres cuartas partes de ellos no completó el Ciclo Básico (primeros tres años de educación media).

En términos absolutos, la mayor concentración de jóvenes que no asisten y no completaron la educación media se encuentra en el estrato bajo de Montevideo, en la zona metropolitana, y en el Interior Norte y Costa Este. En dichas zonas se encuentra algo más de la mitad de la población joven que no asiste a la educación media en la edad de referencia.

En términos relativos a la población de cada zona, es en el estrato bajo de Montevideo donde se registra la mayor tasa de no asistencia al sistema en la cohorte de 14 a 19 años (45% de los jóvenes de esa edad están fuera del sistema educativo, sin haberlo completado). También se registran altas tasas de no asistencia en el estrato medio bajo de Montevideo (38%) Interior Norte (37,9%) e Interior Centro Norte (37,2%).

**Cuadro 7. Tasa de no asistencia a la educación media de la población de 14 a 19 años, por estrato geográfico según años de educación completados. En porcentaje de la cohorte de 14 a 19 años total del país. Año 2011.**

Años aprobados en educación media	Estratos geográficos												Total
	Mvd.-Bajo	Mvd-Medio Bajo	Mvd-Medio	Mvd.-Medio Alto	Mvd.-Alto	Zona metro-politana	Interior-Norte	Interior-Costa Este	Interior-Litoral Norte	Interior-Litoral Sur	Interior-Centro Norte	Interior-Centro Sur	
0	2,1%	1,4%	0,7%	0,2%	0,0%	2,0%	2,2%	1,7%	1,6%	1,1%	0,8%	0,7%	14,5%
1	0,6%	0,5%	0,2%	0,1%	0,0%	0,6%	0,7%	0,7%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	4,7%
2	0,6%	0,4%	0,3%	0,1%	0,0%	0,4%	0,7%	0,7%	0,6%	0,3%	0,3%	0,2%	4,6%
3	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%	0,0%	0,7%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%	4,8%
4	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,3%	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	2,5%
5	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	1,4%
<b>Total</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,1%</b>	<b>1,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,2%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,4%</b>	<b>3,6%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,5%</b>	<b>32,5%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECH 2011-INE.

Nota: Interior Norte: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres. Interior Costa Este: Canelones, Maldonado, Rocha. Interior, Litoral Norte: Salto, Paysandú, Río Negro. Litoral Sur: Soriano, Colonia, San José. Interior, Centro Norte: Tacuarembó, Durazno. Interior Centro Sur: Flores, Florida, Lavalleja.

**Cuadro 8. Tasa de no asistencia a la educación media de la población de 14 a 19 años, por estrato geográfico según años de educación completados. En porcentaje de la cohorte de 14 a 19 años del estrato. Año 2011.**

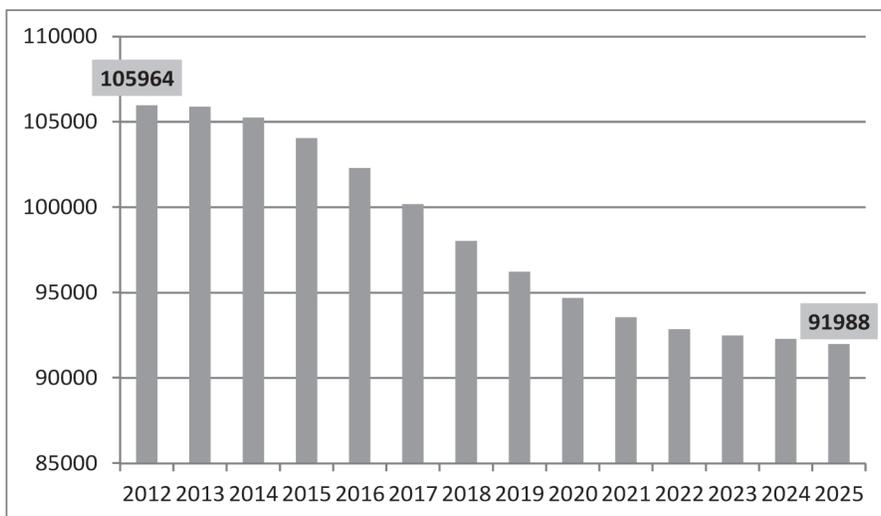
Años aprobados en educación media	Estratos geográficos											Total	
	Mvd.-Bajo	Mvd-Medio Bajo	Mvd-Medio	Mvd.-Medio Alto	Mvd.-Alto	Zona metro-politana	Interior-Norte	Interior-Costa Este	Interior-Litoral Norte	Interior-Litoral Sur	Interior-Centro Norte		Interior-Centro Sur
<b>0</b>	23,7%	16,7%	8,1%	2,6%	1,3%	16,7%	18,6%	13,4%	15,3%	13,0%	14,7%	16,6%	14,5%
<b>1</b>	6,4%	6,4%	2,9%	1,2%	0,7%	5,4%	5,9%	5,2%	4,1%	4,8%	5,9%	3,4%	4,7%
<b>2</b>	6,7%	5,3%	3,5%	1,6%	0,8%	3,5%	5,9%	5,5%	5,6%	4,1%	5,2%	4,1%	4,6%
<b>3</b>	4,7%	5,2%	4,9%	1,5%	0,9%	5,8%	4,6%	5,0%	5,0%	6,0%	5,3%	5,0%	4,8%
<b>4</b>	2,3%	2,6%	2,6%	2,5%	0,6%	2,4%	1,9%	3,0%	3,1%	2,3%	4,0%	2,3%	2,5%
<b>5</b>	1,9%	1,8%	0,9%	1,5%	0,7%	1,1%	0,8%	1,7%	1,2%	1,4%	2,2%	1,5%	1,4%
<b>Total</b>	<b>45,7%</b>	<b>38,0%</b>	<b>23,0%</b>	<b>11,1%</b>	<b>5,0%</b>	<b>34,9%</b>	<b>37,9%</b>	<b>33,8%</b>	<b>34,4%</b>	<b>31,5%</b>	<b>37,2%</b>	<b>32,9%</b>	<b>32,5%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECH 2011-INE.

Nota: Interior Norte: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres. Interior Costa Este: Canelones, Maldonado, Rocha. Interior, Litoral Norte: Salto, Paysandú, Río Negro. Litoral Sur: Soriano, Colonia, San José. Interior, Centro Norte: Tacuarembó, Durazno. Interior Centro Sur: Flores, Florida, Lavalleja.

En términos absolutos, la población de 14 a 19 años no asistente a la enseñanza media sin haberla completado (es decir, el número de jóvenes que deberían ser incluidos en el sistema educativo medio) alcanzaría en 2012 a unas 106 mil personas. No obstante, de mantenerse la misma tasa de no asistencia, a 2025 ese número se reduciría a unas 92 mil personas (véase gráfica 20).

**Gráfica 20. Jóvenes de 14 a 19 años que no asisten y no completaron la educación media. Proyectado en base a proyecciones oficiales de población.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECH 2011 y proyecciones de población del INE.

En definitiva, de acuerdo a las proyecciones oficiales de población, de mantenerse las actuales tasas de no asistencia al sistema educativo medio, el número absoluto de jóvenes en la edad de referencia que permanecerían fuera del sistema se reduciría en 13% respecto a los valores actuales. No obstante, la caída demográfica prevista difiere entre distintas zonas geográficas. Se prevé que las mayores caídas demográficas ocurran en el Interior Norte, Litoral Norte y Centro Sur (entre 18% y 19% entre 2012 y 2025), mientras que la caída más leve se procesará en el Interior Este (8%) (Véase cuadro 9).

**Cuadro 9. Jóvenes de 14 a 19 años que no asisten a educación media y no completaron el ciclo. Valores actuales y proyectados.**

	2012	2020	2025	Variación 2012 - 2025	
				Personas	%
Interior-Norte	14117	11941	11431	-2685	-19%
Interior-Este (1)	26031	24246	24009	-2021	-8%
Interior-Litoral Norte	11562	9743	9527	-2035	-18%
Interior-Sur (2)	9883	8782	8778	-1105	-11%
Interior-Centro Norte	6307	5766	5511	-797	-13%
Interior-Centro Sur	5097	4392	4174	-924	-18%
Montevideo	32797	29582	28355	-4442	-14%
Total	105964	94703	91988	-13976	-13%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ECH 2011 y las proyecciones de población por departamento y edad simple, INE.

Nota: Interior Norte: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres. Interior Este: Canelones (incluida zona metropolitana), Maldonado, Rocha. Interior, Litoral Norte: Salto, Paysandú, Río Negro. Sur: Soriano, Colonia, San José (incluida zona metropolitana). Interior, Centro Norte: Tacuarembó, Durazno. Interior Centro Sur: Flores, Florida, Lavalleja. Se utilizan las tasas de no asistencia estimadas al 2011.

- **Asistencia a la educación media: evolución reciente y proyecciones**

A los efectos de proyectar los recursos incrementales necesarios para universalizar la educación media también deben realizarse proyecciones de matrícula en ese ciclo educativo. En lo que sigue se analiza brevemente las recientes tendencias en cuanto a la matriculación en educación media y se realizan proyecciones tomando en cuenta las proyecciones demográficas en la edad de referencia y escenarios alternativos supuestos en cuanto a mejoras en la repetición en ese ciclo educativo.

Durante el período 2005-2011 se han observado algunos cambios en la matriculación en la educación media. El cuadro 10 presenta la matrícula pública y privada en la educación media básica y superior en el período de referencia. Los principales cambios pueden resumirse en los siguientes.

En primer lugar, se destaca un fuerte crecimiento de la matriculación en educación media básica, especialmente a partir de 2008, año en que se implementó el nuevo esquema de Asignaciones Familiares con subsidios diferencia-

les según el nivel educativo al que asiste en beneficiario. A 2011, la matriculación en la educación media básica creció en unas 24 mil personas respecto a 2005. En términos relativos, creció muy fuertemente el Ciclo Básico (CB) de UTU especialmente a partir de la implementación del FPB Plan 2007, que tiene acreditación equivalente al Ciclo Básico. El CB de UTU creció a una tasa acumulativa anual de 7,3%, lo que significó la incorporación de unos 8 mil alumnos en este nivel. Por otra parte, también creció fuertemente la matrícula privada del Ciclo Básico (a una tasa de 3,9% acumulativa anual, lo que significó la incorporación de unos cinco mil alumnos más en el período), en un contexto económico expansivo. Finalmente, el Ciclo Básico de Secundaria Pública creció a una tasa menor (1,4% anual), pero en términos absolutos ello significó la incorporación de unos 10 mil alumnos más en el sistema.

**Cuadro 10. Evolución reciente de la matrícula pública y privada en educación media.**

	Matrícula							Var. acum. anual
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	%
<b>Educación Media Básica</b>	<b>158.131</b>	<b>160.028</b>	<b>160.367</b>	<b>171.502</b>	<b>177.015</b>	<b>177.619</b>	<b>182.175</b>	<b>2,4%</b>
<b>Pública</b>	<b>137.875</b>	<b>138.873</b>	<b>138.907</b>	<b>147.385</b>	<b>151.619</b>	<b>152.248</b>	<b>156.735</b>	<b>2,2%</b>
Secundaria (CB)	120.487	121.195	120.960	127.681	130.013	130.073	130.978	1,4%
CB Rurales	1.797	1.818	1.784	2.028	1.991	1.934	1.966	1,5%
UTU (CBT, CBA, FPB2007)	15.591	15.860	16.163	17.676	19.615	20.241	23.791	7,3%
<b>Privada</b>	<b>20.256</b>	<b>21.155</b>	<b>21.460</b>	<b>24.117</b>	<b>25.396</b>	<b>25.371</b>	<b>25.440</b>	<b>3,9%</b>
<b>Educación Media Superior</b>	<b>143.890</b>	<b>140.353</b>	<b>138.216</b>	<b>138.334</b>	<b>143.405</b>	<b>145.358</b>	<b>149.570</b>	<b>0,6%</b>
<b>Pública</b>	<b>127.837</b>	<b>124.873</b>	<b>122.475</b>	<b>122.333</b>	<b>127.060</b>	<b>128.933</b>	<b>132.628</b>	<b>0,6%</b>
Secundaria (Bachillerato)	108.459	103.938	97.136	94.506	96.319	96.902	99.175	-1,5%
UTU (EMT, EMP)	19.378	20.935	25.339	27.827	30.741	32.031	33.453	9,5%
<b>Privada</b>	<b>16.053</b>	<b>15.480</b>	<b>15.741</b>	<b>16.001</b>	<b>16.345</b>	<b>16.425</b>	<b>16.942</b>	<b>0,9%</b>
<b>Total Educación Media</b>	<b>302.021</b>	<b>300.381</b>	<b>298.583</b>	<b>309.836</b>	<b>320.420</b>	<b>322.977</b>	<b>331.745</b>	<b>1,6%</b>
Pública	265.712	263.746	261.382	269.718	278.679	281.181	289.363	1,4%
Privada	36.309	36.635	37.201	40.118	41.741	41.796	42.382	2,6%
<b>Tasa Bruta de Matriculación (1)</b>	<b>95,0%</b>	<b>94,3%</b>	<b>93,6%</b>	<b>96,8%</b>	<b>99,7%</b>	<b>100,0%</b>	<b>102,2%</b>	<b>1,2%</b>
Pública	83,6%	82,8%	81,9%	84,3%	86,7%	87,0%	89,1%	1,1%
Privada	11,4%	11,5%	11,7%	12,5%	13,0%	12,9%	13,1%	2,3%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anuario Educativo del MEC, Observatorio de la Educación de ANEP y proyecciones de población del INE.

Tasa Bruta de Matriculación total de la Educación media respecto a la población de 14 a 19 años.

Notas: CB= Ciclo Básico. CBT= Ciclo Básico tecnológico. CBA= Ciclo Básico Agrario. FPB2007= Formación Profesional Básica Plan 2007 (con acreditación de CB). EMT= Educación media Tecnológica. EMP= Educación media profesional.

En segundo lugar, se observa un estancamiento de la matrícula de educación media superior, que sin embargo esconde fuertes tendencias contrapuestas. La matriculación global en la educación media superior se ubica en 2011 en unos 149 mil alumnos, apenas 6 mil más que en 2005. Sin embargo, el Bachillerato de Secundaria registra a 2011 una caída respecto a 2005, equivalente a unos 9 mil alumnos menos que en 2005. En contraste, la Educación media Superior (EMS) que imparte UTU absorbió en ese período a una cifra incluso superior (unos 14 mil alumnos). Ello significó, para la UTU, un crecimiento muy significativo (9,5% anual) de la matrícula en esta modalidad. Por su parte, la matrícula privada en este nivel permaneció prácticamente estancada.

Cabe mencionar que este aumento de la matriculación en los cursos de UTU con acreditación de CB o EMS es la contracara de una fuerte caída de la matrícula correspondiente a otros cursos de UTU que no tienen la acreditación ni de Ciclo Básico, ni de Educación media Superior, y que corresponden a otra formación técnica. En definitiva, cayó fuertemente la matrícula de UTU asociada a cursos no formales de educación técnica, derivándose significativamente hacia los cursos formales o con acreditación para continuar los estudios.

Las últimas filas del cuadro 10 muestran la tasa bruta de matriculación (TBM) en la educación media, calculada respecto a la cohorte de 14 a 19 años. En el período se aprecia un aumento de la tasa bruta de matriculación tanto pública como privada, casi enteramente debido al incremento de la matriculación en educación básica. Si bien la TBM ronda actualmente el 100%, la misma no es indicativa de cobertura total de la cohorte, dado que existe un alto porcentaje de asistentes a la educación media con extra edad. Como se vio anteriormente, actualmente un 32,5% de la cohorte no asiste a la educación media y no ha completado el ciclo.

En definitiva, la evolución reciente de la matriculación en la educación media muestra un cierto avance en la educación media básica (con un incremento de la asistencia en secundaria pública, privada y UTU), pero que no se ha reflejado significativamente en la educación media superior. En este último nivel, resulta destacable sin embargo el incremento de la matriculación en UTU, en desmedro de la anterior matriculación en cursos del organismo que no tenían acreditación en el nivel.

A los efectos de proyectar la matrícula pública en la educación media, debe tenerse en cuenta los siguientes aspectos: a) la evolución proyectada de la población en edad de asistir a ese ciclo educativo; b) la evolución de la

repetición y el abandono del ciclo; y c) la proporción de la matrícula que es captada por el sector público.

Se optó por proyectar la matrícula bajo el supuesto de que la participación privada en la educación media se mantiene en el promedio de los últimos siete años (12,6%), y se tomaron las proyecciones oficiales de población en la cohorte de referencia (14 a 19 años). Si bien las tendencias de los últimos años muestran un mayor incremento por los cursos de educación media de UTU se optó por proyectar la matrícula en forma global, sin distinguir entre la que se deriva hacia Secundaria o a UTU.

Con respecto a la repetición, se proyectan tres escenarios: a) sin cambios, es decir, se mantienen las actuales tasas de repetición en la educación media; b) las tasas de repetición se reducen en 20%; c) las tasas de repetición se reducen en 30%. Los escenarios b) y c) son meramente ilustrativos, y procuran dar una idea de la reducción de requerimientos de espacios si se lograra abatir las altas cifras actuales.

De acuerdo a datos publicados por ANEP, la tasa de repetición en Secundaria Pública alcanzó en 2010 a 26,6% de los alumnos de primero a cuarto año, ubicándose en 30,2% en el primer año del ciclo (véase cuadro 11).

**Cuadro 11. Evolución reciente de la tasa de repetición en Secundaria Pública. Total del país.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primero a cuarto	23,9	24,9	23,7	24,9	26,9	26,6
Primero	24,9	28,3	26,1	28,1	29,5	30,2
Segundo	21,5	22,4	21,3	22,4	25,5	25,4
Tercero	22,4	23,8	23,0	25,0	27,8	27,2
Cuarto	27,8	23,9	22,1	22,2	23,2	20,8

Fuente: Observatorio de la Educación, ANEP.

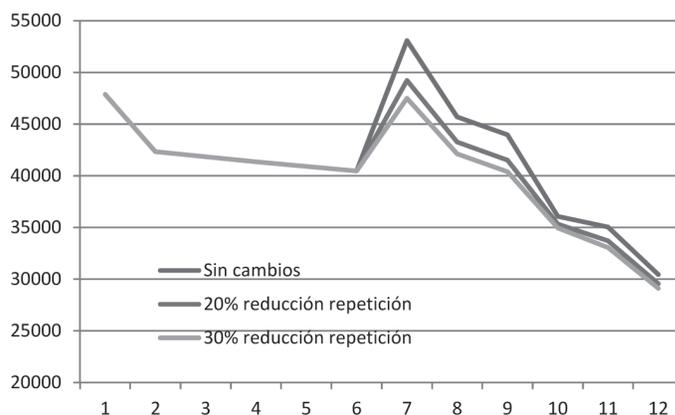
Nota: No incluye CB rural ni liceos Plan 2003(TEMS).

En este contexto, debe remarcar que los escenarios de reducción de la repetición simulados ubicarían a la repetición de primero a cuarto en 21,3% y en 18,6% respectivamente en los escenarios b) y c), lo cual de todas maneras continuarían siendo tasas elevadas.

La gráfica 21 ilustra la trayectoria por el sistema educativo (desde primer año de educación primaria hasta los 12 años de educación) de una cohorte de individuos que asiste al sistema público bajo los tres escenarios simulados.<sup>31</sup> La gráfica ilustra la asistencia al sistema público de una cohorte en cada grado (de primero al undécimo segundo), tomando en cuenta la repetición y abandono vigente (escenario sin cambios) y las reducciones de la repetición simuladas en los otros dos escenarios.

En los escenarios donde se simula una reducción de las tasas de repetición, ello causaría un flujo más rápido de estudiantes por el ciclo de educación media, lo que implicaría ahorros de recursos públicos a través de una mayor eficiencia en el gasto por alumno. Las estimaciones indican una reducción de la matrícula de primer año de entre 3800 y 5500 alumnos por cohorte en los escenarios b) y c) respectivamente, debido a la disminución simulada de la repetición.

**Gráfica 21. Asistencia al sistema educativo público por grado (1 a 12) de una cohorte según escenarios.**

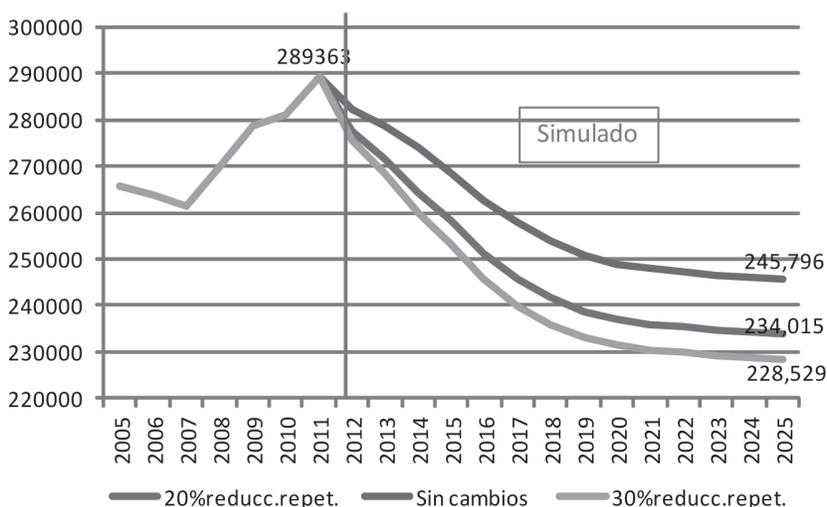


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de población del INE, tasas de promoción, repetición y abandono de primaria y secundaria del Observatorio de ANEP, y tasas simuladas.

31 El tamaño de la cohorte corresponde al promedio del estimado por el INE para la cohorte de 6 años en los próximos 10 años, aproximadamente 47 mil personas. Se supuso que la proporción de la cohorte que asiste al sistema público es igual al promedio de la participación pública en la matrícula total para los últimos siete años.

Si se agrega el flujo de las distintas cohortes en los escenarios simulados y se proyecta de acuerdo a la evolución demográfica prevista, se obtiene una proyección de la matrícula total en la educación media bajo los tres escenarios evaluados, lo cual se observa en el gráfica 22. Recuérdese que en ninguno de los escenarios hasta aquí planteados se simula ningún cambio en las tasas de abandono del ciclo.

**Gráfica 22. Evolución simulada del total de asistentes a educación media según escenarios.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de población del INE, datos de matrícula de educación media, tasas de promoción, repetición y abandono de primaria y secundaria del Observatorio de ANEP, y tasas simuladas.

La gráfica anterior muestra la evolución proyectada de la matrícula en educación media al 2025, bajo el supuesto de que no hay cambios en la tasa de abandono del ciclo y que la participación privada se mantiene en los niveles promedio de los últimos siete años, variándose únicamente las tasas de repetición vigentes. En todos los casos, si no median cambios en el abandono del ciclo medio, la matrícula en educación media caería significativamente respecto al nivel actual. En un escenario sin cambios en la repetición, la reducción de la matrícula en este nivel alcanzaría a unos 43 mil alumnos

menos. En el escenario donde además se reduce la repetición en 30%, la reducción de la matrícula podría alcanzar a unos 60 mil alumnos menos.

Recuérdese del apartado anterior que se había estimado la cantidad de no asistentes de la cohorte de referencia en unos 92 mil jóvenes a 2025. Las proyecciones anteriores de matrícula indican que, incluso en el escenario sin cambios en la repetición, la caída demográfica que se prevé ocurrirá en los próximos años en la cohorte de 14 a 19 años implicaría una liberación de espacios de forma tal que permitiría absorber a casi la mitad de la población de no asistentes en la edad de referencia. En los escenarios donde se simulan mejoras en la eficiencia interna del sistema podría absorberse a casi dos tercios de la población no asistente en los espacios existentes. En otras palabras, de ocurrir cambios en la eficiencia interna del sistema (reducción de la repetición) disminuiría el requerimiento adicional para cubrir a la población de jóvenes no asistentes, manteniendo el actual ratio de alumnos por clase.<sup>32</sup>

- **Expansión requerida de la oferta**

El cuadro siguiente presenta las estimaciones de aulas adicionales necesarias en los tres escenarios previstos sobre la evolución de la matrícula en educación media. Se parte de la base de la estimación de alumnos no asistentes y que no completaron el ciclo medio de la cohorte de 14 a 19 años, proyectada al 2025. La segunda columna del cuadro 12 muestra la caída de la matrícula en la educación media pública, de acuerdo a las proyecciones de población, manteniendo constante la participación privada y bajo los escenarios alternativos supuestos sobre la repetición en el sistema. La tercera columna del cuadro muestra la matrícula efectiva a cubrir, correspondiente a la diferencia entre el total de jóvenes no asistentes y los espacios “liberados” por la caída de la matrícula.

A los efectos de estimar la cantidad de aulas necesarias adicionales para cubrir a la totalidad de la cohorte en edad de asistir en la educación media,

---

32 De acuerdo a datos del CES, para 2010 el ratio de alumnos por grupo en secundaria diurna alcanzaba a 31 en Montevideo y a 28 en el Interior, siendo el ratio algo inferior en el Bachillerato (29 y 25 en Montevideo y el Interior, respectivamente) respecto al Ciclo Básico (32 y 30 en Montevideo y el Interior, respectivamente). La evidencia internacional no es concluyente respecto a la existencia de una relación óptima entre el tamaño de clase y el desempeño educativo. Para Uruguay, en MESYFOD-UTU/BID (2001) se encuentra una relación positiva con la suficiencia escolar cuando la cantidad de alumnos por grupo se encuentra entre 26 y 35, utilizando el Censo de Aprendizajes del Ciclo Básico, 1999, ANEP.

se consideró también el grado de avance en el ciclo medio de los jóvenes no asistentes. Recuérdese que cerca de la mitad no ha completado ningún año del ciclo, pero el resto ha logrado algún nivel de avance en el sistema. La cuarta columna del cuadro muestra la matrícula “efectiva” a cubrir ponderada por el grado de avance. A mayor grado de avance en el ciclo de los jóvenes no asistentes, menor el requerimiento de espacios y recursos adicionales.

Finalmente, las dos últimas columnas del cuadro 12 muestran las aulas necesarias adicionales y la cantidad de centros nuevos equivalentes, requeridos bajo los supuestos establecidos en cada escenario. La cantidad de aulas se estimó a razón de 30 alumnos por grupo, donde cada aula puede albergar a dos grupos (dado que se supone que los centros funcionan en dos turnos diurnos). Se observa que el total de aulas adicionales necesarias para cubrir a toda la población de referencia alcanza a entre 398 y 619, dependiendo del supuesto realizado en cuanto a la eficiencia interna del sistema.

La cantidad de centros se estimó a razón 14 aulas por centro, siguiendo alguno de los prototipos detallados en el Informe de Infraestructura de ANEP.<sup>33</sup> De acuerdo a este criterio, la cantidad de centros nuevos de educación media necesarios alcanzaría a entre 29 y 45 centros, dependiendo del escenario.<sup>34</sup>

**Cuadro 12. Infraestructura adicional necesaria para universalizar la educación media.**

	No asistentes	Caída de la matrícula	Matrícula a cubrir	Matrícula a cubrir ponderada por grados a cursar	Aulas necesarias	Centros nuevos
Sin cambios	91988	43567	48421	37148	619	45
20% reducción repetición	91988	55348	36640	28109	468	34
30% reducción repetición	91988	60834	31153	23900	398	29

Fuente: Elaboración propia sobre la base de proyecciones de población del INE y microdatos de la ECH 2011.

33 Véase Informe de Infraestructura del 20 de enero de 2012, ANEP.

34 Estas cifras podrían variar de acuerdo a la localización efectiva de la nueva oferta, al trasladar la planificación macro a la micro.

## Los costos

- **Los costos de expansión de la oferta**

Si bien existe un gran debate a nivel del país sobre la necesidad de realizar cambios sobre varios aspectos de la educación media, habida cuenta de las altas tasas de fracaso y abandono escolar de ese ciclo, en la actualidad no hay un plan de reformulación específico de dicho ciclo educativo que pueda cuantificarse y traducirse según requerimientos de costos. Debido a ello es que, para cuantificar el incremento de recursos necesarios para universalizar la cobertura en la educación media, se optó por tomar como referencia el nivel actual de gasto recurrente por alumno. Dicha opción implica que se estiman los recursos adicionales para universalizar la educación media manteniendo el nivel actual de recursos por alumno, el cual incluye, además del componente directo, los programas de apoyo y recursos indirectos asociados al quehacer educativo. También supone que no habrá economías de escala, es decir que el gasto marginal por alumno adicional incorporado será el mismo que el gasto medio actual. Se entiende que dicho supuesto es razonable, en la medida en que se está evaluando un contexto donde la incorporación de nuevos alumnos no es en el margen.

Para la cuantificación de gastos recurrentes adicionales se tomaron los costos recurrentes por alumno año, de acuerdo a las ejecuciones presupuestales del Consejo de Educación Secundaria (CES) y el Consejo de Educación técnico Profesional (CETP). Ello incluye los costos “directos”, es decir, los necesarios para que un establecimiento tipo pueda prestar sus servicios, y también los costos indirectos de la administración del sistema educativo.<sup>35</sup> Por otra parte, se estimaron los costos de inversión inicial, correspondientes a infraestructura y equipamiento de centros nuevos. Finalmente, la universalización de la cobertura de la educación media, además de requerir una considerable inversión en infraestructura y aumentar los gastos recurrentes, implicará también un mayor gasto en mantenimiento de la infraestructura y reposición del equipamiento adicional. Se consideró a estos efectos una tasa

---

35 Dado que el incremento de la cobertura no es marginal, se considera que no debería haber economías de escala significativas que impliquen una variación sustantiva del costo por alumno. En otras palabras, el aumento de los requerimientos directos de una mayor cantidad de centros también ocasionará probablemente un aumento de gastos indirectos (inspecciones, administración de los servicios, etc.)

de depreciación de la infraestructura de 1,2% anual, mientras que se asume una completa reposición del equipamiento cada 10 años.<sup>36</sup>

El cuadro 13 ilustra el gasto recurrente ejecutado por el CES y el CETP en los últimos once años, la evolución de la matrícula atendida por cada Consejo, y la evolución del gasto recurrente por alumno, expresado en pesos constantes del año 2011. El gasto recurrente por alumno año ejecutado por el CES se ubicó en 34.328 pesos a 2011, evidenciando un significativo crecimiento desde 2008 en adelante. Por su parte, el gasto recurrente por alumno del CETP es algo superior y se ubicó en 2011 en 46.123 pesos al año.

**Cuadro 13. Gastos recurrentes ejecutados por el CES y el CETP, matrícula y gasto recurrente por alumno. En pesos constantes de 2011.**

Año	CETP			CES			TOTAL		
	Gasto corriente mill. \$ constantes de 2011	Matrícula (1)	Gasto corriente anual por alumno en \$ const. de 2011	Gasto corriente mill. \$ constantes de 2011	Matrícula	Gasto corriente anual por alumno en \$ const. de 2011	Gasto corriente mill. \$ constantes de 2011	Matrícula	Gasto corriente anual por alumno en \$ const. de 2011
2001	1,824	61,327	29,738	4,492	220,271	20,391	6,315	281,598	22,427
2002	1,656	63,676	26,010	4,189	235,454	17,791	5,845	299,130	19,541
2003	1,534	68,779	22,301	3,876	244,090	15,879	5,410	312,869	17,291
2004	1,607	69,222	23,215	4,063	238,407	17,043	5,670	307,629	18,432
2005	1,710	66,429	25,742	4,343	230,743	18,821	6,053	297,172	20,368
2006	1,827	69,896	26,137	4,569	226,951	20,132	6,396	296,847	21,546
2007	2,003	70,159	28,548	5,047	219,880	22,955	7,050	290,039	24,308
2008	2,423	70,402	34,418	6,112	224,215	27,258	8,535	294,617	28,969
2009	2,996	72,089	41,563	7,260	228,323	31,797	10,256	300,412	34,141
2010	3,079	70,342	43,778	7,344	228,909	32,083	10,424	299,251	34,832
<b>2011</b>	<b>3,297</b>	<b>71,484</b>	<b>46,123</b>	<b>7,901</b>	<b>230,153</b>	<b>34,328</b>	<b>11,198</b>	<b>301,637</b>	<b>37,123</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de balances de ejecución presupuestal del ANEP y datos del Observatorio de la Educación, ANEP.

A los efectos de este estudio, se tomó el promedio ponderado del gasto por alumno del CES y del CETP, que se ubica en unos 37.123 pesos al año a valores de 2011. Ello supone que la relación de cobertura entre la educación secundaria y la técnico profesional se mantendrá aproximadamente en los niveles actuales.

Cabe resaltar que al tomar el valor actual de gasto por alumno, se incluye la cuota parte destinada a programas especiales o de apoyo a estudiantes de esos ciclos educativos. Por ejemplo, se incluye la cuota parte del Progra-

36 Se consideran valores promedio utilizados en distintos trabajos.

ma de Impulso al Ciclo Básico (PIU), que incluye horas docentes extracurriculares para la atención de estudiantes que presenten dificultades de carácter educativo, y equipos multidisciplinarios (psicólogos y asistentes sociales) para la asistencia a alumnos que presenten dificultades socioeconómicas o de integración, además de un componente de transferencias de recursos no monetarios para alumnos con dificultades económicas. En el ámbito específico de la educación técnica, comprende la cuota parte del costo de los nuevos planes de estudio con acreditación del CB (como el FPB Plan 2007), así como también los cursos con acreditación de educación media superior. También se incluyen otros programas, tales como los de Fortalecimiento de lectura y escritura en español, Fortalecimiento del razonamiento lógico matemático, Estímulo a la cultura científica y tecnológica; Generalización de la experiencia artística; Centros educativos abiertos; programas deportivos; entre otros.

Respecto a los costos de inversión, las estimaciones se basan en el Informe de Infraestructura de enero de 2012, elaborado por ANEP, en el que se presentan costos estimados por el organismo para diversos prototipos de centros educativos.<sup>37</sup> A los efectos de este trabajo, se tomaron los costos “tipo” de infraestructura de un Instituto de Educación media (IEM)<sup>38</sup>, un liceo tipo de Bachillerato y una Escuela Politécnica. En los dos primeros casos, el tipo de centro especificado incluye 10 aulas y 4 talleres, gimnasio y espacios exteriores. En el caso de la escuela politécnica, la especificación de la obra es de 12 aulas y 6 talleres.

En el cuadro 14 se presenta el costo de construcción de los referidos tipos de centros, y el costo de equipamiento de los mismos, que se estima en 6% del valor de las obras de infraestructura. De acuerdo a los datos estimados por ANEP, el costo de construcción de un centro nuevo de unas 14 aulas (10 aulas y 4 talleres) se ubica entre 76 y 78 millones de pesos, a valores de 2011. El costo de construcción de la escuela politécnica es algo inferior, situándose en 67 millones de pesos.

---

37 Véase Informe de Infraestructura del 20 de enero de 2012, ANEP.

38 Los IEM son una propuesta de la administración 2005-2010 de crear instituciones que combinen propuestas tanto de la enseñanza secundaria como de la técnico profesional.

#### Cuadro 14. Costos unitarios de inversión en infraestructura y equipamiento

En pesos de 2011.

	Inversión (en \$ de 2011)	
	Infraestructura	Equipamiento (1)
IEM (2)	78,315,000	4,698,900
Bachillerato (3)	75,950,000	4,557,000
Escuela Técnica (5)	67,000,000	4,020,000
Promedio	73,755,000	4,425,300

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de Infraestructura de ANEP, del 20/01/2012.

(1) Se considera el 6% del valor de la obra

(2) Instituto de Educación media de 10 aulas + 4 talleres, gimnasio y espacios exteriores

(3) 10 aulas + 4 talleres, gimnasio y espacios exteriores

(5) Politécnico de 12 aulas + 6 talleres

#### • Los estímulos a la demanda

El logro de la universalización de la educación media superior también depende crucialmente del factor demanda, en particular en relación al segundo ciclo de educación media. En este sentido, sería erróneo considerar que todos los no asistentes a la educación media serían potenciales asistentes de existir la oferta, incluso en el considerando en que la ley establece su carácter obligatorio. No necesariamente la disponibilidad de oferta generará la demanda por educarse, especialmente en las edades donde la decisión de asistir al sistema educativo compite con otras opciones (trabajo, cuidado de familiares, etc.) Por lo cual, debería también evaluarse la necesidad de contar con recursos que funcionen como estímulo a la demanda.

En la actualidad, el programa más abarcativo de subsidio a la demanda lo constituyen las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM), que inició en 2008. A partir de dicho año, el monto de la transferencia monetaria al hogar por menor de 18 años aumentó significativamente respecto a años anteriores, y se focalizó en menores de hogares bajo cierto umbral de ingresos y de un índice de carencias críticas del hogar. El pago de la asignación familiar exige, como una de las contraprestaciones, la asistencia a un establecimiento educativo. A su vez, el monto transferido por beneficiario

aumenta con el nivel educativo al que asiste, diferenciándose entre primaria y educación media. Inicialmente, la transferencia se estableció en 700 pesos mensuales para los niños que asisten a primaria y 1000 pesos para los que asisten a educación media, aplicando una escala de equivalencia 0.6 por cada menor adicional. Actualmente, el monto de la AFAM se ubica en 940 pesos mensuales por niño que asiste a educación primaria y 1343 pesos mensuales por asistente a educación media.

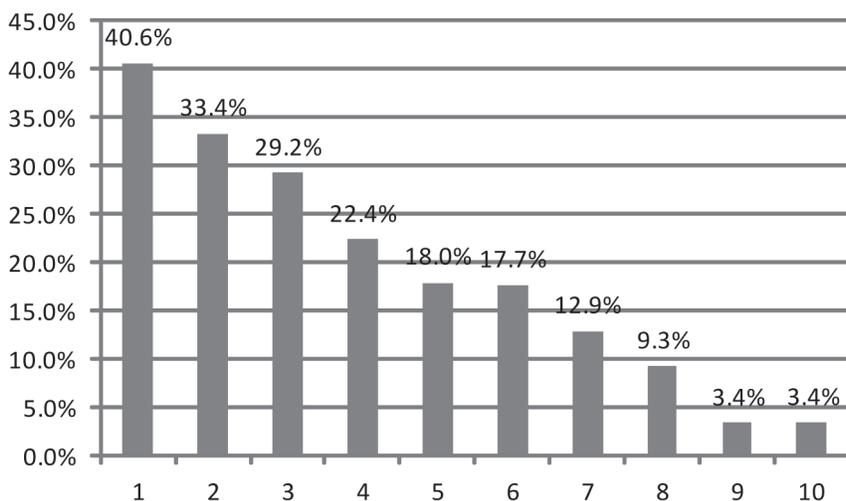
El monto adicional por menor que asiste a educación media procuró tomar en cuenta el mayor costo de oportunidad de estudiar en dichas edades donde la educación compite con el trabajo. Al afectar el costo de oportunidad de estudiar, *ceteris paribus* se estimula la decisión de continuar los estudios. Sin embargo, un punto crucial es establecer cuál es el monto del beneficio que induciría a aumentar la asistencia escolar en los distintos tramos de edades. Amarante et al (2010) realizan una evaluación ex ante de las actuales AFAM sobre la probabilidad de asistir al sistema educativo, encontrando que las tasas de asistencia se incrementarían entre 6 y 8 puntos porcentuales, mostrando un patrón progresivo (el incremento sería mayor entre los jóvenes de hogares de menores ingresos). Los autores también simulan algunos escenarios alternativos, cambiando el monto de la transferencia por hijo según nivel y/o cambiando la escala de equivalencia por menor adicional en el hogar, manteniendo constantes los recursos totales asignados, encontrando variaciones significativas en las tasas de asistencia. Por ejemplo, encuentran que un incremento de la transferencia a menores que asisten a educación media (en 30%) junto con una reducción de la transferencia a primaria en aproximadamente 40%, sin utilizar escalas de equivalencia, mejoraría la asistencia en dos puntos adicionales respecto al escenario actual de AFAM.

Por tanto, si bien las AFAM podrían estar ejerciendo un efecto positivo sobre la demanda de educación media, es discutible que el monto actual por menor, y en particular, el complemento adicional por menor que asiste a educación media sea un valor adecuado para incentivar efectivamente la asistencia a buena parte de la población que abandonó ese ciclo educativo. No obstante, la determinación de un valor ‘óptimo’ de subsidio excede el alcance de este estudio, habida cuenta, además, de que el instrumento AFAM persigue otros objetivos aparte de incentivar la asistencia a centros educativos.

Por ello, a los efectos de este estudio se tomó el valor actual de las AFAM como dato de subsidio a la demanda. En definitiva, se estiman los recursos adicionales referidos a subsidio a la demanda bajo la hipótesis de que efectivamente los jóvenes no asistentes en la edad de referencia deciden asistir a la educación media, dado que tienen oferta disponible y (en el caso de pertenecer a la población objetivo de AFAM) tienen además un subsidio por asistir a dicho nivel. Por lo expuesto anteriormente, este monto probablemente constituya un valor de mínima.

La gráfica 23 ilustra la tasa de no asistencia a la educación media (sin haberla completado) sobre la cohorte de 14 a 17 años (es decir, los potenciales beneficiarios del subsidio por ser menores de 18 años), según decil de ingreso per cápita del hogar. El patrón es muy regresivo, observándose en el decil de menores ingresos que 40% de los jóvenes en esas edades no asiste a la educación media. En los deciles superiores, dicha tasa se ubica en apenas 3,4%.

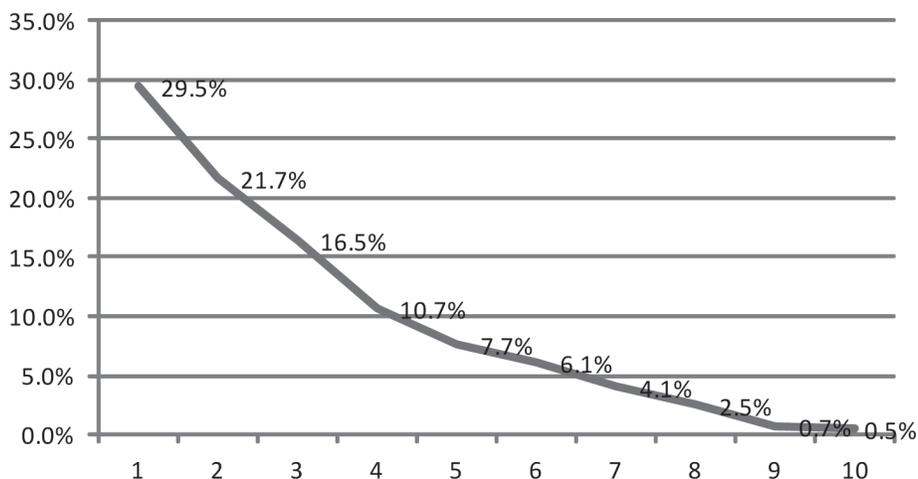
**Gráfica 23. Porcentaje de jóvenes de 14 a 17 años que no asisten y no completaron la educación media, según decil de ingreso per cápita del hogar.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la ECH 2011, INE.

Si se analiza la distribución de los no asistentes a educación media menores de 18 años según decil de ingreso per cápita del hogar, puede observarse que casi el 70% se ubica en los tres primeros deciles de la distribución (véase gráfica 24).

**Gráfica 24. Distribución de no asistentes a educación media sin haberla completado según decil de ingreso per cápita del hogar. Jóvenes de 14 a 17 años.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la ECH 2011, INE.

A los efectos de identificar a la población que sería beneficiaria del subsidio AFAM si concurriera a la educación media, se utilizó el umbral de ingresos establecido como uno de los requisitos para acceder al beneficio.<sup>39</sup> Una vez identificados los jóvenes potenciales beneficiarios, se les imputó el valor de una transferencia AFAM tomando en cuenta el número de asignaciones con que ya cuenta su hogar de pertenencia, y si están dirigidas a primaria o a secundaria (de modo de aplicar la escala de equivalencia). Los resultados de estas estimaciones indican que podría expandirse la transferencia AFAM a unos 28.500 jóvenes adicionales, si concurrieran a la educación media, lo que representa a la totalidad de jóvenes no asistentes en los dos

39 El tope de ingresos totales para recibir la asignación es de 10 BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones) en hogares con hasta 2 niños. El mismo aumenta según la cantidad de hijos. No se utilizó el Índice de carencias críticas dado que no se tuvo acceso a los valores del umbral.

primeros deciles de la distribución del ingreso, y un 9% de los no asistentes del tercer decil. El valor medio imputado, considerando escalas, fue de 695 pesos mensuales, a valores de 2011. Ello arroja como resultado un monto total de 238 millones de pesos anuales adicionales que deberían erogarse por este concepto. De acuerdo a datos del Ministerio de Economía y Finanzas, el monto total actual de AFAM destinado a incentivar la demanda en educación media (es decir, la cuota parte del complemento AFAM destinado a aumentar el monto para los que asisten a educación media) alcanza a 363 millones de pesos. Por tanto, el monto adicional estimado por este concepto representa un incremento de este recurso de 65%.

**Cuadro 15. Estimaciones de subsidio a la demanda.**

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Número de potenciales beneficiarios adicionales	28,534
Monto promedio mensual (en pesos de 2011)	695
Recursos totales anuales (en pesos de 2011)	238,000,464

Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de la ECH 2011, INE y datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

- **Los costos incrementales para universalizar la educación media**

El cuadro 16 resume los costos adicionales totales requeridos para alcanzar la meta de universalizar la educación media en cada escenario. Las estimaciones suponen que existirán docentes dispuestos a trabajar las horas incrementales que supone la expansión de la oferta, a los salarios reales vigentes. No se consideran posibles efectos de equilibrio general que podrían derivarse, por ejemplo, de un aumento de la presión salarial por el incremento de la demanda de horas de profesores, o un aumento de los costos de la construcción derivados de la presión de demanda de infraestructura adicional.

**Cuadro 16. Gastos de Inversión y gastos recurrentes adicionales para universalizar la educación media en cada escenario. En dólares de 2011**

	Escenarios		
	Sin cambios	20% Reducc. Repetición	30% Reducc. Repetición
<b>Expansión de la oferta</b>	<b>278,943,236</b>	<b>212,074,826</b>	<b>180,935,428</b>
Gastos recurrentes	93,070,527	70,425,957	59,880,794
Inversión	183,060,194	139,505,523	119,222,908
Infraestructura	172,698,296	131,608,984	112,474,441
Equipamiento	10,361,898	7,896,539	6,748,466
Mantenimiento y reposición	2,812,515	2,143,346	1,831,727
<b>Subsidio a la demanda</b>	<b>12,322,858</b>	<b>12,322,858</b>	<b>12,322,858</b>
Plazo (años)	14	14	14
Número de centros nuevos	45	34	29
Número de AF adicionales	28,534	28,534	28,534

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ECH 2011, ANEP y Ministerio de Economía y Finanzas.

La universalización de la educación media implica un esfuerzo considerable de recursos destinados a expandir la oferta actual, tanto en términos de inversión en infraestructura y equipamiento educativo como en gastos recurrentes, básicamente remuneraciones de docentes destinadas a cubrir las horas de educación incrementales. La inversión total adicional requerida se estima entre 119 y 183 millones de dólares a valores de 2011, dependiendo del supuesto realizado en cuanto a la repetición en el ciclo. En tanto, los gastos recurrentes adicionales una vez cubierta la totalidad de la cohorte de referencia alcanzarían a entre 60 y 93 millones de dólares adicionales anuales, dependiendo del escenario. Los cuadros 14, 15 y 16 muestran los costos adicionales por año de infraestructura y equipamiento, gastos recurrentes asociados a remuneraciones y gastos generales de funcionamiento, y mantenimiento y reposición de la inversión adicional, en un horizonte temporal hasta 2025. Se supone que la inversión total se distribuye uniforme en el plazo considerado.

**Cuadro 17. Costos adicionales anuales. Escenario sin cambios en repetición. En dólares de 2011.**

Año	Costos recurrentes incrementales	Inversiones		Mantenimiento y reposición	Subsidio adicional a la demanda	Total
		Infraestructura	Equipamiento			
2012		12,335,593	740,136			13,075,728
2013	6,647,895	12,335,593	740,136	148,027	880,204	20,751,854
2014	13,295,790	12,335,593	740,136	296,054	1,760,408	28,427,980
2015	19,943,684	12,335,593	740,136	444,081	2,640,612	36,104,106
2016	26,591,579	12,335,593	740,136	592,108	3,520,816	43,780,232
2017	33,239,474	12,335,593	740,136	740,136	4,401,021	51,456,358
2018	39,887,369	12,335,593	740,136	888,163	5,281,225	59,132,484
2019	46,535,263	12,335,593	740,136	1,036,190	6,161,429	66,808,610
2020	53,183,158	12,335,593	740,136	1,184,217	7,041,633	74,484,736
2021	59,831,053	12,335,593	740,136	1,332,244	7,921,837	82,160,862
2022	66,478,948	12,335,593	740,136	2,220,407	8,802,041	90,577,124
2023	73,126,842	12,335,593	740,136	2,368,434	9,682,245	98,253,250
2024	79,774,737	12,335,593	740,136	2,516,461	10,562,449	105,929,376
2025	86,422,632	12,335,593	740,136	2,664,488	11,442,654	113,605,502
2026	93,070,527			2,812,515	12,322,858	108,205,900

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ECH 2011, ANEP y Ministerio de Economía y Finanzas.

El cuadro anterior muestra que la universalización de la educación media en un escenario sin cambios en la eficiencia interna del sistema implicará, al final de la implementación, un incremento real del gasto en remuneraciones y gastos generales de unos 93 millones de dólares, a valores de 2011. El aumento de la inversión en infraestructura y equipamiento también conlleva un aumento del gasto anual en mantenimiento y reposición, que se estima, al final del período, en unos 2,8 millones de dólares anuales adicionales. El gasto anual en inversión en infraestructura y equipamiento alcanzaría en este escenario a unos 13 millones de dólares adicionales. Finalmente, el subsidio adicional a la demanda alcanzaría, al final del período a unos 12 millones de dólares adicionales, a valores de 2011.

**Cuadro 18. Costos adicionales anuales. Escenario de caída de 20% en tasa de repetición. En dólares de 2011.**

Año	Costos recurrentes incrementales	Inversiones		Mantenimiento y reposición	Subsidio adicional a la demanda	Total
		Infraestructura	Equipamiento			
2012		9,400,642	564,039			9,964,680
2013	5,030,425	9,400,642	564,039	112,808	880,204	15,988,118
2014	10,060,851	9,400,642	564,039	225,615	1,760,408	22,011,555
2015	15,091,276	9,400,642	564,039	338,423	2,640,612	28,034,992
2016	20,121,702	9,400,642	564,039	451,231	3,520,816	34,058,429
2017	25,152,127	9,400,642	564,039	564,039	4,401,021	40,081,867
2018	30,182,553	9,400,642	564,039	676,846	5,281,225	46,105,304
2019	35,212,978	9,400,642	564,039	789,654	6,161,429	52,128,741
2020	40,243,404	9,400,642	564,039	902,462	7,041,633	58,152,179
2021	45,273,829	9,400,642	564,039	1,015,269	7,921,837	64,175,616
2022	50,304,255	9,400,642	564,039	1,692,116	8,802,041	70,763,092
2023	55,334,680	9,400,642	564,039	1,804,923	9,682,245	76,786,529
2024	60,365,106	9,400,642	564,039	1,917,731	10,562,449	82,809,966
2025	65,395,531	9,400,642	564,039	2,030,539	11,442,654	88,833,404
2026	70,425,957			2,143,346	12,322,858	84,892,161

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ECH 2011, ANEP y Ministerio de Economía y Finanzas.

**Cuadro 19. Costos adicionales anuales. Escenario de caída de 30% en tasa de repetición. En dólares de 2011.**

Año	Costos recurrentes incrementales	Inversiones		Mantenimiento y reposición	Subsidio adicional a la demanda	Total
		Infraestructura	Equipamiento			
2012		8,033,889	482,033			8,515,922
2013	4,277,200	8,033,889	482,033	96,407	880,204	13,769,732
2014	8,554,399	8,033,889	482,033	192,813	1,760,408	19,023,543
2015	12,831,599	8,033,889	482,033	289,220	2,640,612	24,277,353
2016	17,108,798	8,033,889	482,033	385,627	3,520,816	29,531,163
2017	21,385,998	8,033,889	482,033	482,033	4,401,021	34,784,974
2018	25,663,197	8,033,889	482,033	578,440	5,281,225	40,038,784
2019	29,940,397	8,033,889	482,033	674,847	6,161,429	45,292,594
2020	34,217,596	8,033,889	482,033	771,253	7,041,633	50,546,405
2021	38,494,796	8,033,889	482,033	867,660	7,921,837	55,800,215
2022	42,771,996	8,033,889	482,033	1,446,100	8,802,041	61,536,059
2023	47,049,195	8,033,889	482,033	1,542,507	9,682,245	66,789,869
2024	51,326,395	8,033,889	482,033	1,638,913	10,562,449	72,043,679
2025	55,603,594	8,033,889	482,033	1,735,320	11,442,654	77,297,490
2026	59,880,794			1,831,727	12,322,858	74,035,378

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ECH 2011, ANEP y Ministerio de Economía y Finanzas.

Los escenarios donde se simulan caídas en la repetición suponen incrementos de las remuneraciones y gastos generales de funcionamiento de unos 60 y 70 millones de dólares anuales respectivamente, a valores de 2011, luego de alcanzar la total cobertura. En términos de inversión, la misma alcanzaría a entre 8,5 y 10 millones de dólares anuales, respectivamente (véanse cuadros 18 y 19).

Cabe remarcar la diferencia sustantiva de recursos necesarios estimados con el fin de expandir la oferta educativa entre los distintos escenarios considerados. En un escenario donde la tasa de repetición en educación media se redujera en 20% (que, de todas maneras, seguiría situándose en niveles elevados) los recursos en términos de gastos recurrentes adicionales se reducirían en 23 millones de dólares anuales, y la inversión total requerida se reduciría en unos 44 millones de dólares, a valores de 2011. Alternativamente, estos fondos podrían destinarse a las políticas educativas que promuevan ese fin específico de mejorar la calidad y reducir la repetición escolar.

## **El impacto fiscal**

En base a las estimaciones de costos de cada escenario se estima el impacto fiscal de mediano y largo plazo de las diferentes alternativas evaluadas. Se estima el gasto adicional sobre el presupuesto público destinado a educación media, tomando como línea de base el porcentaje actual de gasto en relación al PIB.

En primer lugar se proyectó el presupuesto educativo destinado a educación media, tomando el presupuesto ejecutado por el CES y el CETP y suponiendo que aumenta proporcionalmente al PIB.<sup>40</sup> Es decir, que el ratio del presupuesto del CES y CETP sobre el PIB permanece constante en los valores de 2011 (1.26%). En segundo lugar se incorporaron los costos adicionales que supone cada escenario evaluado, según la cadencia anual de gasto presentada anteriormente.

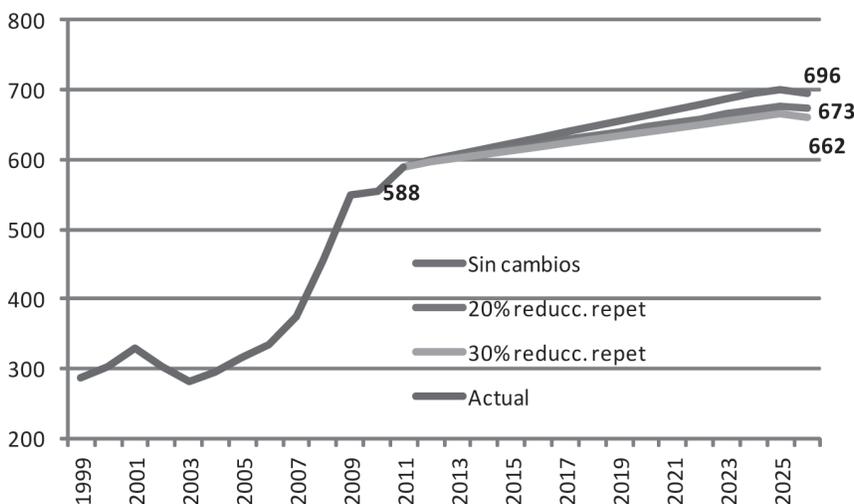
A los efectos de dimensionar en forma relativa la magnitud del incremento del gasto estimado dirigido a educación media, obsérvese que al 2011 el presupuesto global del CES y el CETP se ubicó en 588 millones de dólares, en valores de ese año. En el escenario sin cambios en la repetición se estima

---

40 Si bien no todo el gasto ejecutado por el CETP se dirige a la educación media (parte se destina a cursos de nivel terciario y otros cursos no asociados a nivel) no es posible desagregar el gasto ejecutado por el organismo. De todas maneras, actualmente el 80% de la matrícula del CETP se dirige a cursos de educación media básica o superior, por lo que se considera razonable tomar la totalidad del presupuesto del CETP como base de referencia.

que, luego de alcanzar a la totalidad de la cobertura el gasto total del CES y CETP más el incremento del subsidio a la demanda a través de las AFAM adicionales debería situarse en unos 696 millones de dólares a valores de 2011. Ello significa que el incremento total del gasto al final del período en el escenario sin cambios en la eficiencia interna del sistema debería situarse en 18% en términos reales (es decir, descontadas las variaciones de precios). En un plazo de 14 años ello supone un incremento real acumulativo anual de 1.3%, *adicional* a los incrementos reales generales por expansión del PIB.

**Gráfica 25. Gasto total ejecutado por el CES y el CETP. Evolución y proyecciones según escenarios de universalización de la educación media. En dólares de 2011.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ANEP, Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Uruguay.

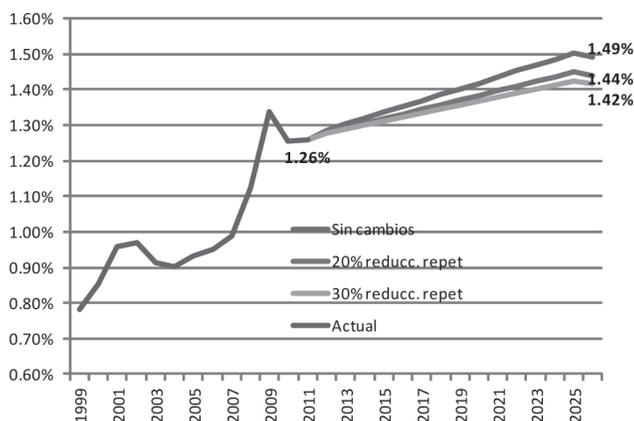
Nota: la trayectoria incremental del gasto incluye la cuota parte destinada a extender las AFAM a los nuevos asistentes a educación media menores de 18 en hogares objetivo del beneficio.

En los escenarios donde se simulan caídas en la repetición, el incremento real total del gasto dirigido a educación media se sitúa en entre 13% y 14% dependiendo del escenario, al final del período. El gasto total ejecutado por el CES y CETP, más las erogaciones adicionales destinadas a subsidiar la demanda deberían situarse en 673 y 662 millones de dólares respectivamente, a valores de 2011 (véase gráfica 25).

A los efectos de dimensionar la magnitud del esfuerzo fiscal a realizar para lograr alcanzar la meta planteada en cada escenario conviene también relativizar los recursos adicionales en términos de porcentaje del PIB. La gráfica 26 ilustra la trayectoria del gasto en educación media como porcentaje del PIB según escenario evaluado. Se supone que, en ausencia de políticas destinadas a proveer los recursos necesarios para universalizar la educación media, el porcentaje del gasto en educación media sobre el PIB se mantendría en los niveles actuales, de 1,26%.

En ese marco, el escenario donde se supone que no hay cambios en la eficiencia interna del sistema, el gasto dirigido a la educación media debería incrementarse en 0.24 puntos del PIB en el punto máximo (el año donde finalizan las inversiones en infraestructura), para luego estabilizarse en 0.23 puntos del PIB adicionales. En tanto, los escenarios donde se suponen mejoras en la eficiencia interna, el gasto dirigido a educación media destinado a expandir infraestructura y extender el subsidio a la demanda se incrementaría en 0.18 y 0.16 puntos del PIB, respectivamente al final del período.

**Gráfica 26. Gasto total ejecutado por el CES y el CETP. Evolución y proyecciones según escenarios de universalización de la educación media. En % del PIB.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de ANEP, Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Uruguay.

Nota: la trayectoria incremental del gasto incluye la cuota parte destinada a extender las AFAM a los nuevos asistentes a educación media menores de 18 en hogares objetivo del beneficio.



## CONCLUSIONES

Este capítulo de conclusiones busca visibilizar las ausencias, recalcar en las tensiones y señalar los desafíos que han aparecido a lo largo de este estudio en relación a la universalización de la educación media como tema central de la agenda pública uruguaya.

### **Visibilizar las ausencias**

Se han presentado algunos datos provenientes de la ENAJ dando cuenta de la opinión de los adolescentes y jóvenes que asisten o han abandonado el sistema educativo en el nivel medio. La invisibilización de los sujetos estudiantes, la ausencia de su voz, es un síntoma evidente del carácter que adquiere el debate sobre educación media en el Uruguay. El tema ha estado en la agenda durante más de dos años, con gran intensidad mediática y popular, que culmina en un acuerdo inter-partidario en febrero de 2012. No interesa aquí analizar los contenidos de lo acordado, su ajuste a la magnitud de los problemas, ni la viabilidad de la instrumentación del acuerdo. Importa señalar que han participado como actores en ese debate representantes de los partidos políticos, las autoridades del sector, algunos directores de liceos que alcanzaron alta visibilidad pública y mediática, los sindicatos y gremios docentes. Sin embargo, los estudiantes no han estado involucrados en este debate, no ha entrado en escena el actor estudiantil. Tampoco fueron consideradas sus opiniones en los múltiples eventos y documentos preparatorios y/o que se manejaron en el transcurso de ese proceso. Ni siquiera se tomaron en cuenta a través de relevamientos existentes realizados por organismos del gobierno en el período 2005-2010. Al considerar de extrema pertinencia lo que opinan los jóvenes, por qué dicen que estudian aquellos que asisten a los centros de educación media y cuáles son las razones que dan quienes han dejado de asistir, es que buena parte de este informe se ha dedicado a presentar esta información proveniente del Segundo informe de la ENAJ (Filardo,

2010). Los estudiantes no están en el debate educativo. El estudiante en tanto sujeto de derechos y de opinión - en muchos discursos el más importante, el que da el sentido a toda la discusión- no fue considerado ni directa ni indirectamente. Esta evidencia no puede dejar de señalarse.

La ausencia de liderazgo en la conducción del proceso de cambio educativo aparece recurrentemente en el discurso de los entrevistados. La falta de conducción política, de lineamientos claros en la política educativa y la crítica a la indefinición existente a la interna del partido de gobierno con respecto a qué resoluciones tomar en la materia, aparece como un factor destacado por los entrevistados cuando se refirieron al funcionamiento general del sistema. Las opiniones se contradicen en cuanto a quién debería ejercer un liderazgo en el sistema: mientras que algunos apuntan al MEC como potencial líder, otros señalan al sistema político en su conjunto, al partido de gobierno e incluso al Presidente de la República. Se generan también contradicciones en boca de los propios entrevistados que demandan una mayor conducción del Presidente y por lo tanto del Poder Ejecutivo, a la vez que rechazan la injerencia del MEC en la educación, para salvaguardar la autonomía en educación.

### **Recalar en algunas tensiones.**

La Ley de Educación sancionada del 2008 enuncia explícitamente el derecho a la educación y establece la obligatoriedad de 14 años de escolarización, lo cual supone que todos y todas las uruguayas/os completen la educación media. Esta investigación ha mostrado que la conciliación del derecho a la educación con la obligación de un ciclo extenso de escolarización puede ser vista con múltiples ventajas y también con algunos cuestionamientos. A lo largo del texto se han recogido unas y otros.

Los argumentos a favor de la conciliación enfatizan que la completitud de estudios medios por parte de los adolescentes y jóvenes es imprescindible para asegurar a todos los ciudadanos la igualdad de oportunidades ya no solo en el punto de partida sino también y fundamentalmente en el punto de llegada. Paralelamente, se hace hincapié en el desarrollo social: de acuerdo a la evidencia empírica disponible, la educación media completa ha probado ser un verdadero umbral en términos de pobreza ya que, de no ser traspasado, los individuos enfrentan una alta probabilidad de caer en situación de pobreza a lo largo de su vida adulta. Finalmente, se ha argumentado que el desarrollo

económico de Uruguay requiere la formación del capital humano de forma tal que el país pueda avanzar exitosamente en un sistema internacional globalizado altamente competitivo.

Entre los cuestionamientos a la conciliación se señalan la ausencia de sanciones en el caso de incumplimiento con la asistencia a la educación media, con lo cual aparecen dos preguntas centrales: ¿sobre quién recae la responsabilidad de cumplimiento con el mandato legal: sobre los propios adolescentes y jóvenes, sobre sus padres, sobre los agentes que influyen en los procesos de “expulsión”? y ¿cuáles son las herramientas y/o procedimientos con que cuentan los directores de los centros educativos para enfrentar los casos de los estudiantes que se alejan del sistema educativo? Efectivamente esto constituye un factor de preocupación por parte de los directores que sienten en esta materia una verdadera orfandad institucional en tanto no se les proveen protocolos de actuación frente a los casos de deserción ni parecen contar con recursos adecuados para resolver estas situaciones de manera pertinente.

Una segunda tensión se registra entre la mirada “pedagocista” y “sociologizante” que conviven poco armónicamente en el campo educativo uruguayo. La primera destaca la importancia de los procesos educativos y su especificidad, la segunda no atiende a la “caja negra” de los procesos, se concentra en los resultados y los mira a través de indicadores. Lo cierto es que la existencia de estas dos perspectivas tensa el sistema educativo, genera un clivaje de obstaculización recíproca dado que ellas no dialogan y parecen interesarse más por reafirmar sus diferencias que por buscar los puntos en común.

Por otro lado, el estudio mostró la existencia de una cruda dualidad entre la perspectiva elitista y la inclusiva sobre la educación media. Esta dualidad transversaliza los discursos de los agentes y actores educativos y tanto sus diagnósticos como sus visiones prospectivas están marcados por esta tensión. Debe reconocerse que esta tensión se apoya en una acumulación histórica de larga duración, con discursos y prácticas docentes cristalizados a lo largo de décadas que no se modificarán sólo con programas puntuales porque su anclaje tiene gran profundidad.

Por último, en el campo educativo se constatan modalidades opuestas de concebir la elaboración de las políticas educativas: mientras un polo privilegia la eficacia y la ejecutividad, otro polo apuesta a la deliberación, la búsqueda de acuerdos, la negociación. Se trata de una tensión en Uruguay

que excede al sistema educativo y que está presente en múltiples “arenas” de política pública, a lo largo y ancho del sistema institucional, tal como lo prueba la histórica conformación de órganos colegiados de dirección en el Estado. El punto es cómo conciliar la urgencia que muchos actores consideran que hay que imprimir al cambio educativo en el Uruguay actual con los ritmos más lentos de una modalidad gradualista, incrementalista de gestión de las políticas educativas.

### **Asumir los desafíos.**

La cuestión educativa adquiere una magnitud tal que no permite más dilaciones a la acción. Desde hace décadas Uruguay viene registrando resultados que lo posicionan desfavorablemente en la región y que mantenerse sin variaciones, cuestionan la viabilidad del modelo de desarrollo que el país pretenda implementar. Por tanto, la urgencia es el principal desafío.

Ahora bien, el problema de la educación media en el país no se sitúa en el acceso sino en la continuidad educativa. Se traduce en que sólo un 33% de los que inician el nivel medio aprueban el nivel. No se logra retener en el sistema educativo a los adolescentes y jóvenes que sí llegan a él: 89% entre los 15 y los 18 años (Filardo, 2010, datos de la ENAJ, 2008). Un segundo desafío es entonces avanzar en el derecho a la educación entendido como igualdad de oportunidades en el punto de llegada, lo cual supone la posibilidad que todos egresen del ciclo medio, la posibilidad que todos aprendan los competencias y conocimientos propios de dicho ciclo, y que, una vez egresados, todos puedan recibir los beneficios propios del ciclo (Mancebo, 2003).

Recolocar la educación como un bien colectivo es el desafío social fundamental. Se trata de un bien que ha ido devaluándose con el tiempo y cuya revalorización no será instantánea ni puede imponerse por decreto. Requiere de un proceso en el que se cuente con el involucramiento por parte de los sujetos directamente implicados (los adolescentes y los jóvenes) y con el apoyo incondicional de sus familias. Esto supone, por ejemplo, hacer explícito que hay decisiones que se toman en el orden familiar que condicionan en gran medida los resultados sociales a nivel macro: la decisión de un joven de desertar del sistema educativo no sólo afectará su vida personal y familiar, también impactará sobre la dotación de recursos humanos calificados del país.

Asociado a lo anterior, el tercer gran desafío es la definición de modelo pedagógico nuevo, con capacidad de convocar a las y los adolescentes y jóvenes; esto es, un modelo que les interese, los motive, lo consideren útil y les permita desarrollar al máximo sus potencialidades como personas. La definición de este nuevo modelo pedagógico supone reconocer diversas trayectorias educativas, requiere dejar atrás la visión enciclopedista que ha sido tradicional así como el enfoque propedéutico que ha primado, apostar a que todas las personas pueden aprender y profundizar en los instrumentos de inclusión educativa. Se trata pues de una operación de alta complejidad que requiere dejar de lado las medidas superficiales, “cosméticas”, estar muy atentos a la evidencia comparativa internacional y movilizar todas las capacidades nacionales existentes, materiales y, sobre todo, humanas.

En la dimensión institucional aparecen múltiples aspectos que inciden en el desempeño de la educación media uruguaya. Este estudio se concentró en el grado de coordinación entre programas, políticas y organizaciones educativas. La falta de articulación y débil vinculación existente entre los subsistemas educativos es percibida a nivel general y se traduce en los problemas de continuidad educativa a lo largo del ciclo escolar obligatorio del estudiantado. Asimismo, la débil coordinación también repercute en el grado de integralidad, o la falta de articulación de las diversas políticas focales de inclusión educativa, que se han implementado particularmente a partir del año 2005.

A su vez, la autonomía está en boca de todos pero no en la misma línea de pensamiento. Las opiniones son muy diversas y se sitúan en una gran gama de colores que va desde su defensa acérrima hasta su anulación total. Los actores externos a la ANEP tienden a ser poco defensores de la misma, mientras que los internos la consideran el principal valor de la educación pública.

Es interesante constatar cómo estas discrepancias señaladas se encuentran entre los políticos, en el mismo gobierno de la educación y a veces incluso en el mismo organismo. La ausencia de acuerdos en materia educativa es transversal a todo el sistema y el consenso parece una meta imposible. El futuro que se presenta es incierto. Aunque existan numerosos diagnósticos sobre los problemas en materia educativa y un gran número de acuerdos en cuanto a las dificultades que el actual diseño institucional presenta para la coordinación y, consecuentemente, para la integralidad del sistema y la

inclusión de todos los adolescentes en la educación formal, las soluciones propuestas son diversas e, incluso, contradictorias.

En la dimensión económica la sociedad deberá destinar recursos adicionales al ciclo educativo medio con el fin de lograr efectivamente la universalización de los catorce años de educación obligatoria. El esfuerzo necesario para eliminar la brecha entre la legislación y la realidad actual no parece menor.

En la práctica los jóvenes en edades de asistir a dicho ciclo enfrentan una multiplicidad de factores que inciden y condicionan su decisión de continuar invirtiendo en su formación y solo algunos de esos factores pueden ser objeto de política. En este estudio, el foco se centró en dos factores básicos: la provisión efectiva de toda la oferta educativa (infraestructura, equipamiento, docentes) necesaria para que la cohorte en edad de asistir a la educación media efectivamente pueda hacerlo, y la provisión de un subsidio que afecte el costo de oportunidad de estudiar, de modo de estimular la demanda por educación media.

En ambos casos, se tomaron como referencia los costos vigentes, tanto de provisión de oferta como de subsidio a la demanda. Estos montos no están necesariamente vinculados a una provisión de educación de acuerdo a algún estándar de calidad, ni son necesariamente los que aseguran, del lado de la demanda un abatimiento tal del costo de oportunidad que efectivice realmente la asistencia a ese ciclo de una parte significativa de la población, sino que son simplemente los montos actuales que el país destina por alumno atendido en la educación media. Tomar otro valor de referencia hubiera implicado definir otros estándares de provisión de educación media (y costos asociados), aspecto que no está definido en el ámbito de la actual administración de la educación y que excede entonces al alcance de este estudio. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el monto de recursos por alumno ha crecido muy significativamente en los últimos años, ubicándose actualmente en un valor que duplica, en términos reales, el valor de mediados de la década pasada.

Las estimaciones que se presentan en este libro pueden interpretarse como un valor de mínima, es decir, refieren a los recursos “piso”, indispensables para alcanzar la universalización de la educación media. No se incluyen, por ejemplo, efectos de equilibrio general derivados posiblemente de un aumento de la presión salarial o de los costos de la construcción. Tampoco se incluye el costo de formación de los docentes adicionales que deberán con-

tratarse para poder efectivamente expandir la oferta. Finalmente, si bien los valores actuales de gasto por alumno son los más altos en términos históricos, aún se encuentran en niveles inferiores a varios países latinoamericanos, y es discutible que el valor actual del subsidio contenido en las AFAM sea el más adecuado para promover la asistencia a la educación media. Es decir, no necesariamente estos valores tendrían que ser el “óptimo” o la referencia más adecuada.

Las estimaciones que aquí se presentaron sí indican el esfuerzo adicional estrictamente necesario de recursos públicos, imprescindibles para universalizar la educación media en las condiciones actuales, las cuales, sin ser necesariamente las óptimas, son las más altas en términos de recursos por estudiante de los últimos treinta años.

A pesar de que el esfuerzo adicional necesario en términos de recursos es significativo e implicaría un incremento del gasto dirigido a la educación media del orden de un cuarto de punto del PIB, hay un factor que incide positivamente en términos de “aliviar” el requerimiento de recursos adicionales: la evolución demográfica prevista para los próximos años. Efectivamente, los próximos 15 años están signados por una caída de la población en la edad de asistir a la educación media. Este “bono” demográfico constituye una oportunidad para cubrir a casi la mitad de la población que no asiste a la educación media de la edad de referencia, sin necesidad de recursos adicionales, en las condiciones vigentes.

Por otra parte, el incremento de recursos necesarios para expandir la oferta educativa de modo de lograr plena cobertura depende crucialmente de los supuestos realizados en cuanto a la eficiencia interna del sistema. En otras palabras, si se lograra disminuir significativamente las tasas de repetición (aunque lejos de abatirlas) el monto de recursos requerido en nueva infraestructura y gastos recurrentes asociados disminuiría significativamente. Alternativamente, esos fondos podrían destinarse a políticas específicas que procuren aumentar la calidad educativa y reducir las elevadas tasas de repetición actuales. La disminución de la repetición no solamente redundaría en ahorros de recursos públicos sino que también disminuiría el costo de oportunidad de estudiar, lo que estimularía a completar los estudios medios.

En definitiva, para universalizar la educación media se estima que el país debería destinar al menos 0.23 puntos del PIB adicionales a ese ciclo educativo en los próximos años. No obstante, no necesariamente todos esos

recursos tendrían que destinarse a ampliar la infraestructura disponible. Parte de ellos podría destinarse a aumentar la eficiencia del sistema, de modo que mejorar el flujo de alumnos por el ciclo medio y reducir los propios requerimientos de infraestructura adicional.

## REFERENCIAS

- Amarante, V., Arim, R., De Melo, G. y Vigorito, A. (2010). “Family Allowances and Child School Attendance: An ex ante evaluation of Alternative Schemes in Uruguay”. *PMMA Working Paper 2010-07*. Poverty and Economic Policy (PEP) Network.
- ANEP (2012). *Informe de Infraestructura*. Montevideo: ANEP, mimeo 20 de enero de 2012.
- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, G. (1965). “A Theory of the Allocation of Time”. *Economic Journal* 75 (299): 493-517.
- Ben Porath, Y. (1967). “The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings”. *Journal of Political Economy* 75 (4): 352-365.
- Bentancur, N. (2008). “Apuntes para un análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación”, en *Encrucijada 2009. Informe de Coyuntura del Instituto de Ciencia Política*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo.
- Bentancur, N. (2010). La reciente generación de leyes educativas en América Latina: ¿un nuevo direccionamiento para nuestros sistemas educativos? Análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Ponencia presentada en LASA, Toronto.
- Boado, M, Custodio, L. y Ramírez, R. (2011). *La deserción estudiantil universitaria en la Udelar y en Uruguay entre 1997 y 2006*. Montevideo: Udelar.

- Cardozo, S. (2009). Políticas de educación. *Cuadernos de la ENIA*. Montevideo: MIDES-Infamilia.
- Casal, J., Merino, R. y García, M. (2009). «Pasado y futuro del estudio sobre la transición de los jóvenes». Barcelona: GRET/UB (mimeo).
- Cox, G. y McCubbins, M. (2002). “Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986”. En Brady, D. y McCubbins, D. (Ed.) *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*. Stanford: Stanford University Press.
- Dávila, O. y Ghiardo, F. (2011). «Trayectorias sociales juveniles. Cursos y discursos sobre la integración laboral». *Papers* Vol. 96, Nº4. Barcelona: UAB.
- De Armas, G. y Retamoso, A. (2010). *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Montevideo: UNICEF.
- Dubet, F. (2011). *La experiencia sociológica*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Dubet, F. (2006). *El declive de las instituciones*. Barcelona: GEDISA.
- Fernández, T. y Alonso, C. (2012). Dos modelos de inclusión educativa: PAC y FPB en Uruguay (2007-2011). *Revista Uruguaya de Ciencia Política, volumen sobre políticas educativas*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, FCS-UdelaR (en prensa).
- Fernández, T. y Pereda, C. (2010). “Panorama de las políticas de inclusión educativa en la Educación media y Superior (2005 - 2009)”. En *La desafiliación en la Educación media Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- Fernández, T. y Bentancur, N. (2008). “La Enseñanza Media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional”. En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación (Reice)*, vol 6, num. 4.

- Filardo, V (2011). Educación: un mundo de distancias. En Goñi, M, Filardo, V., Mancebo, M.E., Celiberti, L. *Puede y debe rendir más*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Filardo, V. (2010). *Transiciones a la adultez y educación*. UNFPA Montevideo- Uruguay.
- Filardo, V. (Coord). Cabrera, M. y Aguiar, S. (2010). *Segundo informe de la ENAJ*. Montevideo: MIDES-Infamilia.
- Filardo, V. et al (2009). *Manual de indicadores educativos*. Montevideo: INE/BID/ANEP.
- Filardo, V. (2008). Temporalidades Juveniles. En *El Uruguay desde la Sociología VIII*. Montevideo: Departamento de Sociología-UdelaR.
- Goyeneche, J.J et al. (2001). ¿Cuándo me voy a recibir?. Una aproximación a la duración de la carrera estudiantil en *Quantum* N° 12. Montevideo FCEA- UDELAR
- Grau, C., Llambí, C., Mancebo, M.E y Torello, M. (2008): *Estudio Sectorial de Educación*. BID.
- Heinz, W. (2000). “La transición de los jóvenes y el empleo en Alemania”. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N°164. París: UNESCO.
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la escuela secundaria?* Buenos Aires: IIPE-Santillana.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL* n° 75. Santiago: CEPAL.
- Latiesa, M. (1992). *La deserción universitaria*. Madrid. CIS. SXXI
- Licha, I. y Molina C. G. (2006). “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. *Serie de Documentos de Trabajo* I-58. Washington DC: INDES/BID.

- Licha, I. (2006). “Coordinando la Política Social: ¿es la concertación una opción?” *Serie de Documentos de Trabajo I-59*. Washington DC: INDES/BID..
- López, N. y Corbetta, S. (2009). “Hacia una nueva generación de políticas. Una invitación a revisar viejas tensiones en el campo de las políticas sociales y educativas” en López, N. (Ed.) *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. Bs. As.: IIPE-UNESCO.
- Lorenzo, L., Ruiz Díaz, A. Toyos, V. Benítez, S. y Santos, L. (2011). “Deserción en Bachillerato y la situación laboral: el caso de tres liceos cercanos a Montevideo. En *Páginas de Educación*, Vol.4, Año 4. Montevideo: UCUDAL.
- Llambí, C. Perera, M. y Velázquez, C (2010). Dimensionamiento económico de la universalización de la educación media básica. *Estudios de dimensionamiento de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA 2010-2030)*. Montevideo: mimeo.
- Mancebo, M. E y Méndez, N (2012). La exclusión educativa en los países del Cono Sur. Aproximación conceptual y dimensionamiento. En *Revista de Ciencias Sociales*. Montevideo: FCS.
- Mancebo, Ma. E. (2011). Políticas de profesionalización y de inclusión educativa: un modelo para armar. En Celiberti, L. (Ed.) *Puede y debe rendir más. Una mirada femenina a las políticas de formación docente*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Mancebo, Ma. E. (2010). La inclusión educativa: un paradigma en construcción. En *IV Encuentro Internacional de investigadores de políticas educativas*. Rosario (Argentina): Universidad Nacional de Rosario – AUGM. 2010, pp. 109-113.
- Mancebo, Ma. E. y Goyeneche, G. (2010). “Las políticas de inclusión educativa: entre la exclusión social y la innovación pedagógica.” Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Montevideo.

- Mancebo, Ma. E. y Goyeneche, G. (2009). Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010). En *Política Educativa*. Porto Alegre: AUGM.
- Mancebo, Ma. E. y Monteiro, L. (2009). “El programa de aulas comunitarias de Uruguay: un puente hacia la inclusión en la educación media”. En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación - Volumen 7, Número 4*. Madrid. En <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art14.pdf>.
- Mancebo, Ma. E. (2003). *Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los CERP en el marco de la reforma educativa uruguaya*. Tesis de Doctorado, UCUDAL. Montevideo.
- Margulis, M y Urresti, M.(2008) La juventud es más que una palabra en Margulis, M (ed) *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y Juventud*. Buenos Aires. Editorial Biblios 3ra edición.
- MIDES (2009). Programas de Inclusión educativa. La inclusión educativa: oportunidades en el marco del Plan de Equidad. Montevideo: mimeo.
- OECD (2010). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do- Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. PISA.
- OECD (2011). *PISA In Focus*. No. 6, July.
- Operti, R. (2012). Hacia la reforma de la educación media: temas, desafíos y propuestas. *Páginas de Educación nro.4*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Pérez, J. (2011). Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009). Tesis de Licenciatura, UdelaR. Montevideo.
- Pressman, J. y Wildavsky A. (1973). *La implantación*. EEUU: University of California Press.

- Repetto, F. (2010). “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”; en C.H. Acuña (ed.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Rama, G. (2004). La evolución de la educación secundaria en Uruguay. En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol 2, núm. 1. Disponible en <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Rama.htm>
- Romero, M. (2012). Desafíos de la educación media: inclusión y calidad educativa. *Páginas de Educación nro.4*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Stein, E. y Tomassi, M. (2006) “Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”. En *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington DC: BID-Ed.. Planeta.
- Subirats, J (1994). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas (101-123).
- UNESCO-BIE (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Ginebra, Mimeo.
- Terigi, F. (2010). “Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares”. Conferencia dictada en La Pampa, Argentina. Disponible en [www.entrerios.gov.ar](http://www.entrerios.gov.ar)
- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. En *Propuesta Educativa nro. 29*. Bs. As.: FLACSO.
- Tomaševski, K. (2001). *Free and compulsory education for all children: the gap between promise and performance*. Gothenburg: Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)- Novum Grafiska AB.

- Tomaševski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)-Novum Grafiska AB.
- Tomaševski, K. (2001). *Removing obstacles in the way of the right to education*. Gothenburg ; Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)- Novum Grafiska AB.
- UNESCO-BIE (2007). *Issues and challenges on inclusive education from an inter-regional perspective*. Ginebra: mimeo, UNESCO-BIE.
- UNESCO (2011). *Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de estadísticas de la Educación en el Mundo*. Montreal: Instituto de Estadística de UNESCO..
- Vaillant, D. (2009). *Estudios en profundidad sobre políticas estatales y otras iniciativas que atienden a problemáticas de reingreso para estudiantes de educación básica en Colombia, México y Uruguay*. OEI.
- Zysman, A. (2011). “Problemas políticos y pedagógicos para pensar la relación entre educación y trabajo. Perspectivas para el análisis”. En *Educación y trabajo. Una articulación imprescindible para el desarrollo humano*. MEC.

#### **PAGINAS WEB:**

<http://www.right-to-education.org>  
[www.compromisoeducativo.edu.uy](http://www.compromisoeducativo.edu.uy)  
[www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy)  
[www.oei.es](http://www.oei.es)



## TÍTULOS PUBLICADOS EN LA PRESENTE COLECCIÓN

- Intensificación Agrícola: oportunidades y amenazas para un país productivo y natural. Autores: Fernando García Préchac, Oswaldo Ernst, Pedro Arbeletche, Mario Perez Bidegain, Clara Pritsch, Alejandra Ferenczi, Mercedes Rivas.
- La Desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas. Coordinador: Tabaré Fernández Aguerre. Marcelo Boado Martínez, Marisa Bucheli Anaya, Santiago Cardozo Politi, Carlos Casacuberta Guemberena, Lorena Custodio Pallares, Cecilia Pereda Bartesaghi, Ana Verocai Masena.
- La inserción Internacional de Uruguay en Debate. Coordinadores: Lincoln Bizzozero, Jerónimo de Sierra, Inés Terra.
- (Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja. Coordinadores: Niki Johnson, Alejandra López Gómez, Graciela Sapriza, Alicia Castro, Gualberto Arribeltz.
- La Matriz Energética: una construcción social. Autores: Reto Bertoni, Virginia Echinope, Rossana Gaudioso, Rafael Laureiro, Mónica Loustaunau, Javier Taks.
- La distribución de la riqueza en Uruguay: elementos para el debate. Autores: Verónica Amarante, Matías Brum, Amparo Fernández, Gustavo Pereira, Alejandra Umpiérrez, Andrea Vigorito, Gabriel Burdín, Ulises García-Repetto.

- Uruguay. Inseguridad, delito y estado. Coordinadores: Rafael Paternain, Álvaro Rico. Editorial Trilce.
- La violencia está en los otros. Coordinadores: Victor Giorgi, Gabriel Kaplún, Luis Eduardo Morás. Editorial Trilce.
- Para entender las radiaciones: energía nuclear, medicina, industria. Gabriel González Sprinberg. Carolina Rabin Lema.
- Aporte universitario al debate nacional sobre drogas. Carlos Casacuberta, Mariana Gerstenbluth, Patricia Triunfo, Gianella Bardazano, Rafael Bayce, Verónica Filardo, Sebastián Aguiar, Clara Musto, Diego Pieri, L. Nicolás Guigou, Valentín Magnone, Gabriel Eira Charquero, Carlos García Carnelli, Selva Cairabú.
- Municipios: una política en el tintero. Coordinadores: Alejandra Andrioli, Paula Florit, Maximiliano Piedracueva.

















Marzo, 2013. Depósito Legal N° 361.464/13  
[www.tradinco.com.uy](http://www.tradinco.com.uy)