LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LAS PRÁCTICAS. DE LOS NI-NI A LOS YO-YO

RESUMEN

La Ley General de Educación N° 18.437 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. Esta Ley establece catorce años de escolaridad obligatoria, incluyendo dos años de educación inicial, seis años de primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior.

La preocupación social y política respecto a la culminación de la educación media tiene varios antecedentes en el país. En las últimas décadas se han desarrollado un conjunto de políticas educativas dirigidas a esta población, que parten de un reconocimiento de una realidad social compleja y diversa que la sociedad procura implementar a través de sus instituciones, en particular a partir de programas de educación formal y no formal, para responder creativamente a lo estipulado por la Ley de Educación a la vez que ampliando los sectores de jóvenes y adolescentes que aumentan sus chances de inclusión social ya sea insertándose en la educación media o con la obtención de un trabajo[1].

Un aspecto que merece consideración está referido a la caracterización de los estudiantes como «jóvenes que no estudian ni trabajan», la cual se recoge en varias investigaciones y publicaciones (ANEP; MEC). Esta caracterización de los jóvenes, al momento de diseñar e implementar políticas educativas tendientes a su reinserción, podrían producir un efecto contrario al perseguido en tanto los posiciona desde un lugar estigmatizado, lo cual contrasta con el lugar que le otorgan los fundamentos de distintas propuestas educativas.

Se presentarán las características de algunas propuestas educativas en educación media cuya gestión y enfoque pedagógico, se sustenta en la inclusión de prácticas donde el vínculo es determinante para la constitución de ese sujeto pedagógico que vuelve al «sistema» con una historia en construcción.

Palabras clave: políticas educativas, sujetos educativos, vínculo pedagógico

MARCO LEGAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

[1] En este artículo se ha optado por el empleo de masculino genérico clásico, en el entendido de que las menciones en tal género representan a hombres y mujeres, así como evitar la sobrecarga en la lectura.

A continuación se describen las principales normativas que constituyen el marco regulatorio de los distintos Programas Educativos. Estas son la Ley de Presupuesto correspondiente a los diferentes períodos y la Ley General de Educación (LGE) 18.437[2]. Ésta última 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[3]. Esta Ley establece catorce años de escolaridad obligatoria, incluyendo dos años de educación inicial, seis años de primaria, tres de educación media básica y tres de educación media superior.

A diferencia de las leyes anteriores de educación (Ley N° 15.739 de 1985 -llamada «Ley de Emergencia»- y la Ley N° 14101 de 1973), la Ley General de Educación N° 18.437 tiene como impronta diferencial a las leyes anteriores, en primer lugar, que la educación es concebida como un derecho humano fundamental y el Estado está obligado a proveerla, considerándola un servicio público, universal y obligatorio, tal como se expresa en el Art. 1 de dicha Ley. En segundo término postula que los derechos humanos son un eje transversal de todo el sistema educativo. Otro de los elementos que distinguen esta Ley de las anteriores refieren a la adaptabilidad de las propuestas educativas al sujeto (educando) y la amplitud en la definición de éste («de cualquier edad») tal como se expresa en el artículo 5 de la Ley:

> (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)

El artículo 8 de dicha Ley, complementan el artículo 5, reafirmando la noción de derechos y especificando los esfuerzos que deberá realizar el sistema educativo para asegurar la inclusión educativa, en sectores más vulnerables y/o colectivos minoritarios.

En el artículo 72 se menciona en particular, los derechos de los ciudadanos con discapacidad o enfermedad, y establece que deberán recibir los apoyos requeridos para garantizar su derecho a la educación, mientras el artículo 74 remite a los casos de embarazadas.

2 Promulgada por el Poder Ejecutivo el 12/12/2008.

3 Ver UNESCO, 2007. *Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago de Chile: OREALC/UNESCO; Marco de Acción de Dakar – UNESCO, 2005; Declaración Mundial sobre Educación para Todos, UNESCO. Jomtien, Tailandia 1990

Otro de los aspectos centrales, en cuanto a la Ley, es la consagración de la obligatoriedad de la educación media completa que se deriva de su aprobación, la cual está presente desde la reforma vareliana de 1877 que estableció seis años de escolaridad obligatoria. La Constitución de 1966 y la citada Ley de Educación Nº 14.101 de 1973, extendieron la escolaridad a nueve años, seis de primaria y tres de Educación Media Básica. El incremento de los años de escolarización de nueve a diez años está dada por la Ley N° 17015. Allí se fija obligatoria la educación inicial a partir de los 5 años. Finalmente la Ley N° 18437 fija como obligatorios catorce años de educación formal (Art. 7), que corresponden a dos años de educación inicial, seis de primaria, y seis de educación media. Estos últimos seis años comprenden tres de la Educación Media Básica y tres de Educación Media Superior.

Además, la Ley 18437 es que reconoce a la Educación No Formal (ENF), así como hay varias menciones a la independencia entre la noción de «*educando*» y la «*edad*». En particular esto puede apreciarse con claridad en los artículos 37 y 40.

> (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).

Por otra parte, el artículo 40 se establece que la educación para el trabajo es un lineamiento transversal que se contemplará en el Sistema Nacional de Educación. En este sentido se define en dicho artículo: «La educación a través del trabajo tendrá como propósito incorporar a los educandos en el concepto del trabajo como actividad propia de los seres humanos e integradora a la vida social».

Lo anterior se enmarca, desde la Educación No Formal, en el artículo 45 de la LGE: «(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.»

La participación de estudiantes como de sus padres es consagrado como un derecho por la Ley del 2008 a diferencia de las normativas anteriores. Incorpora el derecho de los padres a ser informados o la rendición de cuentas del sistema hacia el ciudadano (Artículos 72 y 75), de la participación de distintos actores educativos, madres, padres o responsables, así como de la sociedad en general, del derecho de agremiación de los estudiantes y del derechos y deberes de madres, padres o responsables.

Finalmente se destaca el artículo 39 de la Ley N° 18437, que prevé el mecanismo de «validación de conocimientos» para

> sin perjuicio de promover la culminación en tiempo y forma de los niveles de la educación formal de todas las personas… 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…

En este punto es necesario aclarar que este artículo aún no ha sido reglamentado.

En resumen, la Ley General de Educación de 2008 provee el marco de política educativa estableciendo principios y normativas al respecto de los siguientes elementos que resultan centrales:

a. la perspectiva de la educación como derecho humano fundamental, lo que no estaba presente de esta forma en las leyes antecedentes.

b. la obligatoriedad de catorce años de educación formal. Si bien desde fines del siglo XIX en el Uruguay era obligatoria la educación primaria, tanto la Constitución de 1966; la Ley de educación de 1973 y posteriormente la del 85 incluyen como obligatorio también la Educación Media Básica. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la extensión de la obligatoriedad en los años de escolarización no es exclusiva de Uruguay, sino que se aprecia una tendencia regional en este sentido. Chile había establecido tal obligatoriedad en el 2003[4], Argentina lo había hecho en el 2006[5] y recientemente Brasil en 2013[6]

La mirada sobre la educación, pasa de entenderse como un deber a ser concebida como un derecho humano fundamental. Esto tiene consecuencias para los sujetos considerados individualmente y para el Estado, que deja de ser un facilitador para convertirse en garante activo de su ejercicio.

Asimismo, la ley expresa con fuerza el carácter social de la educación y la confianza en sus potencialidades como instrumento para llegar a niveles más altos de justicia social.

4 Ley N° 19.876.
5 Ley de Educación Nacional N° 26.206.
6 Ley *N*° 12.796

ESTADO DE SITUACIÓN

Diversos estudios acerca de la realidad nacional se han encargado de identificar a un sector de jóvenes que presentan síntomas de desafiliación institucional, tanto en lo referente a la educación formal como al mercado de trabajo o a ambas. En ellos, no sólo se hace hincapié en la necesidad de profundizar acerca de las causas que los han llevado a transitar por estos senderos, sino también en las consecuencias futuras que ello trae aparejado en términos de una futura inserción en la sociedad[7].

Si bien es cierto que el sistema educativo (tanto formal como no formal), no puede revertir por sí solo los procesos sociales que llevan a situaciones como las descriptas anteriormente, sin su intervención no se puede operar en la amortiguación y eventual reversión de las inequidades existentes en la sociedad, rol que históricamente ha constituido un rasgo característico en la sociedad uruguaya.

Las políticas educativas dirigidas a esta población deben expresar un reconocimiento sobre la existencia de una realidad social compleja y diversa que la sociedad procura implementar a través de sus instituciones y de esta manera responder creativamente a lo estipulado por la Ley de Educación, ampliando los sectores de jóvenes y adolescentes que aumentan sus chances de inclusión social ya sea insertándose en la educación media (a través del CES o UTU) o con la obtención de un trabajo.

El siguiente cuadro aporta información sobre el porcentaje de jóvenes entre 15 y 20 años, por Departamento que no trabajan ni estudian.

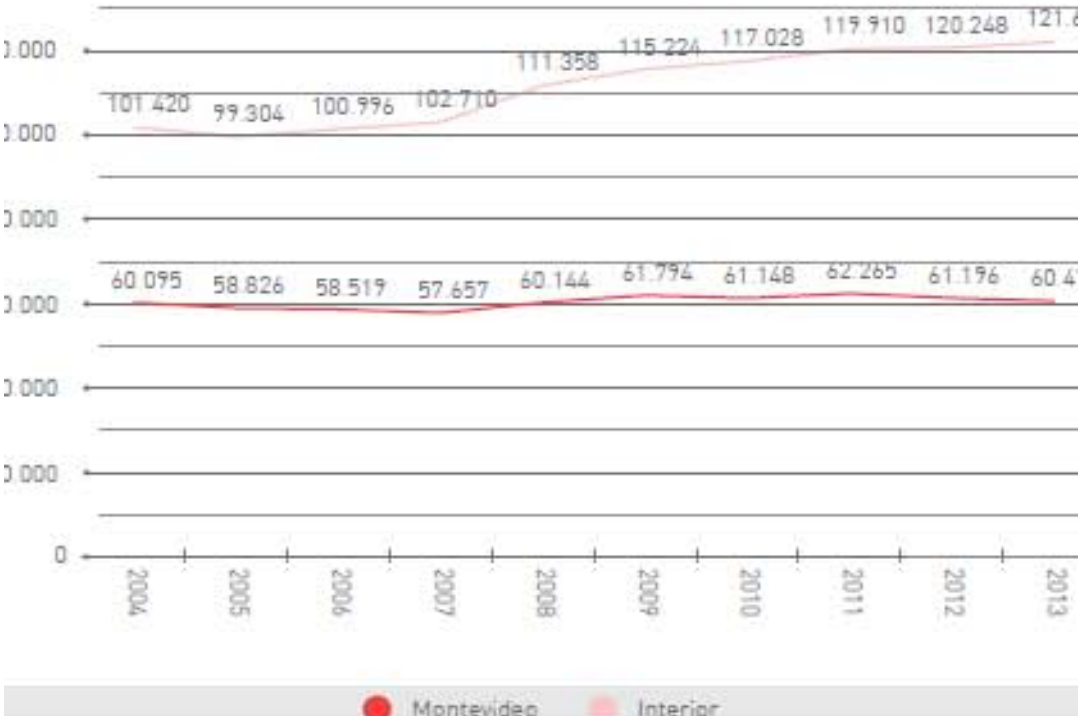
7 Sin pretender agotar la bibliografía existente en el Uruguay, se puede consultar: «Jóvenes que no estudian ni trabajan» ANEP - Mesyfod, 2001; «La Educación Media Superior en Uruguay. Evidencias sobre el Bachillerato Secundario» ANEP - Mesyfod , 2001, y «Panorama Social de la Infancia y la Familia» IPES – UCUDAL, 2001.

Cuadro 1. Porcentaje de la población por edad que no trabaja ni estudia según Departamento							
Departamento	**Edad**						
	15	16	17	18	19	20	15 a 20
Treinta y Tres	22%	22%	29%	35%	38%	34%	**29%**
Rio Negro	17%	22%	30%	30%	38%	33%	**27%**
Durazno	17%	22%	28%	31%	32%	31%	**26%**
Tacuarembó	17%	19%	27%	32%	33%	33%	**26%**
Artigas	15%	22%	26%	29%	34%	34%	**26%**
Cerro Largo	16%	20%	25%	31%	36%	33%	**26%**
Rocha	18%	23%	24%	30%	32%	29%	**25%**
Rivera	17%	21%	25%	27%	30%	30%	**24%**
Paysandú	16%	22%	26%	28%	29%	26%	**24%**
Salto	17%	22%	26%	24%	27%	26%	**23%**
Soriano	16%	19%	20%	27%	29%	30%	**23%**
Lavalleja	15%	21%	21%	26%	26%	27%	**22%**
Maldonado	16%	19%	23%	25%	28%	25%	**22%**
Florida	16%	18%	20%	24%	28%	24%	**21%**
San José	15%	19%	23%	23%	23%	24%	**21%**
Canelones	14%	18%	22%	23%	24%	22%	**20%**
Flores	12%	19%	14%	21%	28%	24%	**19%**
Colonia	12%	14%	18%	19%	21%	20%	**17%**
Montevideo	12%	16%	20%	19%	18%	16%	**17%**
Total por edad	14%	18%	22%	23%	23%	22%	20%
Fuente: AGEV-OPP a partir de CENSO 2011							

En un contexto en donde se busca universalizar el egreso de la Educación Media, existe un alto porcentaje de adolescentes y jóvenes que no han culminado sus estudios de Educación Media; desvinculación de las instituciones educativas; parte de una población potencial que no tiene necesariamente dentro de su horizonte continuar estudiando en educación formal; adolescentes y jóvenes que provienen de sectores cultural y económicamente deprimidos, con familias de bajo nivel educativo, carentes de ciertos hábitos que propicien el estudio o el ingreso al mundo laboral en condiciones de sostenibilidad de los mismos.

Si bien la matrícula de educación media ha aumentado en la última década en todos los departamentos, fue mayor en el interior de país que en Montevideo, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico tomado del reciente informe de INEEd sobre el estado de la educación (INEEd, 2014, pág. 64):

Gráfico 1. Evolución de la matrícula de educación media básica por región. 2004-2013.



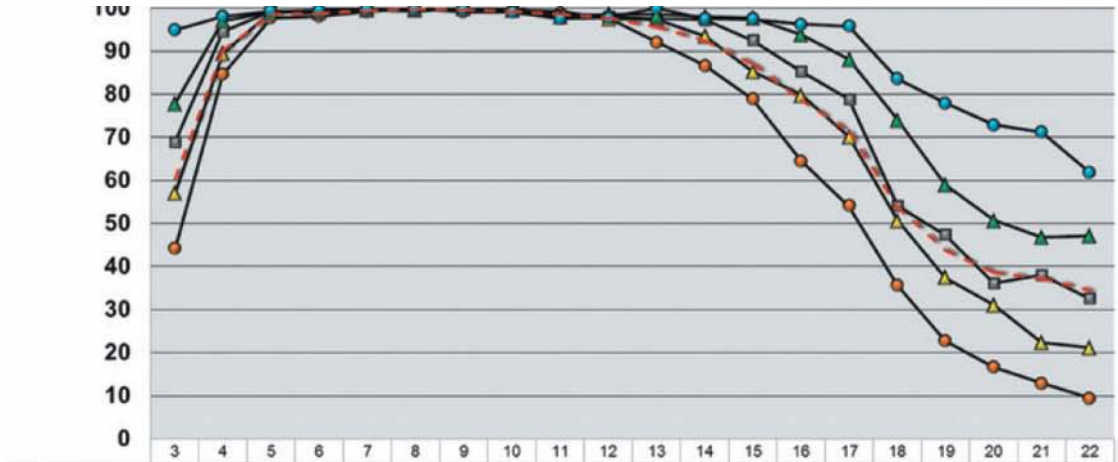
Fuente: INEEd, 2014, pág. 64.

Si se analiza la cobertura educativa, los datos que aporta el Anuario Estadístico de la Educación 2013 del MEC, indican que

> a los 13 y 14 años, más del 90% de los jóvenes asiste a algún centro educativo (95,7% y 92,5%, respectivamente) y, a los 15, lo hace el 86,9%. En estas edades también empiezan a sentirse las diferencias: entre los jóvenes provenientes de hogares del 1.er quintil de ingresos, la desvinculación resulta notoria ya a los 15 años de edad y, entre los provenientes del quintil mayor, recién adquiere dimensiones de importancia entre los que tienen 18 años de edad (asiste el 78,8% y 83,6%, respectivamente) (Ministerio de Educación y Cultura, 2014 b, pág. 57)

La asistencia a centros educativos por edades y según sexo muestra el paulatino descenso en la asistencia a partir de la edad que se tiene al culminar la educación primaria. Esto puede observarse en el siguiente gráfico tomado del Anuario de Educación 2013 elaborado por MEC (Ministerio de Educación y Cultura, 2014 b, pág. 57):

Gráfico 2. Asistencia a algún establecimiento educativo por edades simples según quintiles de ingreso de los hogares. (Todo el país - 2013)



	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1º Quintil	44,1	84,6	97,7	98,0	99,2	100,0	99,2	99,0	98,7	97,6	92,1	86,6	78,8	64,5	54,0	35,7	22,7	16,7	12,9	9,4
2º Quintil	56,9	89,4	99,0	99,0	99,6	99,8	100,0	99,5	99,2	97,4	97,3	93,5	85,2	79,9	70,1	50,7	37,4	31,2	22,4	21,2
3º Quintil	69,0	94,5	99,2	98,7	99,7	99,2	100,0	100,0	98,5	98,0	97,4	97,3	92,5	85,3	78,8	54,0	47,4	36,1	38,1	32,5
4º Quintil	77,9	97,1	99,1	99,7	100,0	100,0	100,0	99,6	98,1	98,6	98,5	98,0	97,6	93,8	88,2	74,1	58,9	50,7	46,7	47,1
Quintil mayor	95,0	98,0	99,2	99,2	100,0	100,0	100,0	99,0	97,6	97,9	100,0	97,5	97,4	96,2	95,8	83,6	77,9	72,9	71,1	61,8
Total	60,4	90,2	98,6	98,7	99,5	99,8	99,7	99,4	98,6	97,8	95,7	92,5	86,9	78,8	71,2	53,8	43,8	38,7	37,3	34,4

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, 2014 -b-, pág. 57.

Analizando desde la culminación de la Educación Media Básica, el siguiente gráfico nos muestra la proporción de jóvenes entre 15 y 17 años que lograron culminar los nueve años de educación, en las edades teóricas esperadas o con un leve rezago (INEEd, 2014, pág. 110):

Gráfico 3. Culminación de educación media básica por año según tramos de edad seleccionados (en %). 2006 – 2013.

Edad (en tramos)	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15 a 17	52,0	51,2	52,3	52,2	50,2	51,3	51,9	53,3
18 a 20	67,4	68,5	68,7	68,0	66,8	68,3	69,7	68,1
21 a 23	67,3	68,2	69,1	68,9	69,9	72,3	72,2	71,5
24 a 28	63,9	64,6	63,1	65,2	64,3	70,6	71,5	69,9

Fuente: INEEd, 2014, pág. 110.

Por otra parte, los porcentajes de no promoción en 1°, 2° y 3° de la Educación Media Básica del CES y de UTU, en los últimos años ha ido en aumento, tal como indica el siguiente gráfico (INEEd, 2014, pág. 107):

Gráfico 4. Evolución de la no promoción en educación media básica pública por año, según grado (en %). 2006 – 2013.

Grado	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
al educación media básica CES	29,6	28,9	29,4	31,4	31,8	33,0	32,1	30,
rimero	33,6	31,7	32,9	34,1	34,9	35,3	34,9	33,
egundo	26,1	26,3	25,8	28,4	29,0	30,3	28,9	27,

Fuente: INEEd, 2014, pág. 107.

Siguiendo dicha publicación, «la acumulación de repetición en educación primaria sumada a los altos niveles de no promoción en el primer grado de educación media básica (CES y CETP), determinan que una alta proporción de los matriculados tengan edades superiores a las teóricas para cada grado… en primer grado de educación media básica al menos un tercio de los matriculados presenta extra edad» (INEEd, 2014, pág. 109), con lo cual en los primeros años de la Educación Media Básica conviven estudiantes que recién ingresan con aquellos que ya han tenido experiencia educativa y no han continuado su proceso educativo.

Más adelante sostiene algo que ya es conocido: a medida que avanzan los grados escolares la estabilidad en el rezago se mantiene para los estudiantes que provienen de hogares de bajos recursos (INEEd, 2014, pág. 109).

Entre los jóvenes de 12 a 29 años que dejaron sus estudios, la principal razón fue la falta de interés o el interés por otras temáticas, aspecto que afecta en mayor proporción a los más jóvenes entre los 12 y 17 años. La segunda razón es el trabajo con una desvinculación del sistema educativo que alcanza al 3% cuando se comienza a trabajar.

Analizando por quintiles de ingreso, el embarazo, el sentimiento de que estudiar es difícil y la carga de tareas del hogar que recae en algunos jóvenes son motivos señalados en mayor proporción por los más pobres (11,8%, 5,2% y 5,8%) (Ministerio de Educación y Cultura, 2014-b).

Continuidad y culminación de la Educación Media

En el marco de las actuales políticas educativas de inclusión orientadas a la continuidad y finalización de ciclos en la educación formal, hoy existe un conjunto de programas asociados a educación media[8], orientados a esos fines.

Dichos Programas reconocen las trayectorias educativas ya realizadas por los estudiantes como también su experiencia de vida, para permitir extender la acción educativa favoreciendo los procesos de inclusión atendiendo a la diversidad. A continuación se reseñan algunas de ella. Desde el Consejo de Educación Secundaria se pueden señalar[9]:

- Programa Áreas Pedagógicas (CES-INAU).
- Programa Uruguay Estudia (INEFOP, ANEP, MEC, BROU, CND y Udelar).
- Programa Aulas Comunitarias (CES-MIDES).
- Programa Liceos con Tutorías (ex PIU).
- Programa de Culminación de Estudios Secundarios (ProCES) a través de un Convenio con: Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), ANEP-CODICEN, Intendencia de Rocha, ANTEL, Dirección Nacional de Correo, BPS, MEC, Udelar.
- Convenio CES-CECAP (MEC).
- Plan 2009 para Ciclo Básico.
- Plan 2013 Extraedad.

8 Ver informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. INEED, Montevideo, 2014

9 Disponible en http://www.ces.edu.uy/varios/indicadores. Monitor educativo 2013

- Plan 94. Modalidad libre-asistido y presencial.
- Educación en Zonas Rurales.
- Educación en contextos de encierro (CES-MI/Dirección Nacional de Cárceles).

Desde el Consejo de Educación Técnico Profesional:

- Formación Profesional Básica (Plan 2007).
- Programa «Rumbo».
- Programa Finalización de la Educación Media Superior.
- Programa «Trayectos».
- Convenio con CECAP-MEC. Programa ReDescubrir.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se realizan diversos Programas:

- Tránsito Educativo, entre Primaria y Secundaria ANEP (CODICEN, CEIP, CES, CETP-UTU) y participación de representantes: MSP, ASSE, MEC, INAU, MIDES).
- Formación Profesional Básica (MIDES-CETP/UTU).
- Aulas Comunitarias en el Ciclo Básico (CES-MIDES).
- Compromiso Educativo en el Bachillerato (ANEP, CES, CETP/UTU, CFE, MEC, INAU, MIDES, INJU, Udelar).

Además desde la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se creó en el 2012 el Programa «Yo estudio y trabajo» para jóvenes que se encuentren estudiando y no cuenten con experiencia laboral superior a 90 días corridos.

Existen otros apoyos destinados a favorecer la permanencia de los estudiantes en los Centros Educativos y su inserción social:

- Becas otorgadas por el MEC para estimular a los estudiantes a continuar sus estudios.
- Programa Nacional para la Formación Integral del Futbolista Juvenil, denominado «Gol al futuro», de la Dirección Nacional de Deporte del Ministerio de Turismo y Deporte, orientado a jóvenes de 13 a 18 años de las divisiones formativas de clubes de fútbol profesional con la finalidad de estimular al jugador a transitar y culminar los estudios formales de educación.

- Interfase: coordinado por el CES y el Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación (PAENFE), orientado a estudiantes que tienen una compleja biografía escolar (repetición, rezago, etc.) para que culminen la Educación Media Básica y permanezcan en Educación Media Superior.
- Campamentos educativos, es un programa del CODICEN con participación del CEIP, CES y UTU que organiza campamentos con estudiantes de esos subsistemas y finalmente el Boleto gratuito para estudiantes de Educación Media.
- Programa Convivencia Saludable implementación en algunos centros educativos del Proyecto Con-parte en el marco del Programa Convivencia Saludable de CODICEN.
- Centro de Recursos para alumnos ciegos y con Baja Visión. Programa iniciado en el año 2008 de rápida extensión a todo el país. Su objetivo es la inclusión de las personas con discapacidad visual (ciegos o con baja visión) en educación media.
- Atención a estudiantes sordos e hipoacúsicos. En Montevideo se desarrolla la Experiencia «Cristina Cabrera» en el Liceo No. 32 con cursos de Ciclo Básico. En el Liceo No. 35 se atienden estudiantes sordos e hipoacúsicos que cursan bachillerato. En el interior del país los liceos No. 4 de Maldonado, No. 1,3 y 5 de Tacuarembó así como Mercedes No.2 reciben estudiantes con estas características.
- Atención a estudiantes con trastornos del espectro autista. En el ámbito del Departamento de Atención Integral al Estudiantes (ex Departamento del Alumno) el CES habilitó un grupo de trabajo a efectos de generar acciones de sensibilización en los centros educativos con respecto a esta temática. En este marco se han realizado jornadas y encuentros en el año 2013 que han permitido profundizar el conocimiento del perfil que presentan estos estudiantes así como de los entornos de aprendizaje que se requiere implementar para su desarrollo educativo.

Puede observarse la multiplicidad de programas orientados a apoyar, desde las diferentes problemáticas, la culminación de la Educación Media, ya sea favoreciendo su permanencia en el sistema o a través de programas de inclusión educativa.

El sujeto de la educación y su (re) inclusión

La educación es una práctica social compleja que, a través de metodologías y técnicas, produce, reproduce y transforma sujetos. Para Puiggrós (1990), la educación produce sujetos a partir de otros sujetos por lo tanto es mediadora en ese proceso. Ese sujeto es el que surge de la relación (en esa zona de superposición) entre quien educa y quien es educado, «al producto de la vinculación entre los complejos sujetos sociales que ingresan a las situaciones educativas y los educadores, también sujetos complejos» (op.cit. pág. 30).

A ese sujeto que surge de esa interacción le llama sujeto pedagógico y el mismo será decisivo para los resultados del proceso educativo. No obstante, si se analiza el vínculo entre los sujetos que interactúan: educador y educando, se pueden encontrar ciertas desigualdades entre las funciones sociales que implica dicho vínculo. De acuerdo a Puiggrós es necesario hacer hincapié no sólo en la desigualdad de las condiciones de producción, distribución y uso del capital cultural, sino también en las características de esos vínculos. El currículum es el elemento mediador por excelencia en la relación entre el sujeto educador y el sujeto educando y si bien puede considerarse que el carácter de currículum prescriptivo implica que es el mismo para todos, las características del vínculo entre ambos son determinantes para la constitución de ese sujeto pedagógico.

Otra mirada en la idea de sujeto, la podemos encontrar en Martinis (2001), quien caracteriza a los dos sujetos que intervienen en la relación pedagógica. Por un lado, presenta al educador como sujeto de la transmisión de la cultura, quien aparece en el imaginario social como ese ideal de docente, «apóstol del saber», coherente, homogéneo, cuya «identidad absolutamente fija constituye un imposible -diríamos que es la entronización del super yo- al no tomar en cuenta los múltiples condicionamientos que atraviesan al educador, colocándolo muchas veces en conflicto con los contenidos que debe trasmitir –lo que supuestamente lo coloca en la posibilidad de cuestionarlos / transformarlos-, dando por sobreentendido, además, que el educador efectivamente logra trasmitir la totalidad del contenido que le es asignado» (Martinis, 2001:3).

El otro integrante de la relación pedagógica es el sujeto de la recepción, el educando, que como una tabla rasa, vaciado de todo contenido, es negado en su pluralidad, «de esta forma se transforma en objeto del acto educativo ya que no sabe, no tiene cultura, no tiene pasado, en definitiva: no tiene historia. Desde aquí, la relación pedagógica es construida como una relación esencialmente contradictoria que instala la posibilidad del antagonismo, el cual será mucho más posible desde el momento que reconozcamos que el educando es un «otro» con respecto al educador, construido desde una pluralidad de posiciones (familia, raza, género, religión,...)» (op.cit. pág. 3). De acuerdo al autor reflexionar sobre la relación pedagógica, nos ayuda en el análisis del fracaso escolar, en tanto, y probablemente coincidiendo con Puiggrós, los sujetos no llegan a esa relación sin historia, sino con una historia en construcción que vive las tensiones propias de la relación diádica, pero que se abona con la resistencia a los cambios.

Por otra parte, según Viñao (2002), se entiende por inclusión el índice de acceso y utilización global por una población dada de un nivel, ciclo, etapa, curso o tipo de enseñanza. El dato estadístico que mide dicho índice es la matrícula por grupos de edad en cada uno de ellos. La <exclusión> sería la otra cara: el no acceso, por grupos de edad, a un determinado nivel, ciclo, etapa, curso o tipo de enseñanza. Es interesante lo que el autor rescata de Schriewer y Harney (1992)[10], en cuanto a que el proceso de inclusión, constituye un claro indicador de la transición histórica desde la estratificación a la diferenciación funcional, ya sea para el conjunto de la sociedad como para los sistemas educativos. Ese proceso de inclusión, que puede darse a través del sistema educativo, constituye una modalidad, entre otras, de igualdad formal de acceso de las personas y clases sociales, a otros subsistemas sociales como votantes, trabajadores, pacientes, estudiantes, entre otros. En cierta forma, es, al decir de los autores, la versión educativa del Estado del bienestar. Si bien esto supone un sistema educativo cuantitativamente más expandido, también es inherente a dicho crecimiento aspectos vinculados a la discriminación, segmentación y devaluación académica y social de aquellos logros que las personas obtienen desde esos escenarios, y para cerrar el círculo, estos logros son el resultados se vinculan con demandas (¿necesidades?) de los sectores de clase media-baja y baja.

Todo sujeto de aprendizaje es también un sujeto social que está inscripto en un momento histórico determinado cuya mera inclusión no implica necesariamente la movilidad social ascendente, ya que ésta depende de factores no sólo educativos, sino culturales, económicos, familiares y sociales (Viñao, 2002).

10 Ver SCHRIEWER, J.; HARNEY, K. (1992), «Los ‘sistemas’ de educación y su comparabilidad: comentarios metodológicos y alternativas teóricas». En D. K. Müller, F. Ringer y B. Simon (comps.), El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social, 1870-1920. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 283-299.

La inclusión puede ser una condición que facilita en ciertos casos dicha movilidad social, pero ni siquiera es una condición necesaria de la misma. Sí es, por el contrario, una condición necesaria para que aumente la progresividad[11] de un nivel o modalidad de enseñanza y para ello es necesaria una mayor cobertura educativa para ciertos sectores de la sociedad. Pero esta mayor cobertura debe ser analizada teniendo en cuenta el porcentaje de estudiantes de las clases media-baja y baja que se hallan inscriptos en cursos formales que poseen un mayor prestigio social y académico, de modo resaltar y no ocultar a través de porcentajes globales las diferenciaciones internas.

11 Según Viñao, la *progresividad* mide el grado en que los estudiantes de un cierto nivel, ciclo, etapa o modalidad de enseñanza pertenecen a las clases media-baja y baja. Constituye, pues, un índice que refleja la utilización diferencial del sistema escolar por los estratos, clases o grupos sociales de una población dada

La otra cara la constituye el concepto de exclusión social. Se debe tener en cuenta que la propuesta educativa a ser analizada tenía un fuerte énfasis en la integración social a través de la educación y formación para el mundo del trabajo. Castel citado por Arriba (2002, págs.12 y 13), señala tres espacios sociales en los que aparecen los riesgos de exclusión social:

> «i. Zonas de integración, seguridad o estabilidad. Corresponde a la situación típico ideal de la población con trabajo y protección social asegurada y sólida relación familiar y vecinal. Aunque en este grupo existen grandes desigualdades sociales, éstas no suponen una amenaza para la estabilidad social.
>
> ii. Zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad. La situación se caracteriza por la fragilidad, la inseguridad de las relaciones laborales precarias y la inadecuación de los soportes familiares y sociales.
>
> iii. Zona de exclusión o marginación. Se caracteriza por una retirada del mundo laboral, la ausencia de otro tipo de protección social y aislamiento social. Este grupo sufre las formas más extremas de pobreza, carece de acceso a las formas normalizadas de participación social y son incapaces de salir por si solos de esta situación. En este grupo se encuentran los tradicionales beneficiarios de la asistencia social. Su reducido volumen no lo hace relevante en la desigualdad social».

En este marco, descripto por Castel, los diferentes Programas y los dispositivos de contención señalados anteriormente, atenderían los espacios sociales caracterizados por el segundo y tercer ítem, donde adquiere especial relevancia en los jóvenes la idea de inestabilidad (Rivero, 2014), la cual se materializa en la administración de su economía, en las características de la informalidad, la imposibilidad de prever gastos, de satisfacer sus necesidades mínimas, entre otros. Además, es donde específicamente las potencialidades y posibilidades de aprender de dichos jóvenes podrían verse afectadas. Por ello es necesario realizar las adecuaciones curriculares individuales, grupales e institucionales para habilitar el logro de los aprendizajes, la sostenibilidad cultural y socio-emocional que le permita a los sujetos de aprendizaje continuar estudiando y favorecer así su inclusión social.

En este marco, la terminología «ni-ni» para referirse a un sector de la población que no estudia ni trabaja, como categoría de análisis en diversos estudios, si bien es un concepto útil para orientar las políticas educativas e impulsada desde los medios de comunicación, genera al mismo tiempo efectos de estigmatización intersubjetiva entre los agentes que a veces contribuyen a consolidar la problemática (op.cit). Por otra parte, suele aparecer vinculado a categorías negativas en los jóvenes, tales como «vagos», «pasivos», «resignados», «sin perspectivas de futuro». Aunque según informe de INJU (2014), hay al menos tres categorías claras que se distinguen dentro de éste grupo: 1. quienes buscan empleo activamente; 2. quienes se abocan predominantemente a las tareas del hogar; y 3. quienes no buscan empleo ni se dedican a las tareas del hogar (incluyendo también quienes realizan planes de formación) que implicarían el «núcleo duro» del término.

LAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS

> Las aulas escolares han presentado la misma configuración aproximadamente desde finales del siglo XIX… la organización y funcionamiento de las aulas escolares han sufrido pocas modificaciones que conmovieran su configuración original: espacios cerrados, capaces de albergar grupos de entre 20 y 40 alumnos; una disposición «misal» de los alumnos y los maestros (todos los alumnos relativamente alineados mirando hacia el frente, donde se ubica el maestro); conformación de los grupos de alumnos siguiendo un criterio exclusivamente etario; instrucción simultánea; monopolio de la transmisión del saber escolar (del maestro hacia el alumno), método de enseñanza único para todos los alumnos; organización del tiempo que alterna intervalos de trabajo en clase y recreos]; seguimiento y evaluación individual de los alumnos (registros, legajos, boletines, etc.); registro escrito del trabajo escolar (cuadernos, carpetas) (Diker, 2005, pág. 134).

Sin embargo, las prácticas educativas que se desarrollan en los distintos Programas y propuestas educativas enunciados anteriormente, difieren en gran medida. Si bien existen cambios sustanciales en las metodologías de enseñanza, mucho más ajustadas a los contextos donde se implementan, el cambio más importante es el vínculo que se establece entre el docente y sus alumnos para crear un escenario de confianza mutua clave para desarrollar aprendizajes.

En los distintos Programas se han promovido diversos énfasis metodológicos. En general, el Proyecto de Centro resulta privilegiado como espacio curricular colectivo para el seguimiento de los procesos de enseñanza y de las trayectorias de los alumnos, a nivel individual y grupal, en el proceso de aprendizaje. Este espacio ha llevado a desarrollar un proceso dinámico de adecuaciones curriculares, en función de las características de la clase, considerando sus intereses y expectativas. También, en general, se adopta la metodología de enseñanza por proyectos propiciando así un aprendizaje activo, desarrollando competencias a través de los contenidos de las asignaturas.

Este enfoque permite, además un trabajo interdisciplinario tensionado el campo de cada una de las asignaturas a los efectos de coordinar no solo contenidos, sino habilidades y herramientas propias del campo que nuclea un conjunto de asignaturas.

En ese sentido, el rol del docente deja ya de ser el de proveedor de conocimiento, sino en constructor de escenarios de enseñanza que propicien esos aprendizajes, por lo que su rol es más activo y más cercano a los procesos individuales y colectivos para la aprehensión de los conocimientos y competencias. Aparece en varias propuestas, la figura del docente tutor o el educador referente que resulta clave, a través del seguimiento de la trayectoria del alumno, para desarrollar los aspectos afectivos, de contención emocional y facilitador de la sostenibilidad de la inclusión de los estudiantes.

REFLEXIONES FINALES

La educación como hecho social y cultural siempre es objeto de disputa. La Ley General de Educación la establece como un derecho y por lo tanto la tenemos que enfocar desde ese lugar ¿este hecho no amerita a un cambio en las prácticas docentes, de gestión y de relacionamiento institucional? No es lo mismo una gestión de centros con la participación de los alumnos, sus familias y los docentes, que una gestión orientada a mantener el statu quo y así la inercia pedagógica será mayor aún.

En ese marco se comparten algunas consideraciones finales:

1. Los distintos Programas que se están llevando adelante se inscriben en la política global y sectorial de universalizar la Educación Media. Algunas incorporan a la población potencial a través de la educación formal, otras a través de la educación no formal y otras a través de la articulación educación-trabajo. Como se ha visto, existe una multiplicidad de ofertas educativas y es necesario mirar los resultados obtenidos en cuanto al cumplimiento de los objetivos de cada uno de los programas, a los efectos de conocer la «potencialidad» del programa para la universalización de la educación media pero con una educación de calidad que le permita continuar y sostener sus futuros estudios o trabajos.
2. Hay que considerar el factor económico financiero para incorporar la dimensión de «eficiencia» y, en general, no se dispone de «buena» información que permita realizar una comparación de costos entre los diferentes Programas o Planes. La sostenibilidad de cada uno de ellos y su posible expansión debe tener en cuenta este factor económico para la toma de decisiones estratégicas.
3. Se destaca el involucramiento de los docentes y la apropiación que hacen de las fortalezas conceptuales de cada Programa o Plan. En este marco es de especial relevancia el trabajo que hacen los docentes tutores o referentes, para una población de jóvenes que necesitan de un apoyo sostenido para permanecer estudiando o trabajando. En el contexto de la educación media, de altísima rotación docente, existe un bajo sentido de pertenencia a los centros (particularmente en la capital del país), lo cual no contribuye al logro de los objetivos de las distintas propuestas.
4. La permanencia de los docentes redunda en una actitud positiva respecto a la tarea y la actividad que se realiza en este marco. Las gratificaciones que se encuentran en los Programas o Planes (vinculadas a la educación de adultos en alguno casos, a la contribución que se realiza en situaciones que están reconocidas como de «cambio de trayectorias» a los estudiantes, en otras, a la innovación en un contexto altamente conservador, a «todo por inventarse») son un elemento que aporta sustantivamente a la sostenibilidad de los mismos.

5. Es necesario que los cuadros intermedios a nivel de Inspecciones, Direcciones, Coordinaciones, tengan un papel más activo y de liderazgo pedagógico para una evaluación permanente de cada Plan así como de ajustar y sostener los lineamientos de cada uno de ellos en sus distintas dimensiones: pedagógicas, administrativas, comunitarias y de gestión. En particular, sostener y revitalizar el carácter interinstitucional de varios de los Programas para unificar criterios y encontrar nuestras estrategias de gestión en el marco de una creciente descentralización en la toma de decisiones y operando fuertemente a nivel local. Podrá sistematizar los resultados de la gestión y visualizar y compartir las «buenas prácticas».
6. Por otra parte, son actores claves para la «formación en servicio» de los docentes que operan en dichos Programas. La sostenibilidad de los mismos requerirá de una actualización y perfeccionamiento docente permanente, en el marco de una enseñanza que se va a desarrollar en contextos muy diferentes a los cuales, en general, fueron formados los profesores. A su vez, esto permitirá contar con docentes especializados para trabajar en estas temáticas.
7. Igualmente el papel de dichos actores es clave para fortalecer la dimensión participación de la comunidad educativa en la gestión propiamente dicha, a través de los Consejos de Participación previstos en la LGE, asumiendo los desafíos, responsabilidades y resultados que se obtengan.
8. En este marco de descentralización y autonomía será necesario definir con mayor claridad los mecanismos para promover en forma sistemática los objetivos de cada Programa y de cada Centro de Estudio. Para ello habría que definir los niveles de responsabilidad y autonomía que deberían tener las Direcciones de los Centros, el Equipo Docente, etc.
9. En ese punto, es necesario también definir los criterios para la habilitación de nuevos centros donde se van a desarrollar los Programas o Planes desde una perspectiva interinstitucional, más que por cada subsistema educativo.

10. También es necesario ajustar los procedimientos administrativos de la trayectoria escolar de los alumnos. La historia de cada alumno es única y debe ser compartida por cada una de las Instituciones que forman parte del Programa y de aquellas que están fuera del mismo. Los formularios digitales de registro de información escolar, suelen estar diseñados para planes tradicionales de enseñanza y no se ajustan a los requerimientos que este tipo de estrategias requiere, con una población de estudiantes que pueden abandonar una propuesta e irse a otra (por ejemplo, abandonar una propuesta de educación formal e ingresar a una de educación no formal). Es necesario conocer si un alumno se desvinculó para formar parte del mundo del trabajo a para continuar estudiando en otra institución o para formar parte del sistema de cuidados familiar (atender a sus hermanos o padres, etc.), lo que trunca el proceso y no permite generar acciones con redes locales u otras líneas de políticas transversales que contribuyan a la inserción de los jóvenes.
11. Por otra parte, un correcto registro de la trayectoria escolar de cada alumno permitiría planificar, gestionar y evaluar los distintos Programas en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.
12. Se debe contar con un sistema de información que colabore con la gestión, permita producir estadísticas, y asegure el seguimiento de la trayectoria de cada estudiante y del centro educativo. Para ello, se debe contar con personal capaz de producir e interpretar datos de este tipo y colaborar así con la gestión, planificación y evaluación.

Las realidades en las distintas dimensiones que constituyen un Programa con los objetivos mencionados, requiere para su evaluación un sistema de indicadores objetivos, así como un sistema de recolección de información de parte de los propios actores para conocer, por ejemplo, el grado en que se están operando transformaciones en aquellos que permanecen en el programa o Plan y que esas transformaciones están vinculadas fuertemente a la valorización de la educación en el proyecto de vida personal, conocer cómo valoran los aprendizajes y sus expectativas en cuanto al futuro inmediato, etc.

En general, las propuestas educativas que se desarrollan en los Programas y Planes, más allá de los contenidos impartidos y habilidades desarrolladas, incorporan hábitos de estudio y trabajo, reforzamiento de los vínculos interpersonales de los educandos con el mundo adulto y una re significación de la relación con sus pares. Estos elementos apuntan a sentar las bases afectivas, cognitivas y emocionales para estudiar y continuar estudios formales y/o para ingresar al mundo del trabajo.

Se han descripto ciertas lógicas institucionales que tienen como centralidad a la persona aprendiente, a lograr el mejor vínculo con ellas, en especial de convivencia y participación, de forma que estos «nuevos» formatos escolares aborden las diferencias y profundicen líneas de trabajo con la comunidad y la familia. Todo programa que procure la inclusión de quienes se han desvinculado del sistema educativo, debe comprender no sólo los motivos por los cuales se produjo tal desvinculación, sino también conocer qué debería cumplirse para se inserten en él y sostengan al propósito.

Esta centralidad en los objetivos que se persiguen, que podríamos llamarle *la cara humana de la política*, (Rivero, 2014) se vuelve crucial a la hora de entender los procesos que los individuos viven en una institución, especialmente cuando nos referimos a poblaciones vulnerables e instituciones que deberían generar fuertes esfuerzos inclusivos.

BIBLIOGRAFÍA

AGEV - MIDES. (2014). Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social. Montevideo : AGEV - MIDES.

AGEV. (2014). Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño. Guia metodológica y formato de informe final. Montevideo: AGEV-OPP.

Arriba, A (2002) El concepto de exclusión en política social. Unidad de políticas comparadas (CSIC). Documento de Trabajo 02-01. Enero. Madrid.

BID (2000). El sistema educativa uruguayo: estudios de diagnóstico y propuestas de políticas públicas para el sector, Montevideo, Departamento Regional de Operaciones I.

Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social, Buenos Aires, Paidós.

De Armas, G., & Retamoso, A. (2010). La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro. Montevideo: UNICEF.

Filardo, V. Cabrera, M. y Aguiar, S. (2010) Encuesta nacional de Adolescencia y juventud. Segundo informe. Montevideo. INJU-Infamilla-MIDES

Filardo, Verónica; Mancebo, María Esther. (2013) Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos. Montevideo, U.R. CSIC.

Frigerio, G., Diker, G. (comps.) (2005) Educar: ese acto político. 1ra. ed. Buenos Aires. Del Estante Editorial.

INEEd. (2014). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014. Resumen ejecutivo. Montevideo. INEEd.

INJU (2014) *¿Ni-ni? Aportes para una nueva mirada.* En <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/21241/5/innova.front/ni_ni_aportes_para_una_nueva_mirada Consultado el 12/09/2015

Martinis, P., Redondo, P. (2006) Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas. Buenos Aires. Del Estante Editorial.

Martinis, P. «Maestros trabajando en situaciones de pobreza: entre la frustración y la posibilidad. Apuntes para una investigación» en Revista El Cardo Año 4, Nª 7. Julio de 2001. Área de Didáctica de la Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Entre Ríos (Paraná, Argentina).

MEC–PNET/ PROJOVEN-INEFOP. (2014). Jóvenes, educación y trabajo en los cursos CECAP-PROJOVEN ¿Propuestas significativas? Montevideo. FHCE-MEC.

Ministerio Educación y Cultura. (2014). Anuario Estadístico de Educación 2013. Montevideo. MEC.

PNET-CECAP. (2013). Educación y trabajo. Aportes para una construcción colectiva 2. Montevideo: MEC.

Puiggros, A. (1995). Volver a educar, Buenos Aires, Ariel.

---------- y Gómez, M. (2003). Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.

Rivero, L. La revinculación educativa de los jóvenes ni-ni. Supuestos, proyectos y tensiones. Recuperado el 15 de 08 de 2015, de Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR: http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Rivero.pdf

Viñao, A. (2002) Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios. España. Universidad de Murcia.