

IX jornadas de Investigación  
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

## Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

¿Alcanza la ley?  
La desafiliación en  
educación media



Verónica Filardo

## **PONENCIA: ¿Alcanza la Ley? La desafiliación en Educación Media**

**Dra. Verónica Filardo**

*Departamento de Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales*

### **ABSTRACT**

Frente a largas series temporales, que mantienen la tendencia a la baja de egreso de educación media en el Uruguay, que lo posiciona en términos relativos en América Latina muy desfavorablemente, se sanciona la Ley de Educación en el 2008 que constituye como “obligatorio” la aprobación de este nivel educativo.

Independientemente de los objetivos políticos que se desprenden de esta obligatoriedad, es necesario debatir sobre los desafíos que ésta supone: ¿derechos u obligaciones? ¿Sólo recae en el cumplimiento de obligaciones sobre los sujetos a quienes se dirige o se requiere un cambio de formato sistémico? ¿Cuáles son las consecuencias de la obligatoriedad? ¿Cuáles son los requerimientos económicos para el cumplimiento de esta ley? ¿Que sanciones existen para quienes no la cumplan? ¿Cómo afecta la obligatoriedad de la educación a la “condición de adolescentes y jóvenes?

**Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010**

## I. La Ley General de Educación y su contexto

En el 2008, se sanciona la Ley General de Educación (Nº 18.437) que promulga que es obligatorio para todos los ciudadanos del país completar la Educación Media.

Sin embargo la situación actual muestra estar muy lejos de llegar a ese resultado. Del total de jóvenes urbanos de 20 a 29 años del país, sólo han completado el nivel medio el 32% (Filardo et al, 2009). Universalizar la aprobación de educación media superior, implica revertir el comportamiento actual de al menos dos tercios del total de los jóvenes del país, lo que en principio, parece poco probable que se produzca simplemente por la existencia de una “ley” que lo defina obligatorio.

Es necesario por tanto, dar cuenta de algunos elementos que den luz sobre este fenómeno, que si bien es muy tematizado y sobre todo adjetivado (“urgente”, “de necesaria atención inmediata”, “de alto riesgo”, “alarmante”, “grave”), no por eso se ha estudiado adecuadamente.

A continuación mencionaremos algunos elementos centrales para entender algunas de sus determinantes.

1. Egresan de Educación Primaria el 97% de los jóvenes de 20 a 29 años del país.
2. Uno de cada tres egresan con rezago (repetieron uno o más años en la escuela)
3. Inician la Educación Media casi el 90%.
4. De los que no inician Educación Media dos de cada tres terminaron la escuela con rezago.

De estos datos podemos concluir que: las tasas de egreso de Educación Primaria son casi universales. No obstante, casi uno de cada tres egresaron con extraedad (repetieron al menos un año en primaria). Lo que significa un primer asunto más que relevante para la continuidad educativa. Si bien cumplen la aprobación del nivel primario, uno de cada tres jóvenes han repetido al menos un año durante el primer ciclo escolar.

La gráfica a continuación muestra una visión integrada de los jóvenes en la trayectoria escolar, hasta Educación Media. A partir de allí se ve que aquellos que cumplen en tiempo y forma lo que propone la ley de educación del 2008 (culminación de Educación Media en el tiempo esperado) son el 19% del total de jóvenes del tramo.

El 13.7% de los jóvenes siguen la trayectoria esperada (culminar Educación media pero en más tiempo del previsto, tanto fuera producida por repetición en la primaria o en el nivel medio). Debe hacerse notar 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).

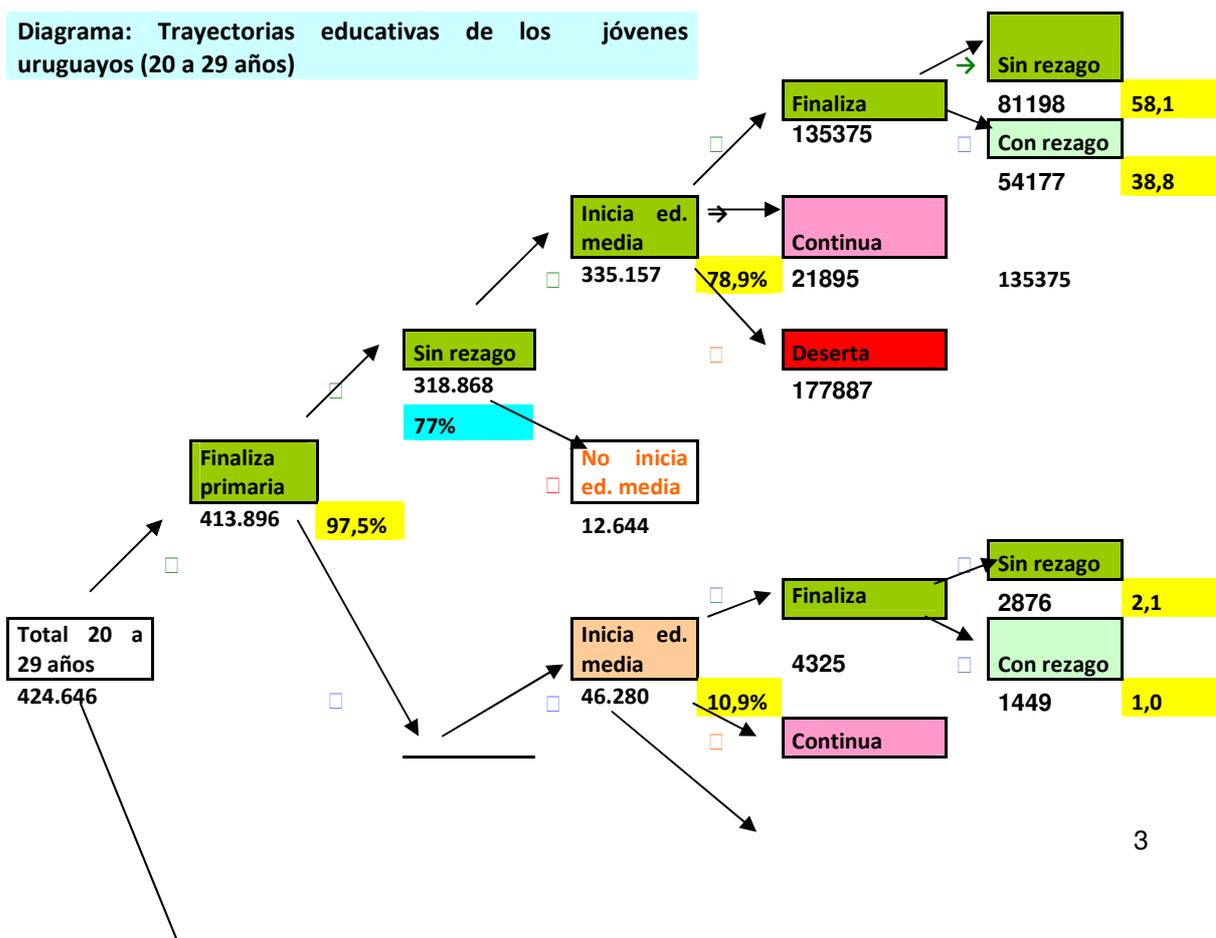
La determinación de los resultados obtenidos en Primaria son más que elocuentes. El “asunto educativo” debe re-colocarse: no es sólo un problema de educación media, si bien se *muestra* en este nivel.

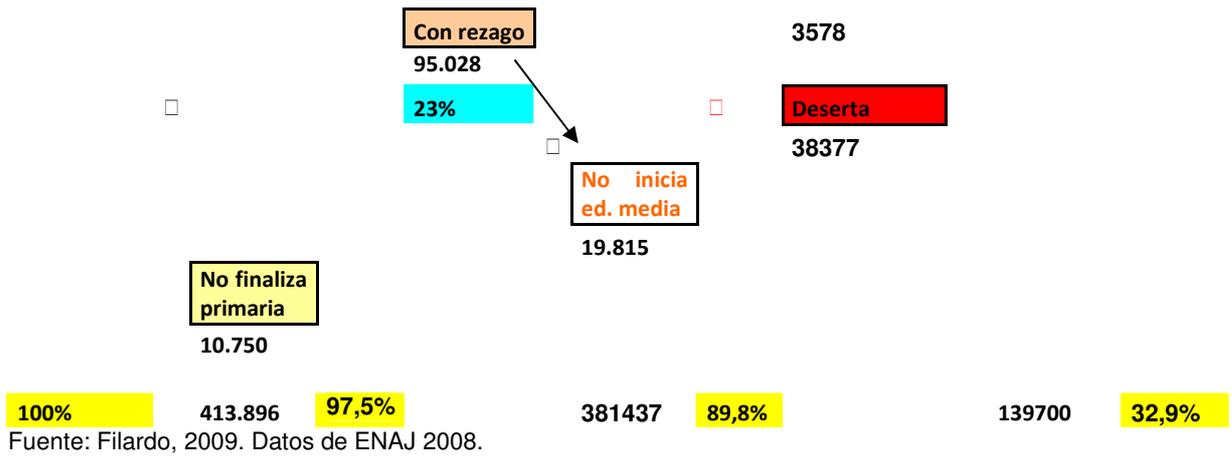
Por si fuera necesario más evidencia para mostrar lo anterior: los que finalizan Educación Media habiendo aprobado primaria con rezago y habiendo iniciado el nivel, tanto sea repitiendo o no en el nivel medio no llegan a ser 1 de cada 10. En el conjunto de jóvenes del tramo llegan a ser el 1% y corresponden al 3% de los que finalizan Educación Media.

La evidencia presentada acusa la ausencia de estudios que den cuenta de dos asuntos fundamentales: en primer lugar una mirada integrada de las trayectorias educativas. La determinación de los desempeños de un nivel sobre el siguiente, es marcada. La necesidad de colocar los flujos del sistema, y la sucesión de los eventos en la lógica de trayectorias educativas, aún no es posible de hacer de forma sistemática.

Esto se debe en gran medida al diseño institucional de ANEP; en que las autoridades devienen de “desconcentrados” (primaria, secundaria, educación técnica y formación docente) todos ellos con niveles de autonomía tal, que produce incapacidades –ya estructurales y difíciles de revertir en este diseño-, que no logra “mirar integralmente” ni el sistema educativo, ni los resultados que produce.

**Gráfica 1: Trayectorias Educativas de Jóvenes urbanos de 20 a 29 años. Año 2008.**





Las altas tasas de egreso de Primaria, sin duda significan un gran avance, que es empañado por los elevados porcentajes de egreso con extraedad, sinónimo de altos porcentajes de estudiantes que repiten años en el nivel. Lo más relevante sin duda es el impacto que esto genera en los resultados que se obtienen en el nivel siguiente: Educación Media.

Este diseño institucional, de autoreferencialidad de cada uno de los desconcentrados (cada uno se mira a si mismo), se traslada luego a la opinión pública sin que medien más análisis. Eventualmente ello conduce a mirar los resultados en el nivel en que éstos se muestran, aunque no necesariamente dónde estos se producen.

En segundo lugar, también se detectan carencias en estudios sistemáticos sobre los resultados educativos que abarquen al conjunto de los jóvenes, tanto sea que cursen en establecimientos educativos públicos o privados. Como se verá a continuación la gran desigualdad e inequidades que se revelan en las trayectorias educativas se vinculan con ello<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Debe aclararse que no obstante no se advierten esas diferencias por tipo de establecimiento educativo en las evaluaciones de aprendizaje, particularmente a partir de la información derivada de los estudios PISA (2003-2006) en Uruguay.

## II. TRAYECTORIAS EDUCATIVAS

A partir de los datos anteriores se construyen cinco trayectorias educativas:

**1. TRAYECTORIA ESPERADA:** Finalización de la educación media en el tiempo previsto institucionalmente. Cumple con resultados y procesos esperados. Representa al 19% de los jóvenes de 20 a 29 años.

**2. TRAYECTORIA ESPERADA LENTA.** Finalización de educación media (resultado esperado) pero en un tiempo mayor al esperado (duración no esperada). Representa al 13.7% de los jóvenes considerados.

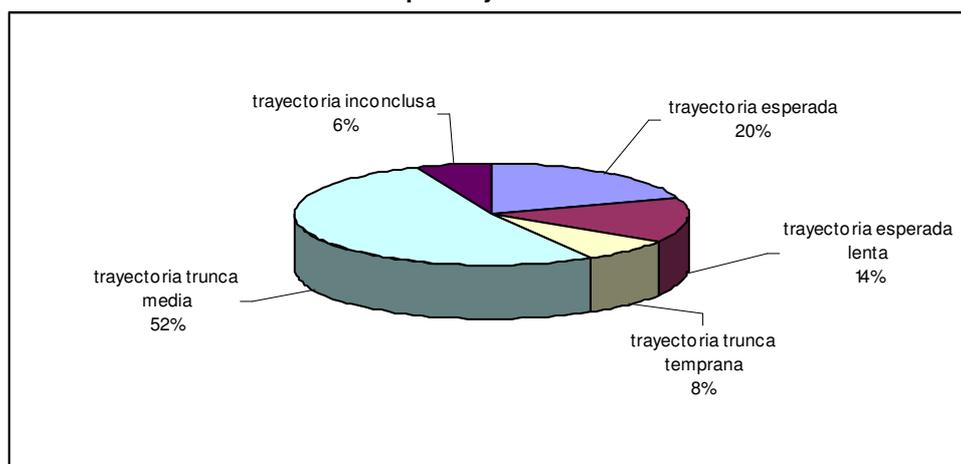
El incremento del tiempo adicional al teóricamente requerido para el cumplimiento del resultado puede deberse tanto al rezago proveniente del ciclo escolar o al ciclo de educación media.

**3. TRAYECTORIA TRUNCA TEMPRANA** Dado que la finalización del nivel primario de educación es prácticamente universal (culminan el ciclo el 97% de los jóvenes del tramo) esta trayectoria se define por el “NO INGRESO A LA EDUCACION MEDIA”. Representa al 7.6% de los jóvenes del tramo; dos de cada tres de ellos están marcados por experiencia(s) de repetición en primaria.

**4. TRAYECTORIA TRUNCA MEDIA** Representa a aquellos que ingresados a educación media, no culminan el nivel, desertando del sistema educativo. Representa al 51% del total de jóvenes de 20 a 29 años.

**5. TRAYECTORIA INCONCLUSA** Son aquellos que teniendo 20 a 29 continúan en el nivel medio de educación, aún asistiendo a centros educativos, ya sea por haber abandonado, y luego reingresado al sistema o por múltiples repeticiones tanto en primaria como en secundaria. Representa al 6% los jóvenes del tramo.

Gráfica 2: Jóvenes de 20 a 29 años por trayectorias educativas.



Fuente: Filardo, 2009. Datos de ENAJ 2008.

Las trayectorias se vinculan además con factores estructurales (lugar de residencia: Montevideo- Interior); sexo; capital educativo del hogar de origen, ingreso per cápita del hogar; pero también con eventos vitales: emancipación y autonomía (Filardo, 2010)

En este sentido es un punto nodal ver las consecuencias que tiene la pretensión “normalizadora” del Estado, al sancionar una ley en que se hace obligatoria la culminación de la Educación Media.

### III. ¿Derechos o deberes?

Diversos antecedentes documentan la pretensión normalizadora del sistema educativo en Uruguay, desde sus inicios (Mancebo, 2008; Bralich, 1987). En la actualidad dicha pretensión tiene múltiples consecuencias y se ancla en diversos dispositivos: la homogeneización de los planes y programas de contenidos equivalentes para la población estudiantil en los primeros ciclos, por un lado y las “tipificaciones” del estudiante, por otro. En este sentido se han estudiado el funcionamiento sistémico perverso que articula actualmente las escuelas comunes con las escuelas especiales (para discapacitados intelectuales) a las que se derivan quienes no pueden ser encuadrados en las normas y tipificaciones que regulan las conductas, actitudes, tiempos de aprendizaje de los niños y niñas en las escuelas (Planel, 2009).

La Ley N° 18.437 supone también la normalización, sin mediar una diversificación sustantiva de los recorridos curriculares posibles (más allá de algunas modificaciones focalizadas en el segundo ciclo de Educación Media)

Por otra parte, la culminación obligatoria del nivel medio completo, hace que la condición de estudiante, se mantenga hasta los 18 años como mínimo<sup>2</sup>. Síntoma claro de “normalización” la fijación de límites de edad para el desempeño de roles sociales y de “habilitaciones” para otros. Se configura de esta forma un rol social fijo y para todos, (definiéndose de esta forma el desvío y en consecuencia “los desviados”), que tiene serias repercusiones sobre la otras dimensiones sobre la vida de los jóvenes, sus duraciones y secuencias. (inicio de la vida reproductiva, laboral; emancipación y autonomía).

Asimismo se establecen normas, jerarquías y valoraciones sobre un conjunto de otras posibles acreditaciones (tanto de competencias para el mundo laboral, como de formación/capacitación) que se devalúan por el establecimiento de la “obligatoriedad de una única formación posible hasta los 18 años!), que actualmente muestra no serlo para dos de cada tres jóvenes.

---

<sup>2</sup> La edad teórica de egreso de Educación Media son los 18 años. Sin embargo, los porcentajes de extraedad en Primaria, y los que se acumulan por repetición en el nivel medio, hace que sólo un 20% del total del tramo de edad estudiado (20 a 29 años) hayan podido cumplir con estas condiciones.

Es por eso que se hace necesario pensar las consecuencias que se derivan de esta Ley, que desbordan en diferentes dimensiones (sociales, económicas, políticas e institucionales). En otro trabajo (Filardo, Mancebo, 2010) hemos propuesto el estudio de los desafíos que se enfrentan para “poder cumplir la ley”; en particular los de naturaleza educativa; los de naturaleza económica (¿cuánto es necesario invertir para lograr la cobertura universal de calidad en Educación Media?); los sociales (¿cómo hacer compatible el cumplimiento de los requerimientos educativos con la vida laboral de los jóvenes, o de obtención de ingresos y de autonomía? ) así como de índole política ( de diseño institucional que permitan superar los obstáculos actualmente presentes de falta de integralidad entre los diferentes ciclos educativos).

El interés aquí es específicamente colocar el paso previo: la pretensión normalizadora del Estado que esta Ley implica, en particular sin que exista ningún otro cambio que su propia proclamación que sostenga incluso la viabilidad del cumplimiento de la misma.

La premisa “la educación es un derecho de todos/as” no admite cuestionamiento. Sin embargo, es posible distinguir entre el derecho a educarse y la obligación de hacerlo de determinada forma hasta determinado momento. En particular hasta los 18 años. ¿Qué implica cumplir con esta obligación? ¿Está “permitido” tener hijos antes de haber culminado Educación Media?. ¿Se puede trabajar antes de haber terminado?. ¿Qué mecanismos existen para aquellos que necesiten o quieran ingresar al mercado laboral para compatibilizar ambas inserciones?. ¿Existen subsidios para estudiar y cumplir la ley, para aquellos que necesiten recursos para aquellos?. ¿Qué mecanismos de sanciones para las familias con adolescentes que no asistan a centros educativos se prevén? ¿Son las familias quienes tienen que responsabilizarse del cumplimiento de esta “obligación” o son los propios “jóvenes”?

#### **IV. La ciudadanía silenciosa**

Las preguntas anteriores parecen haber sido desteñidas frente al destello de la premisa “todos tienen que educarse” (lo no dicho es: de la misma forma, el mismo tiempo y hasta el mismo nivel como mínimo).

Cuando los datos muestran una gran distancia entre lo que se pretende un deber y lo que ocurre, la propia ley parece *ingenua*. Sin embargo, más sorprendente es lo poco que se ha tematizado y la ausencia en los debates, en el ámbito académico, en la propia ANEP; en la prensa y en la opinión pública. Las consecuencias y los efectos posibles de la ley no están en la agenda.

Hace unos años, hacíamos referencia al concepto de resistencia pasiva de Maffesoli, para dar cuenta de este fenómeno de “retiro” del sistema educativo de los jóvenes, sin que se produzca más nada que el resultado. No hay

movimientos de protestas, ni de demandas, simplemente distancia e indiferencia (mutua?).

*“Es preservando las etapas de una revolución, los motivos de una conspiración, o más simplemente la resistencia pasiva o la conspicua actitud de reserva respecto de cualquier poder establecido (político, administrativo, simbólico) como se crea una comunidad”. (Maffesoli, 1990:81)*

La significación de esta ley, tanto para la ciudadanía, para los jóvenes y adolescentes involucrados directamente en cumplir con ella, para la clase política, el Estado, las autoridades educativas, la justicia (que debiera operar en los casos de “incumplimiento de la ley”), y la academia, merece ser objeto de estudio y debate.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Filardo, V. (2010) *Debatiendo entre juventudes y sistema educativo*. Conferencia en el II Congreso de Educación. Instituto Crandon. Julio, 2006

Filardo, V. et all (2010) Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes. Segundo Informe, Infamilia-INJU. Montevideo.

Mancebo, M.E., Filardo, V. (2010) Derecho a la educación y obligatoriedad de la educación media en Uruguay: desafíos pendientes y alternativas abiertas” Proyecto presentado al Fondo universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales.

Maffesoli, M (1990) El tiempo de las tribus. Barcelona, Icaria.

Mancebo, M. E. (2008) History of education in Uruguay en Gvirtz, S-Beech, J (eds) Going to school in LatinAmerica. Londres Greenwood.

Planel, Anaclara (2010) Las (de)limitaciones de la discapacidad intelectual, sus diagnósticos y abordajes. En Filardo, V. (coordinadora) Políticas públicas para jóvenes. INJU-FCS. (en prensa).

