

# la desafiliación en la educación media y superior un enfoque interdisciplinario

## café & tertulia

colección 2 | 10



**Espacio Interdisciplinario**  
Universidad de la República  
Uruguay



# la desafiliación en la educación media y superior un enfoque interdisciplinario

café & tertulia

colección 2 | 10



**Espacio Interdisciplinario**  
Universidad de la República  
Uruguay

Colección Café y Tertulia 2 | 10. La desafiliación en la educación media y superior. Un enfoque interdisciplinario.

Publicación coordinada y compilada por la Unidad Académica del Espacio Interdisciplinario  
Paula Cruz, Mariana González, Carolina Panizza, Bianca Vienni  
Edición: Mariana González, Bianca Vienni  
Diseño: Paula Cruz

Primera edición, febrero 2011, 1000 ejemplares  
Colección Café y Tertulia. ISBN Obra completa 978-9974-0-0739-0  
ISBN Volumen 978-9974-0-0742-0

Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República  
José Enrique Rodó 1843  
11200 Montevideo Uruguay  
[www.ei.udelar.edu.uy](http://www.ei.udelar.edu.uy)  
[ei@ei.udelar.edu.uy](mailto:ei@ei.udelar.edu.uy)

Imprenta: Tradinco  
Minas 1367, 11200 Montevideo Uruguay

Audiovisual  
Realizado por: Unidad Académica del Espacio Interdisciplinario  
Editado y post-producción: Pablo Sáder  
Duración: 61 minutos  
Impresión: El ojo charrúa

Distribución general: Espacio Interdisciplinario

Las opiniones vertidas en esta publicación y en el audiovisual corren por cuenta de los autores.

## índice

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>La desafiliación en la educación media y superior Un enfoque Interdisciplinario</b>	<b>9</b>
<b>Sobre la desafiliación educativa</b> Tabaré Fernández Aguerre	<b>19</b>
<b>Desvinculación de la Educación Superior Políticas propuestas por la Universidad de la República para contribuir a la generalización de la educación superior</b> Luis Calegari	<b>35</b>
<b>Reflexiones acerca de las Políticas de Inclusión en la Educación Media Nacional</b> Nicolás Bentancur	<b>47</b>



**Colección Café & Tertulia  
Presentación**



La comunicación es una parte integral del proceso de investigación, aún más en los casos de temáticas que requieren de un abordaje interdisciplinario. La comunicación como fenómeno, los usuarios y los públicos receptores, consumidores o transmisores y los procesos de creación y divulgación social de los contenidos serán los protagonistas de esta Colección.

El Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República (UdelaR) tiene entre sus cometidos promover ámbitos de discusión de temas de interés general desde un enfoque interdisciplinario; para ello organiza, desde el año 2009, el ciclo “Café & Tertulia”. Un espacio dedicado a pensar sobre la investigación científica, favoreciendo el acercamiento de los asistentes con especialistas y la discusión de diferentes temas, donde la ciencia y su comunicación son las líneas de acción, involucrando a divulgadores, comunicadores, docentes e investigadores de diversas instituciones, con la participación del público interesado en las temáticas. Se trata de generar un espacio para el debate sobre temas de interés social, donde interactúe el saber especializado de investigadores sobre el tema en cuestión, con el saber de otros actores que también están involucrados.

La tertulia se propone como una reunión para intercambiar desde las distintas disciplinas, utilizando, como única herramienta, el mensaje oral del expositor, acompañado de un café. Es una pausa para debatir, informarse o compartir ideas y opiniones, reflexionar



desde el intercambio entre disciplinas cuyos enfoques enriquezcan la temática.

La actividad comienza con una breve presentación del tema por parte de quien oficia de moderador. Luego cada uno de los invitados del panel presenta los ejes de la temática. Allí se abre un intercambio entre los participantes que culmina con la puesta en común del moderador. Durante el desarrollo del debate, el público puede hacer llegar sus preguntas e inquietudes a la mesa, complementando los abordajes sobre el tema tratado.

“Café & Tertulia” es la colección dedicada por el Espacio Interdisciplinario a las temáticas investigadas en la Universidad de la República que requieren de un enfoque interdisciplinario, con un compromiso especial con la divulgación científica y los mecanismos de mejora de la comunicación social. Se quiere favorecer el acercamiento a la ciencia y al conocimiento científico, propiciando la participación de diversos académicos e investigadores y actores de variadas instituciones.

# 1

## **La desafiliación en la Educación Media y Superior**



En esta edición de la colección *Café & Tertulia* se analiza la desafiliación en la educación media y superior a partir de la mirada de distintas disciplinas.

La desafiliación educativa ha sido definida como el estado resultante de diferentes tipos de trayectorias académicas truncadas de transición al mundo adulto en las cuales los jóvenes deciden concluir su membresía respecto de cualquier escuela del sistema educativo, dejan de aceptar como válidas para sí las expectativas de bienestar derivadas de la educación y pasan a edificar su identidad sin referencia al rol de estudiante, quedando en una posición vulnerable a directamente excluida de la protección social asociada a la asistencia a la escuela<sup>1</sup>.

Cuando decide abandonar los estudios, el joven deja de aceptar como válidas las regulaciones y las expectativas de rol derivadas del status de estudiante para elegir y adherir a otras regulaciones basadas en autopercepciones (vocación, competencias, apariencia, etc.). A su vez, esta decisión suele estar relacionada con una evaluación costo - beneficio en la cual se pone de un lado el valor marginal de añadir un año más de escolarización al capital humano ya acumulado, y del otro lado los costos de ese año

---

1 CASTEL, R. (2000) "The Roads to Disaffiliation: insecure work and vulnerable relationships." *International Journal of Urban and Regional Research* Vo. 24 (3), Malden.

adicional como el riesgo de fracasar o volver a fracasar académicamente<sup>2</sup>.

En nuestro país, mientras que los niños de 4 y 5 años presentan una inserción casi universal en el sistema educativo, el 50% de los jóvenes en edad de finalizar el bachillerato se encuentran fuera del sistema. A partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares ampliada de 2006 se observa que solamente el 64,2% de los jóvenes asiste sin rezago a la educación media, lo cual varía según la situación económica y el género. Por un lado, en los extremos de los valores de jóvenes sin rezago están el 82,2% de las mujeres no pobres y el 40,5% de los varones pobres<sup>3</sup>.

Algunas de las variables que inciden sobre la predisposición al abandono, son el hecho de que la mayoría de los amigos del estudiante ya hayan desertado o estén pensando en hacerlo, que el estudiante se identifique más con sus amigos del barrio que con sus compañeros de estudios, que tenga relaciones débiles con su familia o que el contexto sociocultural del liceo sea bajo, a tal punto que el efecto de esta variable es más fuerte sobre la

---

2 FERNÁNDEZ, T. et al. (2010) "La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y prácticas", Fondo Universitario para la comprensión de temas de interés general - CSIC, UDELAR.

3 ARISTIMUÑO, A. (2009) "El abandono de los estudios del nivel medio en Uruguay: un problema complejo y persistente", Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Volumen 7, Número 4, p. 182-183.

predisposición que el contexto de origen del estudiante 4. En este sentido, la teoría del capital social entiende que los fracasos en el ámbito escolar y en el mercado de trabajo se atribuyen a la escasa salud o extrema homogeneidad de las redes en las que se haya inmerso el joven, las que no estarían facilitando el aprovechamiento pleno de la estructura de oportunidades.

Existen diversas estrategias de intervención para desincentivar la desafiliación. Por un lado, éstas pueden ser complementarias al curso regular, con asistencia a los y las estudiantes y/o a sus familias en bienes (alimentación, vestimenta, becas de apoyo económico, etc.) o en servicios centrados en el desarrollo de habilidades sociales, apoyo personal y actividades de integración social (resolución de conflictos, reconocimiento como estudiante y pertenencia en el centro, monitoreo a la asistencia a clases y comunicación entre la escuela y la familia). Por otro lado, la intervención puede implicar reformular la dimensión académica al punto que se diseñe una organización alternativa al curso regular, sea dentro del mismo centro educativo o erigiendo centros educativos especializados. Se trata de programas educativos con una propuesta diferencial a la que es ofrecida de forma regular en las aulas y/o en las escuelas y que pueden o no incluir también bienes o servicios complementarios. Estas estrategias pueden

---

4 op. cit. p. 188.

ofrecer una orientación focalizada y/o universal, es decir estar orientadas tanto a los estudiantes en riesgo de desafiliación como a alumnos/as sin mayores dificultades en su integración educativa.

Las evaluaciones de impacto han indicado una mayor efectividad y eficiencia en aquellos programas con un diseño flexible y ajustado a las necesidades de los estudiantes atendiendo a su diversidad y específicamente a la del momento del proceso de desafiliación en que se actúa<sup>6</sup>.

En nuestro país, ha predominado un enfoque universalista para combatir el problema en el ciclo medio básico. En 1986 y 1996 se lanzaron diversos planes de estudio que proponían cambios curriculares y de gestión sustantivos, destinados a mejorar la calidad del sistema. Entre sus medidas más importantes se incluyeron varias destinadas a abatir la deserción, como parte de un conjunto de políticas de tipo universal. Es recién en la segunda mitad de esta década que aparecen algunas medidas de tipo focalizado orientadas a un sector específico dentro de las cuales puede incluirse al Programa de Aulas Comunitarias (PAC) y el Programa de Impluso a la Universalización (PIU)<sup>7</sup>.

---

6 Tomado de "La desafiliación en la Educación Media y Superior...", op.cit. p. 50-51.

7 ARISTIMUÑO, A. "El abandono...", op.cit. p. 191.

Los participantes en la mesa de debate sobre esta temática fueron:

### **Tabaré Fernández**

Doctor en Sociología. Docente del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR). Coordinador del proyecto “La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y prácticas” financiado por el Fondo Universitario para la comprensión de temas de interés general (CSIC, UDELAR).

### **Marcelo Boado**

Doctor en Sociología. Docente del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR). Integrante del proyecto “La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y prácticas” financiado por el Fondo Universitario para la comprensión de temas de interés general (CSIC, UDELAR).

### **Pilar Ubilla**

Directora General del Consejo de Educación Secundaria. Magíster en Ciencias, Opción Educación. Profesora Educación Física y



Licenciada en Juegos y Recreación.

### **Luis Calegari**

Médico. Pro-rector de Enseñanza (Comisión Sectorial de Enseñanza, UDELAR). Director del Departamento de Parasitología y Micología, Instituto de Higiene (UDELAR).

### **Nicolás Bentancur**

Doctor en Ciencias Sociales. Docente e Investigador especializado en Políticas Educativas del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR).

### **Moderador: Gabriel Kaplún**

Director de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación (UDELAR). Educador y comunicador. Magíster en Comunicación (CIP - IDRC), Doctor en Estudios Culturales latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador).

---

**Agradecimientos:**

Gabriel Kaplún, Pilar Ubilla, Tabaré Fernández, Marcelo Boado, Pro -Rector Luis Calegari, Nicolás Bentancur, Beatriz Diconca, Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Investigación Científica, Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Enseñanza, Pablo Sáder, Equipo técnico de UNIRADIO, Bienestar Universitario.



# 2

## **Sobre la desafiliación educativa**

Tabaré Fernández Aguerre



La desafiliación educativa en el tránsito de la Educación Básica a la Superior constituye el principal problema para cualquier política que se proponga construir igualdad de oportunidades, dada su magnitud y su persistencia al menos en los últimos 20 años. Existe consenso entre los especialistas sobre su origen, generado por la estratificación social y en las desigualdades de género. La investigación más reciente también ha mostrado el papel crítico que tienen los factores organizacionales y pedagógicos, tales como el tamaño de la escuela, el plan de estudios y el clima escolar. Constituye además, un fenómeno heterogéneo: es variado el tipo de trayectorias que lleva a esa posición de vulnerabilidad social entre adolescentes y jóvenes. Los incipientes estudios sobre las políticas de inclusión muestran que tienen una lógica correcta pero que resultan insuficientes: sólo cubren una proporción mínima de los desafiados y además, carecen de respuestas a los problemas estructurales que generan el fenómeno.

Ahora bien, la contundencia de este conocimiento científico a nivel mundial no condice con la escasa acumulación de investigaciones hechas en Uruguay; tampoco con la comprensión que se tiene del fenómeno en distintos ámbitos sociales. Las prioridades de las agendas públicas tampoco parecen recoger adecuadamente la gravedad de los diagnósticos. Es claro, por tanto, que para contribuir a formular soluciones a este problema, se hace imprescindible crear herramientas específicas que ayuden a

canalizar la investigación universitaria para una mejor comprensión pública.

Siguiendo estas inquietudes, en mayo del año 2008 la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, convocó a presentar proyectos para el Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general, inspirado en el artículo 2 de la Ley Orgánica de 1958, siendo uno de esos cinco temas la “permanencia y la conclusión de los estudios en los diversos niveles de la enseñanza; y las estrategias para enfrentar los problemas vinculados (deserción, repetición, extraedad, permanencia indefinida, etc.)”.

En respuesta a esta convocatoria, el equipo coordinado por Tabaré Fernández e integrado por Marcelo Boado, Carlos Casacuberta y Juan Pedro Mir, presentó al Fondo un proyecto con el objetivo general de sintetizar el conocimiento acumulado a nivel nacional, regional e internacional sobre tendencias y perfiles de la desafiliación en la Enseñanza Media Superior y Superior y sobre las buenas prácticas existentes para des-incentivarla. El proyecto propone realizar cuatro grandes acciones: i) reunir en una publicación la investigación más actual y avanzada hecha en el país sobre la desafiliación educativa en la Enseñanza Media y Enseñanza Superior Pública, incluyendo la elaboración de tres estudios específicos; ii) realizar un seminario académico sobre este tema invitando a especialistas nacionales e internacionales; iii) relevar experiencias de buenas prácticas que se estuvieran

desarrollando a nivel de centros educativos para desincentivar la desafiliación; y iv) realizar dos talleres regionales con docentes y técnicos sociales, en Salto y Rivera.

El trabajo propuesto resultaba una continuación de tres investigaciones realizadas con anterioridad: i) el estudio longitudinal de los jóvenes uruguayos evaluados por PISA (Programme for International Student Assessment) en 2003 (Fernández, Boado & Bonapelch 2008; Fernández 2009a y 2009b; Boado y Fernández 2010); ii) Deserción estudiantil universitaria en UDELAR y en Uruguay (Boado et al 2008); y iii) Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay (Bucheli & Casacuberta 2000).

Los trabajos comenzaron en febrero de 2009 integrando al equipo a Cecilia Pereda como asistente de investigación y a tres tesis de Maestría: Santiago Cardozo, Lorena Custodio y Ana Verocai. Colectivamente se definió un índice para el libro y se fijaron las fechas para el Seminario (junio) y los Talleres (setiembre), tomando en consideración los períodos del año en que se preveía menor carga de actividades curriculares en la Enseñanza Media (exámenes, pruebas, ATD, etc). Realizamos presentaciones personales del proyecto ante la Inspección General Docente de Secundaria (Adela Pereyra), la Dirección de Planificación Educativa de la UTU (Rita Ferrari), la Regional Norte de UDELAR (Laura Domínguez y Juan Romero), la regional del Litoral de INFAMILIA (Mariela Tapié), la Casa Universitaria de Rivera de



UDELAR (Mario Clara), CERP (Fernando Acevedo), la regional de Rivera de INFAMILIA (Gisella Meni) y el CECAP de Rivera (Patricia Viera), de quienes recibimos todo el apoyo institucional para realizar las invitaciones a los docentes y a los técnicos. También retomamos contacto con la Dirección de Investigación, Evaluación y Estadísticas de la ANEP (Andrés Peri) con quienes habíamos trabajado para el PISA - I. Sendas invitaciones a participar de los eventos fueron enviadas a los Consejos de Secundaria y de UTU, así como a las Inspecciones respectivas. En el mes de mayo culminamos un primer avance de los estudios prometidos en el proyecto con un informe de investigación: “Abandono y desafiliación en la Educación Media del Uruguay”(Fernández, Cardozo y Boado 2009) que utilizó los microdatos del estudio PISA - I de Uruguay.

El 8 y 9 de junio de 2009 se realizó en la Sala Maggiolo de UDELAR un Seminario Internacional en el que todos los investigadores del equipo presentaron avances de sus capítulos respectivos. Además, fueron invitados a realizar presentaciones: Rodrigo Arim (IECON /UDELAR), Adriana Aristimuño (UCUDAL), Gabriel Errandonea (MEC), Luis Garibaldi (MEC) y Martín Pasturino (CES). Fueron invitados como comentaristas: Magdalena Furtado (UNFPA), Enrique Macri (Facultad de Medicina / UDELAR), María Ester Mancenbo (INFAMILIA, MIDES) y Pedro Ravela (UCUDAL). Del exterior participaron como ponentes, Pablo Bohoslavsky (Universidad Nacional de Río Negro, Argentina) y Marcela Román

(CIDE/ UA de Chile). La Red Iberoamericana de Investigación sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (RINACE) auspició el encuentro que de esta forma tuvo repercusión regional. Tres de los trabajos presentados en este seminario fueron elaborados como artículos y salieron publicados en el Volumen 7, Número 4 de Reice, la revista electrónica de Rinace en el mes de noviembre de 2009 (Fernández 2009a; Cardozo 2009; Aristimuño 2009).

Los días 18 y 25 de setiembre de 2009, en Rivera y Salto respectivamente, se realizaron los dos Seminario-Talleres previstos, siguiendo un mismo esquema. Se invitaron 55 liceos y escuelas técnicas, 7 centros de formación docente y 3 de la Universidad de la República en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó. Asimismo fueron invitadas las instituciones socioeducativas que conforman la Mesa de Articulación Territorial de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) del Programa Infamilia (MIDES) de estas ciudades. Una primera parte consistió en tres presentaciones hechas por el equipo del proyecto, seguida por una ronda de comentarios y una segunda parte donde expusieron los equipos docentes provenientes de los centros educativos de Enseñanza Media, CECAP, INFAMILIA y UAE de UDELAR. Participaron alrededor de cien docentes y técnicos provenientes de 15 organizaciones educativas y sociales y de 17 experiencias de intervención encaminadas a desincentivar la desafiliación o reinsertar jóvenes desafiliados.

Entre los meses de octubre y diciembre, el equipo procedió a la elaboración final de los capítulos respectivos, incluida la sistematización de las experiencias de intervención presentadas en cada Seminario-Taller. En el camino de elaborar el libro producto de esta investigación, entendimos que la necesidad de añadir al índice un capítulo adicional que presentara panorámicamente el conjunto de políticas de inclusión educativa diseñadas e implementadas a nivel nacional para calibrar mejor el lugar que ocupa la desafiliación entre la política educativa, y también, contextualizar, de modo más adecuado, las experiencias de intervención a nivel de centro. Brevemente, reseñamos a continuación la idea principal de cada uno de los capítulos:

El Capítulo 1, elaborado por Tabaré Fernández, Santiago Cardozo y Cecilia Pereda adopta la perspectiva de los cursos de vida de Glen Elder y los estudios de política social de Castel, para elaborar una propuesta teórico-metodológica que comprenda articuladamente el fenómeno en dos niveles de análisis: el individual y el social. La desafiliación educativa es definida como una trayectoria de transición al mundo adulto que deja, a quien la sigue, en un estado de vulnerabilidad social. Se caracteriza por el truncamiento (o falta de acreditación) de la trayectoria académica en el ciclo Medio, la pérdida de expectativas respecto al bienestar futuro que podría derivarse de la educación, y por el relegamiento a una posición social vulnerable o directamente excluida de la protección social asociada a la asistencia a la escuela. Se la

distingue de otros eventos escolares, lógicamente previos, tales como el ausentismo, el abandono y la no matriculación, los cuales revelan diferentes situaciones en un gradiente de afiliación/desafiliación escolar y que pueden ser tomados como indicadores de riesgo a la hora de definir estrategias de intervención.

En el Capítulo 2, Tabaré Fernández esquematiza la investigación sobre desafiliación en seis grandes grupos de enfoques según el nivel de análisis adoptado (micro, meso o macro social) y los aspectos estructurales o decisionales enfatizados.

El Capítulo 3 está dedicado a las estrategias de intervención y fue elaborado por Cecilia Pereda. La autora comienza por distinguir entre los jóvenes que estando escolarizados presentan indicadores de riesgo (ausentismo, abandono) y aquellos jóvenes que ya están desafiliados. Por definición, asumimos que los centros educativos no pueden revertir la desafiliación educativa; su espacio de acción está sobre el ausentismo y el abandono. Para definir sus estrategias, los centros educativos se apoyan (explícita o implícitamente) en distintas teorías explicativas, en el conocimiento inductivo generado por la práctica y también en información sobre otras experiencias. En este capítulo se presentan las lecciones aprendidas para el diseño de proyectos orientados a desincentivar la desafiliación educativa a partir de estas modalidades de producción de conocimiento.

En el Capítulo 4, Tabaré Fernández presenta una primera

estimación de la magnitud de la desafiliación con base en el marco conceptual y metodológico propuesto en el Capítulo 1. Con dicho fin, se utilizan los datos de la encuesta de seguimiento 2007 aplicada a los jóvenes uruguayos que fueron evaluados por PISA en el año 2003 (en adelante, PISA - I de Uruguay). Las estimaciones se ponderan luego para incluir al 25% de los jóvenes que a los 15 años ya no asistían a la escuela y que por tanto, no estaban en PISA 2003. Hacia los 19-20 años, el 31.3% de los jóvenes de la cohorte PISA ya estaba desafiado; aunque si se expande a toda la cohorte edad, la incidencia alcanza al 48.6%. El análisis luego distingue calendarios de desafiliación para varones y mujeres, y según la clase social de origen; esto permite mostrar cómo la desigualdad social opera creando diferencias tanto en el tiempo como en los logros. El capítulo finaliza con un estudio de la segunda dimensión de la desafiliación, el mercado de trabajo, para constatar que existe una proximidad temporal fuerte entre la salida de la escuela y el ingreso al mercado, pero que el orden varía según las edades. Alrededor de los 15 -16 años, parecería que los jóvenes dejan de estudiar para trabajar; en cambio hacia los 18-19 años, los jóvenes dejan de estudiar porque ya están trabajando.

El Capítulo 5 constituye un estudio que Santiago Cardozo realizó en base a su Tesis de Maestría en Sociología. El autor se concentra en los eventos de abandono escolar durante la educación media, definidos como la decisión que toma un alumno de dejar de asistir

al curso iniciado a principios del año. Conceptualmente, el abandono aparece como uno de los eventos clave en la configuración de trayectorias escolares de alto riesgo. La evidencia para el panel de estudiantes evaluados por PISA en 2003, revela que el abandono: a) es altamente frecuente en cualquiera de las modalidades públicas; b) se concentra en torno a edades específicas, con un pico sobre los 18 años, en función de los logros escolares normativamente previstos para cada momento; c) aparece fuertemente asociado a la probabilidad de no matricularse en el sistema de enseñanza formal en forma posterior.

El Capítulo 6 sintetiza los principales hallazgos de un estudio realizado por Ana Verocai con una muestra de estudiantes inscriptos en primer año del Ciclo Básico en dos departamentos del litoral del país, con un seguimiento durante los años 2005 y 2006. La autora reporta que uno de cada cinco estudiantes se pierde de primero a segundo año ya sea porque abandonan, repiten o piden pase a otra escuela; siendo casi seguro que casi uno de cada diez se desafilió hacia el año 2006. Al desagregar el fracaso escolar se identifican los indicadores consistentes con el patrón general: son los varones más que las mujeres quienes fracasan; los mayores de 14 años más que los menores de 14 años (configurando extraedad); la probabilidad de fracasar crece en forma muy importante entre los adolescentes originarios de clase social baja. Contrario al patrón general, la autora reporta que es

menor el fracaso en los centros educativos rurales.

El Capítulo 7 contiene un primer análisis multivariado y multinivel sobre los condicionantes de la desafiliación en la Educación Media Superior. La base de datos utilizada es el PISA - I de Uruguay. Su autor, Tabaré Fernández, reporta efectos significativos de dos grupos de factores escolares. En primer lugar, identifica que las escuelas pequeñas, un clima motivacional centrado en el aprendizaje, y la asistencia a un Bachillerato Tecnológico (BT) constituyen elementos que des-incentivan la desafiliación. En segundo lugar, se identifican factores que incrementan la probabilidad de desafiliación: la repetición en Primaria, el Plan de estudios 1996 (sea general o tecnológico) y un desarrollo de las competencias cognitivas por debajo del umbral de alfabetización.

En el Capítulo 8, Marcelo Boado exhibe una parte de un esfuerzo prolongado de investigación sobre la deserción universitaria, que supuso numerosas fases metodológicas y de generación de bases de datos, que permitieron un abordaje exhaustivo del fenómeno en UDELAR (Boado, en prensa). Las tendencias de la titulación y la deserción observadas, sostienen las hipótesis más convencionales sobre el fenómeno. Básicamente, la actividad económica, la edad por encima del promedio, y la baja dedicación al estudio, explican la propensión a la deserción. Estos rasgos se advierten a nivel global y agregado en las facultades de UDELAR. También se advierte una estratificación funcional a la estructura de profesiones existentes.

El Capítulo 9 ha sido elaborado por Lorena Custodio en base a su Tesis de Maestría en Sociología. La autora se focaliza en el análisis de una encuesta aleatoria a jóvenes y adultos que, siendo estudiantes en alguno de los 17 servicios de UDELAR relevados, no registraron ninguna actividad académica durante dos años consecutivos. Esta es la noción operativa de “deserción” que se emplea aquí. En diálogo con la teoría efectúa una caracterización general de dicha población, que permite no sólo conocerla en las dimensiones que han resultado relevantes, sino encontrar elementos que permitan su diferenciación. Para concluir con una tipología teórica y empírica de los desertores que se vincula con los distintos motivos de abandono de la carrera. El trabajo intenta brindar un aporte que invite a la discusión y reflexión sobre la temática, para la búsqueda de acciones y políticas educativas más eficaces.

El Capítulo 10, elaborado por Carlos Casacuberta y Marisa Bucheli, analiza la asistencia a centros de educación y desempeño en el mercado de trabajo (actividad laboral, empleo y desempleo) entre los 14 y 17 años de edad en las generaciones nacidas entre 1972 y 1991 en Uruguay. La fuente de información es un cuasi panel conformado por las Encuestas de Hogares del INE entre 1986 y 2008. La proporción de asistentes al sistema educativo crece en el tiempo y decrece la de activos laboralmente. No se encuentra un cambio generacional gradual sino un escalón (mayor asistencia y menos actividad laboral) para quienes cumplieron 14 años sobre



el fin de la década de 1990. Las diferencias regionales en los mercados laborales parecen impactar las decisiones de participar laboralmente, pero afectan poco la asistencia escolar. Las características individuales, del hogar y del entorno son importantes, y tienen un efecto en espejo (de signo contrario en cada caso) en ambas decisiones.

En el Capítulo 11, Cecilia Pereda presenta una revisión sobre cómo se han llevado adelante las estrategias que desincentivan procesos asociados con la desafiliación educativa. Estos aprendizajes emergen desde un relevamiento de 15 experiencias desarrolladas en el norte y litoral del país. Se brinda un análisis de estas experiencias en cuanto a las definiciones que fundamentan la intervención, la estrategia desarrollada y los actores educativos involucrados. Desde los aprendizajes generados con el relevamiento de estas experiencias se presentan recomendaciones hacia las prácticas educativas, la investigación académica y las políticas públicas.

El Capítulo 12 cierra el libro con una referencia panorámica a las políticas de inclusión diseñadas e implementadas entre 2005 y 2009. Tabaré Fernández y Cecilia Pereda pasan revista a programas y políticas educativas, tanto en Educación Media como en Educación Superior, orientados a fortalecer la integración escolar, revincular a quienes la han abandonado, y desarrollar la red de asistencia social. Si bien varios fueron diseñados en ese período; otros fueron reformulados para integrarlos al Plan de

Equidad. Los autores profundizan el análisis de cuatro programas que incluyen una propuesta específica para los jóvenes que no han culminado sus estudios medios (PIU, PAC, FPB y PNET). En las consideraciones finales identifican siete desafíos a nivel de las definiciones de políticas, el diseño de los programas y en los incentivos ofrecidos a los jóvenes, teniendo en cuenta las condiciones de implementación a los que estos programas se enfrentan.

## Referencias bibliográficas

BOADO, M.; CANEIRO, M. y SOTELO, V. (2008) "Caracterización y determinantes de la deserción universitaria: la encuesta 2006 a desertores de UDELAR". En AAVV. El Uruguay desde la Sociología VI. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR).

BOADO, M. y FERNÁNDEZ, T. (2010) Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El panel PISA 2003-2007. Montevideo: Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR).

BUCHELI, M. y CASACUBERTA, C. (2000). "Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay", El Trimestre Económico, Vol. LXVII, Nº 267, julio-setiembre, pp. 395-420.

FERNÁNDEZ, T. (2009 a) "Abriendo la caja negra de los bachilleratos: trayectorias en el panel de PISA 2003". En AAVV (2009) El Uruguay desde la Sociología VII. Montevideo: Ediciones Facultad de Ciencias Sociales.

FERNÁNDEZ, T. (2009b) "La desafiliación en la educación media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003". Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE) Vol. 7 N<sup>o</sup>4.

FERNÁNDEZ, T.; CARDOZO, S. y BOADO, M.(2009) La desafiliación y el abandono de la Educación Media en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay. Serie de Investigación N<sup>o</sup>45. Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

FERNÁNDEZ, T.; BOADO, M. y BONAPELCH, S. (2008) Reporte Técnico del Estudio Longitudinal de los estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay. Serie Informes de Investigación N<sup>o</sup>41. Montevideo: Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales.

# 3

**Desvinculación de la Educación Superior. Políticas propuestas por la Universidad de la República para contribuir a la generalización de la educación superior**

Luis Calegari



Bajo el concepto de que el desarrollo social y productivo de nuestra sociedad está indisolublemente ligado a la educación de las personas, la Universidad ha expresado reiteradamente su preocupación por los, aún muy bajos, niveles de matriculación de jóvenes en la educación terciaria y otros dos fenómenos que agravan más el problema: el rezago en los estudios y la desvinculación del sistema educativo.

Detrás de estos fenómenos hay una conjunción de factores determinantes. Por un lado reconocemos, entre otros, factores socio-económicos (familia, trabajo, movilidad residencial), individuales (desigual formación previa, dificultades para enfrentar la vida universitaria, desinformación acerca de la oferta educativa, dificultades cognitivas) y vinculadas a un mercado laboral pobre y distorsionado que por un lado, induce a estudiar pero, por otro, no reconoce adecuadamente las competencias y las calificaciones formales. Todo lo anterior agravado por la profunda segmentación e inequidad social y geográfica.

Por otro lado, se presentan los factores institucionales vinculados a una organización y funcionamiento de las instituciones educativas formales en todos los niveles, que no constituyen un sistema articulado y no responden adecuadamente a la realidad. Provocar cambios en los factores institucionales supone reflexionar sobre el tipo de conocimiento por impartir, la diversidad de la oferta educativa superior, el eje transversal de las ofertas curriculares, las estrategias pedagógicas a desarrollar, el

vínculo con el mercado de trabajo y la proyección que se desea dar a la educación como motor del desarrollo.

Dando continuidad a los grandes lineamientos estratégicos definidos anteriormente por la Universidad, aunque revisando las acciones desarrolladas y definiendo nuevas, el 15 de abril de 2007 el Consejo Directivo Central (CDC) manifestó “su seria preocupación por mejorar el sistema de educación pública en su conjunto y, en especial, por abatir el alto porcentaje de estudiantes que se desvinculan del mismo, particularmente de la Universidad”. Asimismo afirmó “que la flexibilización, diversificación y articulación de la enseñanza tienen como objetivo facilitar el acceso a la educación terciaria y universitaria, profundizar el proceso de democratización de la enseñanza superior y su universalización, y mantener los vínculos de los estudiantes con el sistema”.

En esa fecha resuelve que se elaboren propuestas de nuevas vías de entrada a la Universidad, se tomen medidas que faciliten el tránsito horizontal de los estudiantes, se incorporen actividades de extensión en los currículos y se elabore una Ordenanza de Estudios de Grado en la que se expresen las diferentes pautas que posibiliten plenamente la enseñanza activa, flexible y diversificada en nuestra institución.

Consecuentemente la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) ha definido diversas actividades que tienen como fin atender primordialmente factores institucionales, propios y del sistema

educativo, ordenadas en tres grandes ejes: i) la promoción del acceso o el reingreso a la educación terciaria y el apoyo a los estudiantes para su inserción institucional, permanencia y culminación de los estudios universitarios, ii) la renovación y mejora de la calidad de la enseñanza de grado, promoviendo la enseñanza activa, flexible, articulada, integradora de las funciones universitarias y iii) la expansión de la educación terciaria, diversificando la oferta educativa y descentralizando territorialmente los procesos educativos.

En los dos primeros ejes, estrechamente interrelacionados, destacamos particularmente el Programa de Respaldo del Aprendizaje (PROGRESA), el estímulo a la diversificación de horarios y modalidades de enseñanza de una misma disciplina, la incorporación en la enseñanza de tecnologías de información y comunicación, el desarrollo del Entorno Virtual de Aprendizaje de la Universidad (EVA), la adecuación de los ámbitos de enseñanza y en particular la implementación de salas de informática y espacios multifuncionales para uso libre de los estudiantes.

En el tercer eje, destacamos, por un lado, la implementación de nuevas carreras de grado y adecuación de las existentes, en particular para su desarrollo en las sedes universitarias del interior, y el diseño e implementación de los Ciclos Iniciales Optativos por áreas de conocimiento como una nueva forma de ingreso a la Universidad. Estos permiten luego, en un marco de gran flexibilidad y articulación curricular, proseguir en diversas



carreras de la correspondiente área.

Por otro lado, las actividades conjuntas con ANEP (CETP/UTU) en dos grandes programas: i) la implementación y desarrollo de carreras tecnológicas terciarias, vinculadas a cadenas productivas (agro-energía, carne, madera) o transversales (informática, mecánica, química) y ii) el desarrollo de un Sistema de Enseñanza Terciaria y Superior Agraria (SINETSA) que revisa, fortalece y articula el continuum educativo relacionado a las diversas cadenas productivas agro-industriales (leche, carne, vino, arroz, pasturas, cultivos protegidos y bajo riego, entre otros).

Del conjunto de actividades, las reunidas en PROGRESA centran la atención en los estudiantes y consideran fundamentalmente factores individuales que conspiran contra el ingreso y la permanencia en la Universidad.

Los objetivos básicos de PROGRESA son atraer y facilitar a los estudiantes su inserción en la vida universitaria; potenciar sus trayectorias educativas promoviendo la construcción de la identidad del “estudiante universitario”; construir o fortalecer redes que aporten en esa dirección en cada servicio y contribuir a generar conocimiento sobre los factores que inciden sobre los estudiantes a la hora de pensar en la continuidad o no de los estudios.

No obstante, no es correcto considerar que la meta de este programa es evitar la desvinculación estudiantil. Si bien puede contribuir a limitarla, las dificultades en la llegada a la Universidad,

la inserción institucional y la asunción de las condiciones de vida universitaria representan problemas para muchos estudiantes con orientación vocacional bien definida y decididos a culminar una carrera.

Las líneas de intervención primordiales del programa son la promoción del estudio a nivel terciario y orientación sobre la oferta educativa de la Universidad (“La previa”, ExpoEduca, “Universidad de Puertas Abiertas”, talleres de orientación) y el desarrollo de programas de apoyo y orientación a los estudiantes que ingresan a la Universidad (jornadas de recibimiento y de encuentro, tutorías entre pares, talleres de orientación, sistemas de apoyo, ciclos introductorios, proyectos estudiantiles integradores y formativos).

Las Tutorías entre Pares (TEP) constituyen una herramienta formidable para el objetivo buscado. Es una forma de atención individualizada a la población estudiantil que complementa la actividad docente y tiene como fin utilizar las potencialidades propias del estudiante para su mejor inserción en la educación, orientarlo en la definición de su trayectoria académica y ayudarlo a superar factores que juegan como determinante de su desestímulo.

Actualmente se reconocen cuatro modalidades diferenciadas de tutorías entre pares: tutorías al ingreso, tutorías curriculares, tutorías de orientación para la culminación de estudios y el egreso, y tutorías de orientación y apoyo para la inserción laboral.

El desarrollo del Entorno Virtual de Aprendizaje es otra herramienta en la que centramos gran expectativa. Su potencial para propiciar y fortalecer el aprendizaje autónomo, para facilitar la utilización del tiempo de las personas y para facilitar la comunicación de los estudiantes entre sí y con sus referentes, superando limitaciones impuestas por la vida y el trabajo, puede transformarse en un elemento fundamental para contrarrestar los factores determinantes del desestímulo tanto de naturaleza individual como socio-económica o institucional.

El análisis crítico de las acciones antedichas nos permite hoy rectificar o reafirmar caminos, procurando fortalecerlos con base en diversas premisas expresadas resumidamente a continuación:

- profundizar en el diagnóstico, realizando estudios particulares y de alcance nacional, y generando esquemas básicos de medición. El proceso de transformación universitaria y la reforma educativa requieren de un profundo conocimiento de sus dinámicas en los más diversos niveles.
- mejorar la articulación con la educación media y facilitar la movilidad institucional.
- a nivel de las trayectorias de los estudiantes, mejorar los mecanismos de detección temprana e identificación de grupos de riesgo en términos de continuidad en los estudios universitarios, otorgar apoyo tutorial integral al estudiante, mejorar la orientación vocacional, realizar seguimiento estudiantil y mejorar la administración curricular. Asimismo, extender las posibilidades

de certificaciones tempranas y salidas intermedias en las diferentes carreras.

- a nivel pedagógico, procurar un aumento de la autoestima y el autoaprendizaje, crear redes de apoyo, trabajar la motivación, perfeccionar los procesos cognitivos; considerar los estilos de aprendizaje e investigar respecto del impacto de nuestro modelo de enseñanza en cada una de las áreas de conocimiento.

- incorporar sistemas de nivelación: continuar el impulso de ciclos iniciales optativos y eventualmente otros programas de conocimientos básicos, generar condiciones adecuadas para el aprendizaje, establecer innovaciones curriculares, establecer currículos más flexibles, realizar cambios metodológicos e incorporar TIC's.

- fortalecer el vínculo entre gestión, administración de la enseñanza y servicios universitarios para el impulso de las políticas de flexibilidad y transversalización.

- desarrollar actividades específicas para implementar efectivamente las decisiones tomadas con relación al ingreso a la Universidad y la reorientación de los estudios. En particular, para la implementación de la nueva ordenanza de estudios universitarios (revisión de los planes de estudio, creditización de cursos, implementación de la extensión en los currículos, facilitación de los tránsitos horizontales, desarrollo del nuevo sistema de gestión de la enseñanza, entre otros).

- fomentar la vinculación de los estudios universitarios con el

trabajo, incluyendo la apertura de nuevas modalidades de ingreso o reingreso a los estudios universitarios, el reconocimiento de la formación en el trabajo y el estímulo a la inserción de los estudiantes en prácticas pre profesionales o tecnológicas.

- procurar el desarrollo de la educación permanente, entendiendo la misma como una función universitaria insoslayable que debe obedecer a similares criterios de planificación, realización y evaluación educativa que cualquier otro proceso de formación. Educación permanente que debe constituir, además, una poderosa herramienta para vincular a la Universidad con la sociedad y la producción, por lo que tiene que procurarse su generalización, innovación (fundamentalmente con la incorporación de tecnologías de información y comunicación) y diversificación, para que alcance al mundo del trabajo y a la población general, más allá del abordaje tradicional que tiene como centro al egresado universitario.

- impulsar la revisión con visión integral e integradora de todas las ofertas formativas de la Universidad. La enseñanza Superior tecnológica, de grado, posgrado o permanente debe ser considerada, planificada y desarrollada como un continuum, con diferentes etapas o niveles de formación claramente articulados.

- lograr el perfeccionamiento pedagógico de los docentes y mejorar los procesos de evaluación tanto docente como institucional.

En este marco y para contribuir a desentrañar los diferentes

aspectos vinculados a la desvinculación, es necesario estimular la investigación que permita aproximarnos a la real dimensión del problema en cada área, determinar los principales motivos y planificar eventualmente respuestas adecuadas a cada realidad.

En la Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Enseñanza (en adelante CSE) se está culminando un estudio, con este sentido, acerca de la desvinculación temprana. Los resultados iniciales indican que la desvinculación efectiva (inscriptos que no comienzan cursos o que abandonan los mismos sin expectativas de proseguirlos) se produce con el 18 % de los estudiantes de ingreso en una carrera, mientras que el 42 % continúan luego en otra carrera de la misma u otra institución. Los motivos de desvinculación son de carácter socio-económico (trabajo, horarios, familia), estratégicos (prioriza otra carrera) e institucionales (dificultades en la carrera o disgusto con la misma) reafirmando tendencias descritas anteriormente.

Cruzar esta información con el perfil del cuerpo docente, las características del curso, el desempeño de los estudiantes y los aspectos sociodemográficos más relevantes de los mismos, permitirá profundizar más en los posibles determinantes de la desvinculación.



# 5

**Reflexiones acerca de las  
políticas de inclusión  
en la educación media nacional**  
Nicolás Bentancur





**1** La reciente publicación del libro “La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas”<sup>1</sup> opera como disparador de análisis y reflexiones acerca de unos de los problemas centrales de nuestro sistema educativo, y desde nuestra perspectiva de abordaje, de las políticas públicas ensayadas para encararlo. La obra da cuenta de las indagaciones de varios especialistas en la temática, en los campos de la sociología y la economía.

Como se explicita en el mismo texto, el concepto de desafiliación, entendido como truncamiento del proceso de formación, ha venido a sustituir, en la bibliografía especializada, al de “deserción”, tanto por razones semánticas como por resultar más comprensivo de fenómenos relacionados pero distinguibles del abandono escolar en sentido estricto: la asistencia intermitente, el ausentismo, la desvinculación del estudiante con respecto al sistema (y no sólo a una escuela).

Al aplicar dicho concepto a la educación media uruguaya (y al primer tramo terciario), se da cuenta de que “... al menos hasta mediados de la década pasada uno de cada dos jóvenes de cada cohorte de edad llegaba a los 19 ó 20 años desafiliado del sistema educativo. Sólo estaba asistiendo al sistema educativo la mitad de

---

1 Coordinado y editado por Tabaré Fernández Aguerre. Colección Art. 2. Udelar-CSIC, Montevideo, 2010.

los jóvenes uruguayos (...) en cuatro años Uruguay tuvo 100 mil desafiliados entres sus jóvenes de 16 a 20 años. Esta es la población objetivo de cualquier política de inclusión educativa". Las consecuencias sociales de esta constatación son previsibles: "... siete de cada diez jóvenes desafiliados están en condiciones de vulnerabilidad social, en tanto que los tres restantes están en situación de exclusión dada la modalidad en que se han integrado (o fracasado su integración) al mercado de trabajo" (pág. 62, ob. cit.).

Estas breves referencias - que por lo demás, ratifican asunciones bastante extendidas- bastan para fundamentar debidamente la enorme trascendencia social, política y económica del fenómeno de la desafiliación en la educación media nacional.

**2** Con respecto a las políticas públicas diseñadas e implementadas para paliar el fenómeno de la desafiliación, en la obra de referencia se alude a un cambio de estrategia con respecto a las políticas de los años noventa. En tanto éstas centran su interés en el bajo desempeño que -en promedio- tenían los estudiantes escolarizados y en la heterogeneidad de resultados entre escuelas, las nuevas tendencias de intervención ponen el acento en la desafiliación, como expresión más grave del fracaso del sistema educativo. La inclusión sería el nuevo "concepto estelar" de las políticas educativas, en detrimento de los conceptos de calidad y equidad y de las políticas compensatorias que

caracterizaron a los años noventa en toda América Latina (y por cierto, también en Uruguay).

Sobre este mismo giro, se afirma también que las nuevas políticas de inclusión poseen un carácter integral y focalizado, al tiempo que trascienden el campo educativo para constituirse en componentes claves de las redes de asistencia social para los jóvenes y adolescentes, en el marco de la lucha contra la pobreza. Ostentarían también como carácter novedoso su intención de motivar la permanencia por el aprendizaje, mejorando los incentivos endógenos a la educación y específicos del proceso de enseñanza - aprendizaje ( Fernández 2010: 205-206).

Como ejemplos nacionales de esta estrategia en la educación media se citan una serie de programas implementados en los últimos años, entre ellos: el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), las Becas y Fondo de Equidad de la UTU, el Programa Aulas Comunitarias (PAC), la Formación Profesional Básica, varias de las cuales fueron engendradas desde la institucionalidad de las políticas sociales (con protagonismo del Ministerio de Desarrollo Social).

**3** ¿Nos hallamos realmente frente a una nueva generación de políticas educativas que reemplaza a los énfasis pro-equidad y a las estrategias compensatorias y focalizadas que obtuvieron discretos resultados en la década del noventa?

A nuestro juicio, ello no es así. Sostendremos que en puridad la

lógica fundamental y direccionalidad de estas políticas no ha cambiado, por más que se estén ensayando distintas modalidades de intervención. Aquellas y éstas coinciden en al menos tres rasgos fundamentales:

**a)** su débil institucionalización en el seno del sistema educativo especializado (ANEP), antes en programas ad hoc paralelos a las estructuras de decisión, hoy por fuera de aquél y con protagonismo de un ministerio del área social;

**b)** la persistencia de la apuesta por la focalización, esto es, por intervenciones selectivas que sólo alcanzan a escuelas o grupos de estudiantes que se estiman en peores condiciones que el resto;

**c)** la priorización de aspectos de equidad (permanencia en el sistema, “reafiliación”) sobre otros más directamente vinculados al aprendizaje.

Es indudable que existe en varios programas el recurso a nuevas modalidades de incidencia sobre la problemática de la inequidad educativa, tales como la orientación personalizada de los estudiantes “vulnerables” y el involucramiento de otros agentes (familia, organizaciones de la sociedad civil) en su revinculación. Pero estos intentos no rompen con una tónica ya tradicional de este tipo de políticas, caracterizadas por su relativa externalidad al centro decisional de ANEP, su naturaleza compensatoria y cierto desdén por la gramática propia del fenómeno educativo.

**4** Señalar la continuidad de los intentos por revertir los problemas

de inequidad en nuestra enseñanza media (ahora centrados en la desafiación) no es meramente un ejercicio de conceptualización académica. Tampoco se reduce a los modestos antecedentes obtenidos por políticas del mismo cuño que le precedieron, que no permiten augurar un éxito mayor en este nuevo intento.

La cuestión más importante es el desacople entre la naturaleza de los problemas fundamentales de la educación media y los tres rasgos de las modalidades de intervención descritos más arriba. Por su orden:

**a)** La frustración con distintas medidas de políticas implementadas a lo largo de los últimos años está asociada a la falta de un programa sostenible al menos a mediano plazo, lo que ha hecho que frecuentemente se clausuren o desvirtúen algunas líneas aún antes de que hubieran desplegado todos sus efectos y, por tanto, pudieran ser debidamente evaluadas. Para lograr esa continuidad es un requisito necesario -aunque no suficiente- una sólida encarnadura de las políticas en el seno de la ANEP, organismo rector del sistema. Las distintas estrategias de by-pass, que desplazan total o parcialmente el locus de la decisión a otros ámbitos institucionales, no contribuyen a la consistencia y perdurabilidad de los ensayos gubernamentales.

**b)** Las carencias e insuficiencias en nuestra enseñanza media se extienden a un alto porcentaje de estudiantes y de establecimientos. No son “focos” de problemas -susceptibles, por ende, de un tratamiento focalizado- sino disfunciones sistémicas.

Para ilustrar sumariamente la extensión y el rango del fracaso de nuestra educación media bastan dos datos: según la prueba PISA del año 2006 el 46% de nuestros estudiantes de 15 años no alcanzan el umbral de competencias en Matemática y en Lectura. A su vez, el 41% de los estudiantes de liceos públicos diurnos no logran promover el primer año del Ciclo Básico. Claramente, entonces, el déficit se extiende a porcentajes amplísimos de la población estudiantil, lo que aconseja la puesta en marcha de políticas universalistas que comprendan a todo el sistema y al conjunto del estudiantado.

Por lo demás, la intención de pretender cambiar “la parte” sin transformar “el todo” se ve limitada por el contagio de las disfuncionalidades del sistema. Como se expresa en la obra que dispara estos comentarios al evaluarse uno de los nuevos programas de inclusión, “... los PAC comparten problemas estructurales típicos de la Educación Secundaria: i) rigidez y lentitud en la designación de docentes; ii) inasistencias de los docentes; iii) carencias infraestructurales; y iv) otros empleos de los docentes más atractivos que los PAC” (pág. 215). Esto es: difícilmente un programa compensatorio pueda resultar exitoso de no modificarse variables fundamentales de la prestación del servicio educativo, que impregnan la marcha de cualquier iniciativa paralela.

**c)** El énfasis puesto en la inclusión sobre la calidad de la enseñanza impartida – y más específicamente, sobre el nivel y la pertinencia

de los aprendizajes efectivos de los estudiantes- subestima a los fines principales y naturales del sistema educativo. Desde hace veinte años las medidas de políticas focalizadas procuran la retención de los estudiantes en el sistema como objetivo principal, sacrificando por varias vías los estándares de aprendizajes (pasajes automáticos de grado, etc.), sin tampoco conseguir sus propósitos mínimos. Como las pruebas internacionales lo han evidenciado, nuestro sistema educativo no es hoy ni de calidad, ni menos aún equitativo en la distribución social de los logros estudiantiles.

Correspondería cuestionarse, pues, si la “inclusión” debería constituirse en el nuevo concepto estelar de nuestras políticas educativas, o si en cambio, y en una expresión más amplia y ambiciosa, este tendría que ser el del “derecho a la educación”, comprensivo de las manifestaciones sociales involucradas, pero más comprometido con el objeto propiamente educativo. De nuevo: esta conceptualización excede al interés puramente académico y derrama sobre la orientación de políticas.

**5** Contrariamente a lo que pudiera colegirse, nuestro análisis no pretende cuestionar de por sí la existencia de las tradicionales iniciativas pro-equidad, ahora en nuevos formatos. Si se considera al resto de las variables organizativas e institucionales de nuestro sistema educativo (y particularmente, de la enseñanza media) como un factor dado e inamovible, estas políticas en curso



probablemente aporten beneficios marginales en términos de equidad e inclusión; en el presente contexto, es mejor que existan y prosperen.

Lo que intentamos argumentar, en cambio, es que estas medidas no bastarán para transformar a nuestra enseñanza de manera de solucionar sus graves carencias ya esbozadas. Es evidente la desproporción entre la magnitud de los problemas y el porte de estos intentos, que anticipan un pronóstico no demasiado optimista. Y en virtud de la centralidad política, organizativa y financiera otorgada a algunos de estos programas es probable que, aún sin que esta sea la intención de sus promotores, la imprescindible transformación de aspectos centrales del sistema continúe en segundo plano, fuera de la agenda decisoria.

No es esta la oportunidad para insistir sobre algunas líneas de esa imperiosa transformación, que ya hemos planteado en otras ocasiones<sup>2</sup> y que, con matices no exentos de significación, coincide con un repertorio bastante compartido en la academia nacional. Simplemente citaremos entre ellas a la institución de jornadas escolares completas, la reducción del tamaño de los centros de estudio, la constitución de verdaderas comunidades

---

2 BENTANCUR, N. y FERNÁNDEZ T. (2009). "Diagnóstico y repertorio de políticas para el rediseño institucional de la enseñanza media en Uruguay", en Revista de Ciencias Sociales, Nº 24.

educativas, el desarrollo de proyectos educativos de centro, la recreación de un mejor clima para la enseñanza en cada establecimiento, la profesionalización docente (en sus diversas expresiones salariales, de formación, de carrera y de condiciones de trabajo), la adecuación de estructuras y reglamentos para prohijar una gestión más eficaz, la generación de incentivos institucionales para la mejora y la innovación, la constitución de equipos profesionales y de gestión en cada establecimiento, entre muchas otras.

Si bien este repertorio de políticas comprende iniciativas de muy diversa naturaleza (institucional, organizativa, pedagógica, etc.) comparte una serie de caracteres <sup>3</sup>. Se trata de políticas universalistas, primariamente educativas (y no sólo de políticas sociales), con vocación sistémica y de permanencia, y connaturales a la institucionalidad de la enseñanza (ANEP). Como puede apreciarse, características claramente diferenciables de los rasgos principales de las políticas inclusivas de nueva generación

---

3 BENTANCUR, N. y DE ARMAS, G. (2007). "Cobertura, calidad y equidad en el sistema educativo uruguayo. Elementos para el diagnóstico y repertorio de políticas", en N. Bentancur (Org.). Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo, MEC-Udelar-ICP.

que describiéramos más arriba.

Obviamente, se trata también de una estrategia alternativa que requiere de un conjunto de recursos políticos, institucionales, financieros y técnico-profesionales de mucha mayor envergadura. En consonancia con la importancia de los valores ciudadanos y sociales en juego, y con la magnitud de los problemas que se pretenden erradicar.

### **Referencias Bibliográficas**

BENTANCUR, N. y DE ARMAS, G. (2007) “Cobertura, calidad y equidad en el sistema educativo uruguayo. Elementos para el diagnóstico y repertorio de políticas”, en N. Bentancur (Org.). Las políticas educativas en Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos. Montevideo, MEC-Udelar-ICP.

BENTANCUR, N. y FERNÁNDEZ, T. (2009) “Diagnóstico y repertorio de políticas para el rediseño institucional de la enseñanza media en Uruguay”, en Revista de Ciencias Sociales, Nº 24.

FERNÁNDEZ, T. (coord.) (2010) La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay: conceptos, estudios y prácticas, Facultad de Ciencias Sociales, Fondo Universitario para la comprensión de temas de interés general – CSIC, UDELAR.

colección 2 | 10

# café & tertulia

## la desafiliación en la educación media y superior un enfoque interdisciplinario



**Espacio Interdisciplinario**  
Universidad de la República  
Uruguay

+598 2408 9010 | [ei@ei.udelar.edu.uy](mailto:ei@ei.udelar.edu.uy) | [www.ei.udelar.edu.uy](http://www.ei.udelar.edu.uy)  
José Enrique Rodó 1843 11200 Montevideo Uruguay

ISBN: 978-9974-0-0742-0



9 789974 007420