





## Jóvenes en tránsito



Fernando Filgueira y Pablo Mieres  
(editores)

**Jóvenes en tránsito**  
**Oportunidades y obstáculos**  
**en las trayectorias**  
**hacia la vida adulta**

Verónica Amarante  
Verónica Filardo  
Javier Lasida  
Renato Operti



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

RUMBO  S

© Rumbos, 2011  
© UNFPA, 2011

Diseño de cubierta: Manuel Carballa

ISBN 978-9974-8137-

El análisis y las recomendaciones normativas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo de Población de las Naciones Unidas, su Junta Directiva ni los Estados miembros.

# Índice

---

Introducción .....	9
<b>Transiciones a la adultez y educación</b>	
<i>Verónica Filardo</i> .....	13
<b>Cambiar las miradas y los movimientos en educación</b>	
<b>Ventanas de oportunidades para el Uruguay</b>	
<i>Renato Opertti</i> .....	63
<b>Empleo y juventud: diagnóstico y propuestas</b>	
<i>Verónica Amarante</i> .....	115
<b>Las políticas para apoyar los procesos de transición de los jóvenes a roles adultos</b>	
<i>Javier Lasida</i> .....	139





# Introducción

---

Este libro es una nueva contribución del Instituto Rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas a la gestación de espacios de reflexión para formular propuestas que respondan a la situación demográfica de nuestro país.

Hace cuatro años publicábamos *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. Ese libro compilaba cuatro análisis que desarrollaban el diagnóstico de la situación demográfica nacional y presentaba algunas orientaciones sobre las propuestas de políticas que se podrían impulsar.

Un año después publicamos *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay. Propuestas concretas de políticas de población*. Este título incluía cinco artículos de especialistas que analizaban los principales desafíos referidos a las condiciones en que se producen los nacimientos, el crecimiento y el envejecimiento de nuestra población. Se formulaban aportes sustantivos y sugerencias referidas a medidas o políticas posibles para mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad.

En el 2008, la tercera publicación conjunta de Rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay*, abordaba con el mismo enfoque de análisis la situación de la población en el espacio, la problemática de la emigración, la inmigración y la distribución en el territorio. El énfasis nuevamente estaba puesto en formular líneas de acción política para promover cambios positivos en las situaciones detectadas.

El cuarto libro, *Liderazgos y políticas de población. La opinión de la elite uruguaya sobre la situación demográfica y las políticas de población*, presentó los resultados de un relevamiento sobre el nivel de conocimiento y el grado de conciencia que la elite nacional poseía sobre la situación demográfica y, sobre todo, indagaba sobre qué políticas o líneas de acción entendían los decisores uruguayos que deberían desarrollarse.

En esta oportunidad el foco se pone en las transiciones de los jóvenes hacia su inserción en la vida adulta. Ello es congruente con un foco en población y desarrollo, por cuanto este es un tema crucial para el desarrollo del país. Como bien se sabe, vivimos en una sociedad envejecida, cuya tendencia indica que esta característica habrá de profundizarse en el futuro cercano. En las próximas décadas el envejecimiento de nuestra población habrá aumentado significativamente, y una de las consecuencias de ello es el lugar cada vez menos relevante, desde el punto de vista cuantitativo, que la juventud tiene en la sociedad uruguaya.

La pérdida de peso cuantitativo no se corresponde con la importancia cualitativa que una inserción adecuada de los jóvenes posee para el desarrollo nacional. Se trata de la existencia del capital humano necesario para conducir los procesos de desarrollo que el país transita y transitará. Debe existir conciencia de la importancia suprema que tiene invertir en este capital. Un Estado nacional debe tener muy claras las instancias del ciclo de vida en las cuales debe concentrar los mayores esfuerzos para garantizar una reproducción social con equidad que sostenga el desarrollo humano y productivo nacional.

En ese sentido, tanto los primeros años de vida como la transición a la vida adulta constituyen dos etapas clave, que deben ser foco de las políticas públicas desarrolladas por los Estados que se preocupan por su porvenir. Ya nadie discute que la atención y el apoyo a los niños en su primera infancia es vital para su ulterior desarrollo como personas y determinante para un equitativo desarrollo social. La transición a la adultez es otro de esos períodos que involucran ambas dimensiones del desarrollo.

Muchas veces se tratan aspectos específicos de la transición del joven a la vida adulta, pero sin un abordaje integral de este derrotero, que se detenga en los eventos clave que lo jalonan —fin de estudios, inicio de la vida laboral, salida de hogar de origen, formación de un nuevo núcleo o pareja y tenencia de hijos—. En este libro se procura integrar miradas sectoriales y miradas combinadas sobre ese tránsito, apostando con ello a no perder la profundidad de ciertos factores clave —educación y empleo—, pero haciéndolos dialogar con otros hitos de la entrada en la vida adulta.

Cuáles son las limitaciones, los obstáculos, las potencialidades y las oportunidades que existen hoy en nuestra sociedad para el proceso de inserción juvenil en la vida adulta es un asunto que debe ser examinado en profundidad. En tal sentido, esta publicación presenta cuatro artículos que analizan y diagnostican, pero sobre todo sugieren y plantean cauces de acción y propuestas concretas para favorecer ese proceso. Primero se presenta un diagnóstico sobre oportunidades y obstáculos para la inserción de los jóvenes en la vida adulta; luego se analizan, en concreto, las diferentes situaciones y se consideran propuestas para mejorar las oportunidades de éxito en los campos de la educación y del empleo; finalmente se proponen líneas de acción para la emancipación de los jóvenes, considerando el conjunto de las dimensiones de la vida social.

Como en los casos anteriores, estos trabajos fueron presentados y discutidos en sucesivas instancias de talleres de discusión, en los que participó un conjunto muy rico y variado de personas de diversas disciplinas. En cada taller contamos con la presencia de académicos, gestores de políticas públicas, parlamentarios, dirigentes políticos, integrantes de ONG, técnicos y profesionales que trabajan en campos de actividad y decisión vinculados al objeto de estos debates.

Estos talleres permiten que, en un ambiente plural tanto desde el punto de vista de las perspectivas profesionales como desde el punto de vista de las concepciones ideológicas y políticas, se pueda debatir con apertura, en un clima de total libertad para las reflexiones abiertas, sin que nadie quede preso de sus opiniones o sometido a la presión de una instancia pública. Estas instancias enriquecedoras demuestran que

la metodología elegida por Rumbos y UNFPA desde hace ya cuatro años es muy valiosa y fecunda, y ha servido para mejorar los aportes que se compilan finalmente en esta publicación.

En el primer artículo, **Verónica Filardo** desarrolla un profundo análisis de la información relevada por la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ 2008), el cual le permite formular un diagnóstico completo de la diversidad de situaciones e itinerarios de los jóvenes en su proceso de ingreso a la vida adulta. Para ello la autora se concentra en el análisis conjunto de las trayectorias diferenciales que experimentan los jóvenes en los cuatro eventos que conforman la transición a la vida adulta —constitución de un hogar diferente al de origen, ingreso al mercado laboral, salida del sistema educativo y tenencia del primer hijo— y reflexiona sobre el proceso de fragmentación creciente de las oportunidades de los jóvenes según sus diferencias socioeconómicas iniciales, que marcan fragmentaciones adicionales para varones y mujeres.

Filardo nos confronta con las dificultades y obstáculos existentes, su desigual distribución en la sociedad uruguaya actual y los grandes desafíos que estas desigualdades implican. Las situaciones diferenciadas con base estructural, pero también las de corte simbólico y cultural, impactan con gran fuerza en la conformación de proyectos de vida y conforman un sistema de oportunidades altamente fragmentado. Se genera un nuevo desafío para las políticas sociales, ya que los intentos normalizadores dirigidos al *objeto juventud* tienen viabilidad limitada si no dan cuenta de la especificidad de algunos sectores de jóvenes. Esto hace necesario diseñar e implementar un conjunto de políticas y acciones que tomen en cuenta esa diversidad de situaciones y permitan cooperar para que los jóvenes tengan una inserción adulta exitosa.

En particular, la dimensión educativa concentra buena parte de las condicionantes de determinar el éxito de esta inserción. Frente a la gravedad de la situación, que muestra que apenas uno de cada tres jóvenes egresa del nivel educativo medio, resulta muy clarificador el peso que la autora otorga a la repetición en enseñanza primaria como factor de alta incidencia en la *performance* educativa final de los jóvenes.

**Renato Operti** presenta un profundo y exhaustivo análisis conceptual de la situación del sistema educativo. El análisis se construye en diálogo con una reflexión del autor sobre las tendencias de los sistemas educativos en el mundo y la necesidad de poner al día el funcionamiento, la gestión y los contenidos curriculares de la educación uruguaya.

El trabajo es ambicioso y tiene la virtud de poner a consideración de la opinión pública un amplio conjunto de ideas e iniciativas que permiten alimentar un debate que, por otra parte, se ha convertido en un tema central de la agenda pública nacional. Su publicación no podía ser más oportuna, puesto que es un valioso aporte para un proceso de reflexión y crítica que acompañe la transformación urgente e indispensable que debe vivir nuestra educación en los próximos tiempos.

El tercer artículo pone la mirada sobre el otro de los dos grandes pilares del acceso de los jóvenes a la vida adulta: el empleo. **Verónica Amarante** desarrolla un análisis certero, profundo y muy bien documentado sobre la evolución del mercado de empleo

juvenil en los últimos años, señalando las tendencias y las dificultades de inserción laboral de este grupo de edad.

El artículo se organiza en dos partes. En la primera se presenta el diagnóstico de la situación laboral de los jóvenes y su evolución reciente. En la segunda se recorren los planes y políticas existentes en esta materia y se plantean líneas de acción y propuestas para mejorar o desarrollar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes.

La situación también sugiere que las políticas deben diferenciar poblaciones objetivo —de un lado los jóvenes desempleados que permanecen en el sistema educativo y del otro los jóvenes desempleados que tampoco estudian—, teniendo claro cuáles son los grupos más vulnerables o excluidos, con los que es poco probable que las políticas tradicionales resulten exitosas.

El libro se cierra con el artículo de **Javier Lasida** sobre el proceso de emancipación, el cual integra en el análisis los desafíos que surgen de la realidad familiar, educativa y laboral de los jóvenes uruguayos. El énfasis de este artículo está puesto en identificar los núcleos problemáticos que obstaculizan un buen tránsito hacia la vida adulta, y con base en cada uno de ellos se postulan líneas de acción o posibles programas y políticas para mejorar las oportunidades de una inserción adulta exitosa.

El análisis se concentra en la deserción del sistema educativo, la transición entre educación y trabajo, la crisis de la educación media, la fragmentación de las respuestas institucionales y las diferencias de género y su impacto en las oportunidades de inserción adulta. En cada punto Lasida va identificando políticas y líneas de acción orientadas a optimizar los procesos de emancipación de los jóvenes.

En suma, la publicación de estos documentos permite poner el foco de manera seria y solvente sobre la transición a la vida adulta de los jóvenes uruguayos, al tiempo que arriesga en la postulación de iniciativas y políticas orientadas a acompañar el proceso, subrayando la necesidad de contemplar la heterogeneidad de situaciones presentes en nuestra realidad social.

FERNANDO FILGUEIRA Y PABLO MIERES

# Transiciones a la adultez y educación

---

Verónica Filardo\*\*

## 1. Introducción

### **Transición a la adultez y justificación: ¿por qué estudiar a los y las jóvenes?**

Conocer las condiciones de vida de los jóvenes tiene interés social, académico y político. Este documento trata de identificar algunas condiciones (tanto de partida como de logros individuales, intermedios) que marcan diferencias en las trayectorias vitales de los jóvenes de Uruguay. La inequidad o desigualdad surge cuando existen diferencias sistemáticas en los resultados que obtienen los sujetos que parten de distintas posiciones en la estructura social. Por eso, si se identifican factores que producen transiciones con rasgos de vulnerabilidad, será posible el diseño de medidas que permitan mitigar los efectos, asegurar el cumplimiento de los derechos de los jóvenes, y fortalecer condiciones de equidad y de integración social.

Desde lo estrictamente operacional, se entiende a la juventud como el período vital enmarcado en un rango de edades. Los límites no resultan de un acuerdo unánime en el ámbito internacional; tampoco se verifican en las diferentes políticas sociales destinadas a la *juventud* en lo nacional. Sin embargo, se acepta que es un lapso de alta intensidad de ocurrencia de eventos definitorios de las trayectorias futuras. En este período vital se «juega» la integración social.

El interés político del Estado sobre los y las jóvenes se corresponde con su mandato de asegurar la igualdad de derechos de sus ciudadanos, pero también la cohesión social y la continuidad de esta. Asegurar la integración social de los jóvenes es requisito fundamental para la sustentabilidad social. Se *progres*a si se logra que las generaciones de jóvenes actuales puedan integrarse *mejor* que las pasadas.

Dentro de las múltiples líneas de trabajo que abordan las trayectorias recorridas hacia la adultez —considerada como el período en que se desempeñan todos los roles que implican la integración social plena—, este documento se inscribe en la *sociología*

---

\* Este trabajo fue publicado con el mismo título en la serie Cuadernos del UNFPA, año 4, n.º 5, Montevideo, diciembre del 2010.

\*\* **Verónica Filardo** es doctora en Sociología (Universidad de Granada), máster en Sociología (Udelar), máster en Desarrollo Local y Regional (UCU), socióloga (Udelar) y profesora agregada de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).

de las transiciones (Casal, 1996; Casal et al., 2006; Stauber y Walther, 2001), que analiza los cambios de *estados* que procesan los individuos a lo largo del ciclo vital. En tal sentido, los momentos en que ocurren ciertos hitos vitales significados como de desempeño de roles adultos suponen transiciones a la adultez. Se consideran entonces cuatro eventos fundamentales: salida del sistema educativo, ingreso al mercado laboral, constitución de domicilio diferente al hogar de origen e inicio de la vida reproductiva (hijos).<sup>1</sup>

Existen antecedentes recientes de estudios desde esta óptica para los jóvenes en Uruguay (Ciganda, 2008; Cardozo y Iervolino, 2009; Filardo, 2008; Filardo, Chouhy y Nobao, 2009). Sin embargo, ya en 1990 había interés en esta perspectiva. «Dimensiones de la autonomización de los jóvenes y las relaciones con sus familias de origen» es el nombre del capítulo dedicado a algunos aspectos de la transición a la adultez que Rama y Filgueira incluyeron en el informe de la Encuesta Nacional de la Juventud (1991). Allí se presentan cinco categorías que permiten clasificar a los jóvenes y sus recorridos vitales en el momento del relevamiento considerando estos aspectos de la transición. Esa tipología ha sido utilizada en varios estudios nacionales y se ha constituido en referencia ineludible.

### 1.1. Regímenes de transición: el papel del Estado en la configuración de «la juventud como objeto» y como garante de «los jóvenes como sujetos» de derechos

Como es obvio, las trayectorias e itinerarios que recorren los jóvenes hacia la adultez no se dan en el vacío sino que están determinados por condiciones de partida, entre las que se encuentran las características y el posicionamiento en la estructura social del hogar de origen, que constituye un factor nodal; también están marcados por eventos individuales de sus biografías (logros, accidentes, acontecimientos o condicionantes congénitos) y en tercer lugar opera el *balizamiento* de las condiciones de protección social —políticas públicas—, así como normalizaciones —al menos pretendidas— que devienen del Estado.

Respecto al tercer factor, Stauber y Walther dicen:

Las transiciones están situadas y estructuradas por un marco institucional educativo, de bienestar y de entradas al mercado de trabajo. De acuerdo con el concepto de regímenes de curso de vida (Kohly, 1985; Heinz, 1991; Allmen Dinger and Hinz, 1997), estos caminos estructurales pueden ser concebidos como regímenes de transición. Esto significa que las secuencias de vida y los pasajes de estado se vinculan, son moldeados, legitimados y asegurados por instituciones sociales y del gobierno. Para los individuos estos regímenes son puntos de orientación; de todos modos asumen la validez del

---

<sup>1</sup> Si bien en algunos casos se considera además la conformación de núcleo familiar (convivencia en pareja) como uno de los hitos de pasaje, en este caso no se incluye como evento a analizar por no contar con datos relativos a la primera vez en que se produce la convivencia en pareja en la fuente utilizada para este trabajo (Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes [ENAJ], 2008).

género, cursos de vida específicos de acuerdo a la división del trabajo entre varones y mujeres (Hagestad, 1991; Krüger, 1991). [Stauber y Walther, 2001: 12, trad. de la autora.]

La juventud es una construcción social situada sociohistóricamente. En tanto tal es un *objeto* al que se le atribuyen propiedades y diferencias respecto a otras clases de edad (infancia, adolescencia, adultez, vejez). Intervienen en esa construcción múltiples actores, por eso puede calificarse tanto en calidad de proceso (lucha simbólica) como en calidad de producto u objeto (en lo que coagula la noción de juventud en unas coordenadas espaciotemporales). Uno de los actores protagónicos para otorgar legitimidad a la construcción dada de juventud en tanto *objeto* es el Estado, dado su carácter normalizador de las poblaciones.

Por otro lado, los sujetos que son clasificados como jóvenes en función de su edad cronológica se ajustan, más o menos, a la pretensión normalizadora del Estado tras el objeto juventud. Sin embargo, son ellos los sujetos de derecho que el Estado debe garantizar y proteger.<sup>2</sup>

El concepto *juventud* ha dejado atrás ya el esencialismo, aunque no suficientemente la aspiración homogeneizadora de compactar en determinados atributos (no esenciales, sino históricamente determinados) a todo aquel que pueda ser clasificado como joven en función de su edad. Se oculta así la heterogeneidad reinante entre los jóvenes. En ocasiones, el uso del plural intenta salvar esta dificultad y sus consecuencias. Se habla de *las juventudes* aludiendo a diferentes formas de ser joven, a la existencia de multiplicidad, pero también a distintas construcciones *objeto juventud* que pugnan por la hegemonía, o que simplemente conviven.

El estudio de las transiciones a la adultez puede verse desde dos ángulos: en primer lugar desde las diferencias que se presentan en función de las posiciones que se ocupan en el espacio social. En esta perspectiva la estructura (y en consecuencia la mirada sobre las desigualdades) adquiere preponderancia. Por otro lado, los diferenciales de intensidad y calendario en las transiciones manifiestan mundos de vida, proyectos y temporalidades distintos entre los jóvenes que permiten ser interpretados, además de por sus condicionantes estructurales, por la capacidad de agencia de los jóvenes en el contexto de una sociedad líquida en que los modelos de referencia se diluyen, las biografías se desestandarizan y la reversibilidad de los procesos es mayor que en épocas pasadas.

---

<sup>2</sup> La distinción entre juventud como objeto y jóvenes como sujetos de derecho lleva a dilemas ético-filosóficos que en ocasiones encarnan los discursos y las acciones políticas. El derecho de los y las jóvenes a educarse, que en ocasiones se traduce en el derecho de la juventud a educarse, se convierte rápidamente —por ejemplo, a partir de la aprobación de una ley— en una obligación. En consecuencia, se restringe la libertad del sujeto, su derecho a elegir una trayectoria alternativa a la educación formal, obligatoria a partir de la ley. Es a partir de la construcción del objeto *juventud* como período en que el individuo se forma —en particular, adquiere su formación en el sistema educativo—, que se legitima para esta etapa el rol de *estudiante*, definiendo la obligatoriedad no solo del desempeño del rol sino de la duración de este, para todos los jóvenes, los sujetos de derechos. Si este proceso se verifica para el derecho a la educación, no ocurre para el derecho al trabajo, que no tiene ninguna obligatoriedad asociada a él. Esto desestima el argumento de que la obligación refiera al Estado y no a los sujetos, en orden a proteger los derechos.

En el campo de las transiciones, en consecuencia, se actualiza el debate estructural-actor, constitutivo de la teoría sociológica desde sus orígenes. Sin embargo, su vigencia y relevancia se manifiesta en la necesidad de diseñar dispositivos eficaces orientados a la protección de derechos de los jóvenes que deberán incluir ambas dimensiones, dada la relación inherente que existe entre ellas.

Stauber y Walther (2001) desarrollan la categoría *jóvenes-adultos* como una herramienta heurística para examinar el cambio de naturaleza de las transiciones a la adultez. Afirman que una característica clave de las trayectorias de los jóvenes-adultos es la ausencia de políticas efectivas que tengan en cuenta la crecientemente deslinearizada naturaleza de las transiciones. Proponen varias perspectivas para potenciar la investigación en la temática, entre las que se encuentra la que distingue entre restricciones estructurales del mercado de trabajo y la exclusión producida por políticas educativas y sociales; así como estudiar particularmente la agencia de los jóvenes-adultos para lidiar con las transiciones, combinando en este sentido la dimensión estructural, la subjetiva (el mundo de vida) y la sistémica (las instituciones que integran los regímenes de bienestar), aludiendo a los desajustes que se producen entre ellas.

[...] la visión sobre las transiciones de jóvenes a adultos ha sido opuesta analíticamente a la noción de trayectorias como las vías estructurales en la que están incorporadas las transiciones individuales. Para nombrar algunas, las estructuras más importantes de estas trayectorias son: las dificultades de la entrada en el mercado laboral, la demanda de aprendizaje permanente, las estructuras de las relaciones de género (es decir, la demanda de conciliación de la vida familiar y laboral), el cambio en las relaciones familiares y generacionales, y los dilemas de estilos de vida de transiciones permanentes, a las que hemos llegado a través de nuevas y viejas líneas de estratificación. Una importante ha sido etiquetada como trayectoria engañosa (*misleading trajectorie*): el poder de estructuración principalmente de las instituciones de bienestar y de enseñanza, que es ciega e incluso ignorante del cambio de las transiciones y, por tanto, de las demandas, los intereses y las necesidades motivacionales de los hombres y mujeres jóvenes. [Stauber y Walther, 2001: 22, trad. de la autora.]

## 1.2. Estructura del informe

En este documento se describen las transiciones relativas a cuatro eventos: constitución de hogar diferente al hogar de origen, salida del sistema educativo, ingreso al mercado laboral e inicio de la vida reproductiva (tener hijos). La fuente de información utilizada para el análisis es la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (ENAJ) aplicada en 2008.

Las variables de corte que se utilizarán en el análisis son: clima educativo del hogar de origen, nivel educativo alcanzado y sexo, para los diferentes tramos de edad que componen la población en estudio (una descripción detallada de la población según estas variables puede observarse en el anexo I).

Se ha seleccionado la variable *clima educativo del hogar de origen* como indicador de las condiciones de partida de los jóvenes: la posición en la estructura social de inicio.



La variable se construye a partir del promedio de años de educación formal aprobados por sus dos padres, o por la/el madre/padre y jefe de hogar de origen cuando corresponda, o tutor/es. Asume tres valores: clima educativo bajo cuando el promedio de educación formal aprobado es de 6 años o menos; clima educativo medio cuando el promedio se ubica entre los 7 y los 12 años, y clima educativo alto cuando el promedio de años de educación formal es de 13 años o más.

El *nivel educativo alcanzado* por los jóvenes es indicador de sus resultados individuales, con tres categorías: hasta Primaria, Educación Media, y Terciaria. Esta variable no distingue entre los que aprueban el nivel o no, pero requiere haber aprobado al menos un año del nivel medio y/o terciario para ser clasificado en estos niveles.

Las brechas de género en las transiciones se analizan a través de la variable *sexo*.

- En primer lugar, se describen los eventos de la transición en función de la edad de ocurrencia de cada uno de ellos por primera vez, excepto para la salida del sistema educativo. En el caso de la constitución de domicilio diferente al hogar de origen, se toma la respuesta de la edad de la primera experiencia, con independencia del hogar en el que se viva al momento del relevamiento. Ello adquiere importancia dada la reversibilidad de los estados (luego de experimentar la autonomía se puede volver a vivir con los padres).

Para el análisis del inicio de la vida reproductiva se toma la respuesta dada sobre la edad del primer hijo. El ingreso al mercado laboral considera la edad en que se tuvo el primer trabajo remunerado de tres meses o más de duración, pretendiendo así determinadas condiciones de estabilidad laboral y ajustándose a las convenciones internacionales sobre la medida.

Para la salida del sistema educativo se considera el egreso del nivel medio, consagrado obligatorio en la Ley General de Educación (n.º 18437, del 2008) del 2008. Por tanto, operativamente se define como la edad de aprobación del nivel medio en caso de que ello ocurra (sin distinguir si se continúa estudiando en niveles superiores o no) o, si no se aprueba el nivel medio, la edad de desafiliación del sistema.

- En segundo lugar, se presenta cada una de las transiciones a partir de una serie de gráficos que permiten observar la situación según las variables de corte definidas y visualizar las relaciones entre ellas. La interpretación de estos gráficos permite identificar las diferencias y similitudes, captar procesos de transición a la adultez heterogéneos, así como sectores más vulnerables que requieren de intervenciones públicas específicas.

- El foco colocado en la educación como transición (salida del sistema educativo) y como variable de corte vuelve a emerger en la construcción de las trayectorias educativas de los jóvenes que considera la escolarización alcanzada y el tiempo requerido para ello. El análisis del papel de la educación presentado en la sección 4 demuestra que los resultados obtenidos en Educación Media están fuertemente determinados por los que se obtienen en Primaria. Se analizan entonces las desigualdades estructurales que presentan las trayectorias educativas y la repetición en Primaria como dato clave.

El estudio de la relación entre trayectorias educativas y la condición de actividad por sexo, en jóvenes de 20 a 29 años, presentado en la sección 5, permite visualizar con

claridad modelos diferentes de transiciones —asociados a esquemas de división sexual de roles y trabajo—, en los que se distinguen las mujeres de menor nivel educativo alcanzado (trayectorias truncas tempranas) que permanecen inactivas y dedicadas a las tareas del hogar hasta y durante este tramo de edad. Detectar estos diferenciales (particularmente intragénero femenino) es relevante para diseñar políticas sociales que atiendan a las particularidades de algunos sectores de jóvenes que presentan mayor vulnerabilidad en los procesos de integración social.

## 2. Los eventos de la transición

A partir de la ENAJ es posible —además de conocer la situación de los adolescentes y jóvenes al momento del relevamiento— determinar la edad de ocurrencia de los eventos por primera vez, posibilitando la construcción de *tablas de supervivencia*.<sup>3</sup>

A continuación se presentan las curvas de sobrevivencia construidas con dicha información para cada uno de los siguientes eventos: a) edad de salida del hogar de origen por primera vez; b) edad al tener el primer hijo; c) primer empleo de duración igual o mayor de tres meses, y d) edad de salida del sistema educativo hasta nivel medio.<sup>4</sup>

El primer evento a considerar es la salida del hogar de origen por primera vez o la constitución de un domicilio diferente al de la madre y/o padre.<sup>5</sup>

La edad de salida del hogar de origen por primera vez entre la población de 12 a 29 años encuestada por la ENAJ (2008) se presenta en los gráficos siguientes, considerando diferentes variables de corte.

### 2.1. Constitución de domicilio diferente al hogar de origen

Las curvas similares que se presentan entre sexos respecto a la edad en que se constituye domicilio diferente al hogar de origen ocultan intensidades y calendarios distintos que presentan en forma combinada el nivel educativo alcanzado y el género.

---

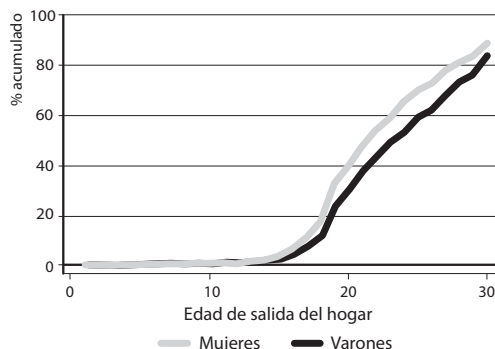
<sup>3</sup> Estos gráficos presentan los porcentajes acumulados de jóvenes para cada edad que ya han experimentado el evento (serie 1-St).

<sup>4</sup> El formulario no incluye la pregunta sobre la edad de la primera vez en que convivió con una pareja.

<sup>5</sup> Este evento es, para algunos autores, el determinante para situar la frontera entre juventud y adultez: «Como nuestro contexto histórico pasa por el cambio domiciliario respecto de la familia parental o de origen (dimensión neolocal), la juventud no es otra cosa que un proceso social de autonomía y emancipación familiar plena, que concluye con el acceso a un domicilio propio e independiente. Es, pues, una concepción de juventud que adopta algunos aspectos de la teoría de roles y que incorpora la tensión familiar entre hijos y padres, pero que se focaliza en el proceso de adquisición, enclasmamiento, y de emancipación familiar plena: un proceso social que tiene lugar en un determinado tramo biográfico (las edades de los jóvenes)» (Casal et al., 2006).

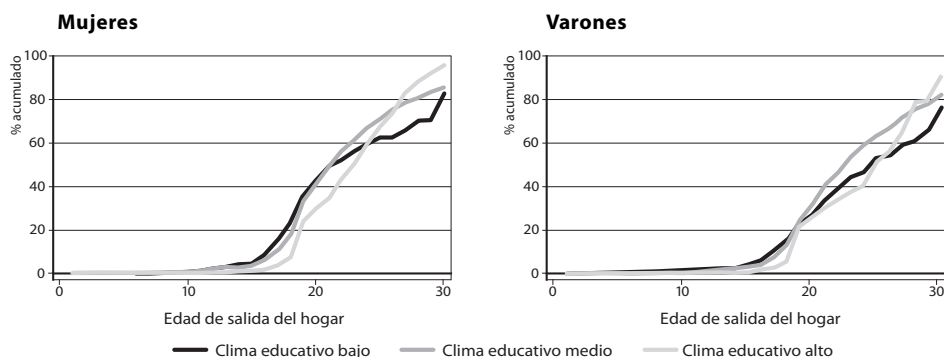
En el Informe de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (2008) se distinguen tres conceptos: *emancipación*, *autonomía* e *independencia* (en el anexo I puede encontrarse una descripción de la población encuestada según estas categorías analíticas).

**Gráfico 1. Salida del hogar de origen por sexo**  
(% acumulado a cada edad)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

**Gráfico 2. Salida del hogar de origen por clima educativo del hogar de origen según sexo** (% acumulado a cada edad)



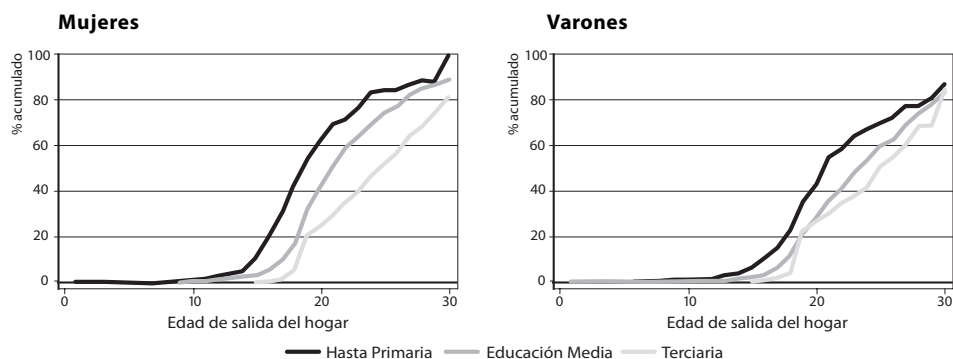
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

A medida que se incrementa el nivel educativo alcanzado por los jóvenes es mayor la edad en que salen del hogar de origen por primera vez. Dicho de otro modo, permanecen más tiempo en el hogar de origen cuanto más son los años de estudio aprobados.

Entre los jóvenes que alcanzan la Educación Superior se aprecia un salto en la curva entre los 18 y 19 años cumplidos, edad teórica de egreso de Educación Media, que indica la migración de los jóvenes del interior a la capital para iniciar estudios universitarios, lo que marca su autonomía.<sup>6</sup> No se aprecian diferencias de intensidad o

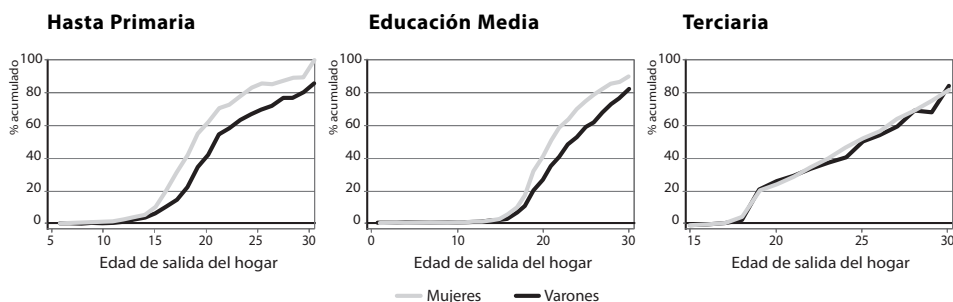
<sup>6</sup> Entre los que alcanzan Educación Terciaria y se fueron a vivir sin los padres por primera vez a los 18 y los 19 años, el 85 % responde que el motivo es «traslado por estudios» (90 % de las mujeres y 81 % de

**Gráfico 3. Salida del hogar de origen por nivel educativo alcanzado según sexo (% acumulado a cada edad)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

**Gráfico 4. Salida del hogar de origen por sexo según nivel educativo alcanzado (% acumulado a cada edad)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

calendario entre sexos para aquellos que aprueban Educación Superior, quienes describen curvas prácticamente superpuestas.

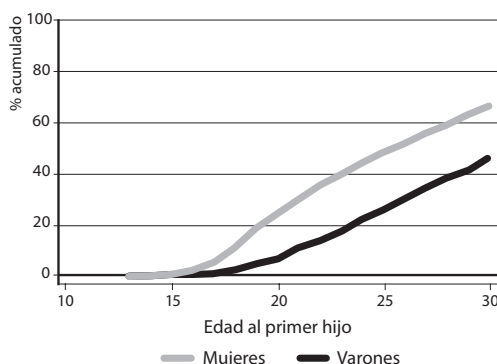
Si se considera como variable de corte la aprobación o no de Educación Media —con el objetivo de clasificar la población de estudio en función del cumplimiento del mínimo obligatorio consagrado en la Ley General de Educación—, las diferencias con relación a la edad de salida del hogar de origen son mayores entre las mujeres que entre los varones. La autonomía para las que aprueban el nivel medio es más tardía que para las que no lo aprueban.

los varones). Debe aclararse que el diseño muestral de la ENAJ anidado a la Encuesta Continua de Hogares no incluye jóvenes que viven en hogares colectivos (por ejemplo en residencias estudiantiles) (Filardo, 2010, elaborado en base a datos de la ENAJ 2008).

## 2.2. Edad al tener el primer hijo

Las curvas de porcentaje acumulado a cada edad en la que se tiene el primer hijo muestran diferencias relevantes por sexo, tanto en intensidad como en calendario. A los 15 años ha tenido su primer hijo el 2% de las mujeres (no se registran casos de varones); a los 20 años cumplidos, el 30% de las mujeres y el 10% de los varones; a los 25 años el 51% de las mujeres y el 30% de los varones, y a los 29 años cumplidos el 65% de las mujeres ha tenido su primer hijo, frente a un 45% de los varones.

Gráfico 5. **Edad al tener el primer hijo por sexo**  
(% acumulado a cada edad)



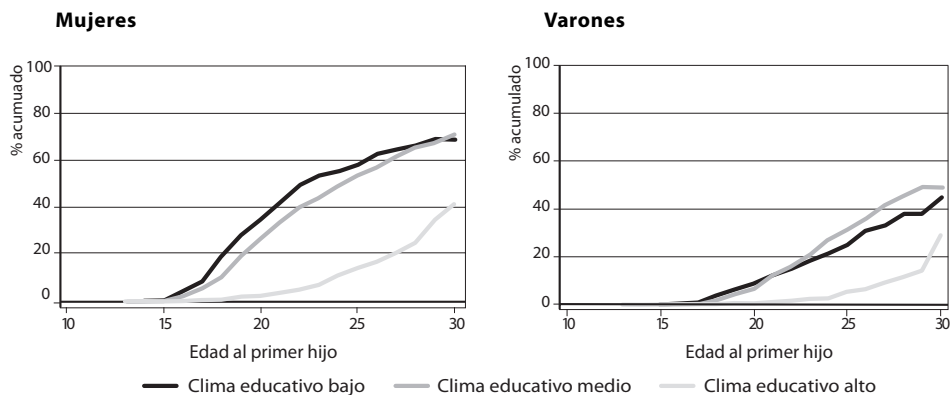
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

Los gráficos 5, 6, 7 y 8 muestran la determinación que tiene la educación en la edad de inicio de la vida reproductiva, tanto para las mujeres como para los varones, pese a las importantes distancias que se registran entre sexos. En las mujeres, la diferencia de intensidad que presentan las de mayor nivel educativo aprobado probablemente tiene efectos sobre la cantidad de hijos por mujer. A los 29 años cumplidos ha tenido su primer hijo poco más de una de cada tres mujeres que aprobaron Educación Terciaria, proporción similar a la que las mujeres con hasta Primaria aprobada obtienen a los 18 años cumplidos.

La educación como capital acumulado intergeneracionalmente a partir del clima educativo del hogar de origen señala diferencias en la edad del primer hijo, en intensidad y calendario. Para los adolescentes y jóvenes de ambos sexos con clima educativo alto se muestra un patrón retardado, donde las curvas son similares para el clima educativo bajo y medio.

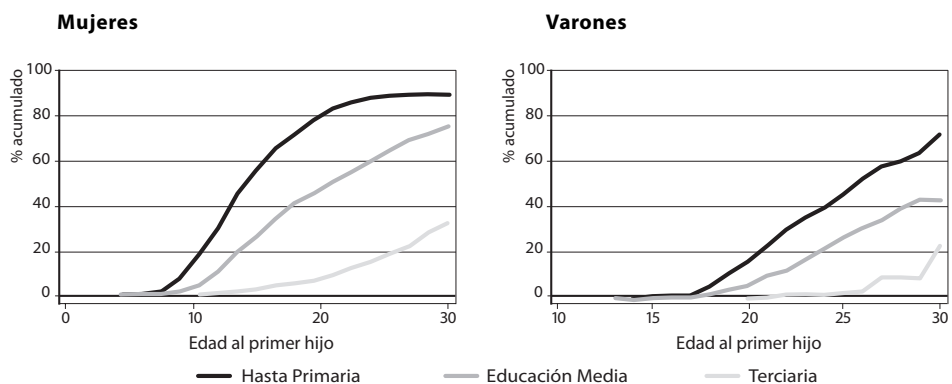
Las curvas que distinguen entre quienes finalizan y no finalizan Educación Media evidencian los desafíos o los efectos posibles si se cumpliera la Ley General de Educación, dado que las curvas de inicio de la vida reproductiva son claramente diferentes, tanto para varones como para mujeres, aunque en ellas las distancias son mayores.

**Gráfico 6. Edad al tener el primer hijo por clima educativo del hogar de origen y por sexo (% acumulado a cada edad)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

**Gráfico 7. Edad al tener el primer hijo por nivel educativo alcanzado y por sexo (% acumulado a cada edad)**

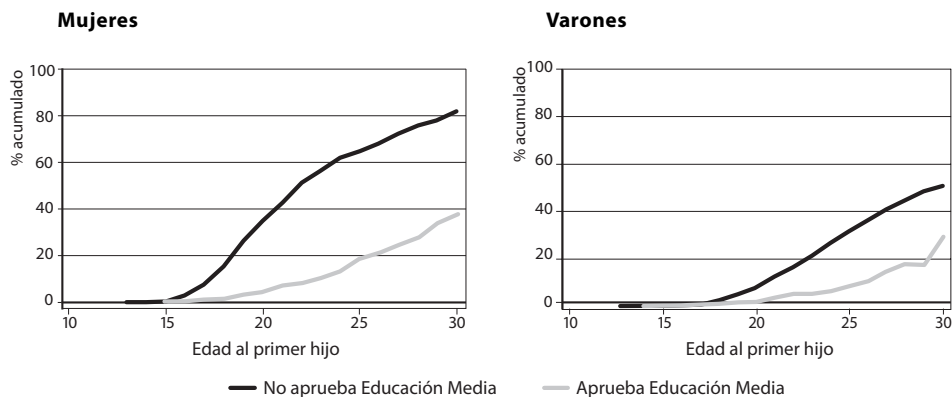


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

El porcentaje estimado de mujeres que no aprueban Educación Media y que a los 18 años cumplidos ya han tenido su primer hijo es del 27%; a los 25 años el 69% y a los 29 años el 81%. En cambio, para las que han finalizado el nivel medio, se estima que dicho porcentaje es del 2% a los 18 años, el 20% a los 25 años y el 36% a los 29 años.

En los varones la intensidad del evento tener hijos es menor que en las mujeres, pero se advierten diferencias de calendario relevantes entre los que aprueban Educación Media y los que no lo hacen: a los 18 años, 0% y 5% respectivamente; a los 25 años, 9% y 37%, y a los 29 años, 28% y 51%.

**Gráfico 8. Edad al tener el primer hijo por finalización de Educación Media y por sexo (% acumulado a cada edad)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

Por tanto, incrementar el porcentaje de jóvenes que completen el ciclo de Educación Media (objetivo de la Ley de Educación) permite prever, si el resto de las condiciones se mantienen constantes, una postergación del inicio de la vida reproductiva y probablemente una disminución de las tasas de fecundidad.

### 2.3. Edad al primer empleo de más de tres meses de duración

El informe de la ENAJ 2008 inicia el capítulo dedicado al trabajo de los jóvenes discutiendo la forma de captar y medir el ingreso al mercado laboral (Cabrera, 2010). Se argumenta que la relación que se establece con el mercado laboral en sus inicios es intermitente y en general marcada por empleos de corta duración y precariedad.

Sin embargo, la pregunta internacionalmente utilizada respecto al primer empleo (que es la que se incluye en la ENAJ) lo define como aquel de tres meses o más de duración, con el propósito de focalizar la consideración en el empleo *estable* y eliminar todas las eventuales experiencias previas de mayor precariedad que signan el inicio laboral.

Tomando en cuenta estos recaudos, las tablas de sobrevivencia muestran, al igual que en los otros eventos, diferencias en el inicio laboral de los jóvenes en función del nivel educativo alcanzado, el clima educativo de su hogar de origen y el sexo.

En la curva que representa la edad de las mujeres al tener el primer empleo según el nivel educativo alcanzado, se identifican algunos elementos relevantes: hasta los 18 años el ingreso al mercado de trabajo es más temprano para aquellas de menor nivel educativo (hasta Primaria); sin embargo, a los 18 años cumplidos el porcentaje que ha tenido su primera experiencia laboral de más de tres meses es similar entre estas y las de nivel educativo medio (58% y 55% respectivamente). No obstante, es sustantivamente menor para las que alcanzan nivel terciario (24%).

A medida que las edades son mayores se describen curvas disímiles para los diferentes niveles educativos alcanzados por las mujeres: crece sistemáticamente el porcentaje acumulado de los de mayor nivel educativo mientras el crecimiento se entelece, mostrando tendencia a la estabilización para las que alcanzan hasta Primaria. La inactividad (atribuida a obligaciones domésticas, particularmente cuidados familiares) muestra en esta población una situación particular que la distancia del resto y que probablemente requiera medidas específicas para su atención.

Se estima que a los 25 años, frente al 76% de las mujeres que aprueban hasta Primaria, el 94% de las que alcanzan Educación Media han experimentado un empleo de más de tres meses de duración, así como el 91% de las que alcanzan Educación Superior.

Como señala Cabrera (2010), se identifican algunas características de los y las jóvenes de 18 a 29 años que se mantienen al margen del mercado de empleo:

[...] el 17% son mujeres del tercil bajo que no son estudiantes, en tanto un 31% son mujeres estudiantes del tercil medio y alto; el único grupo masculino que se destaca por su participación son los estudiantes varones del tercil alto (15%). [Cabrera, 2010: 241.]

Más adelante subraya:

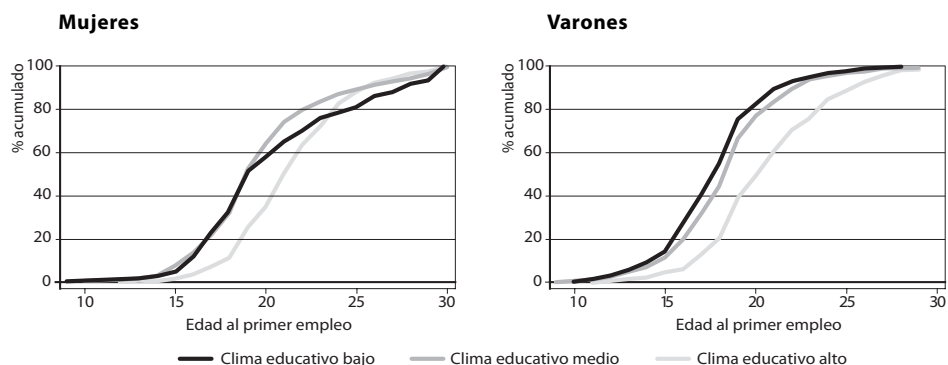
Al analizar los motivos que dan mujeres y varones de los dos niveles educativos más diferenciados (hasta Primaria y Terciaria), la mitad de las mujeres de 20 a 29 años con formación hasta Primaria, que nunca ha trabajado, manifiesta que no lo hacen por sus obligaciones en el hogar, un motivo casi inexistente para las que tienen nivel terciario. Como era esperable, el argumento del estudio es el predominante en los jóvenes de nivel terciario para ambos sexos. [Cabrera, 2010: 245.]

En los varones se presenta una situación distinta; en primer lugar, a pesar de una leve diferencia favorable a los de menor nivel educativo a ingresar al mercado laboral más temprano en mayores proporciones, el patrón que siguen las curvas de nivel educativo aprobado hasta Primaria y Educación Media es similar. Por otra parte, no hay diferencias de intensidad a los 29 años. En cambio, sí se constatan diferencias de calendario considerables entre aquellos que alcanzan Educación Superior, que claramente postergan la entrada. Las tablas muestran que a los 17 años cumplidos el 60% de los de menor nivel educativo habían transitado ya por la primera experiencia de trabajo de más de tres meses de duración, frente al 49% de los de Educación Media y el 15% de los que alcanzan Terciaria. A los 20 años se acumula al 52% de los varones de nivel educativo terciario que han tenido su primer empleo.

Al utilizar como criterio demarcatorio finalizar o no Educación Media se muestra la misma tendencia, que vincula un inicio laboral más temprano entre aquellos que no terminan el nivel, tanto en varones como en mujeres, lo que sugiere las dificultades que existen para avanzar en ambas trayectorias (laboral y educativa) de forma simultánea. También se manifiesta en este corte el estancamiento de la proporción de mujeres que inician su vida laboral y no finalizan el nivel medio (en torno al 80%) a partir de los 22 años.

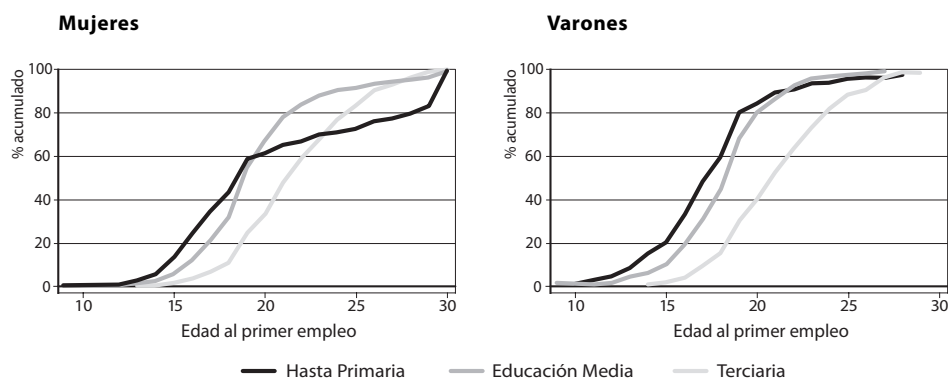


**Gráfico 9. Edad al primer empleo estable por clima educativo del hogar de origen y por sexo (% acumulado a cada edad)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

**Gráfico 10. Edad al primer empleo estable por nivel educativo alcanzado y por sexo (% acumulado a cada edad)**

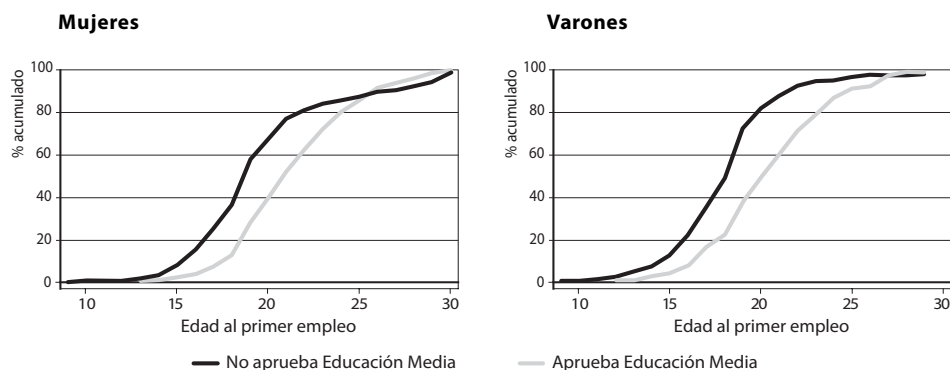


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

## 2.4. Salida del sistema educativo

Es necesario hacer algunas precisiones metodológicas sobre la construcción de la medida del evento *salir del sistema educativo*. Se ha considerado para ello la edad de abandono del nivel primario si no se completó; de finalización de Primaria si no se inició la Educación Media; la edad de abandono de esta en caso de no haber completado el nivel, y edad de finalización en caso de completarlo. Para toda edad, los que están asistiendo a establecimientos educativos de nivel primario o medio al momento

**Gráfico 11. Edad al primer empleo estable por finalización de Educación Media por sexo (% acumulado a cada edad)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

de la encuesta se cuentan dentro del conjunto en riesgo pero sin ocurrencia del evento. En este ejercicio el alcance máximo es Educación Media, por lo que la continuidad de estudios superiores, terciarios o universitarios, no es tenida en cuenta.

Los gráficos anteriores muestran las diferencias en la edad de salida del sistema educativo que tienen los jóvenes en función de los activos de sus hogares de origen. El desgranamiento del sistema antes de haber cumplido los 18 años se visualiza con claridad en mayores proporciones y a edades más tempranas en aquellos jóvenes que provienen de hogares con menor promedio de años formales aprobados por sus padres,<sup>7</sup> para ambos sexos. Aquí vuelve a constatarse un fenómeno que ha sido estudiado exhaustivamente en numerosos antecedentes, por lo que no se abunda en este sentido.

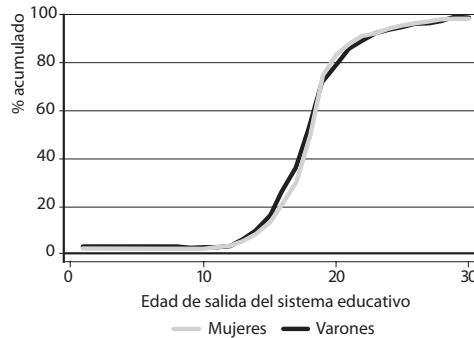
Complementariamente, las curvas de salida del sistema educativo por desafiliación o por finalización del nivel medio indican un mejor desempeño de las mujeres que de los varones. Considerando los que finalizan el nivel medio: a los 18 años cumplidos han aprobado el 78% de las mujeres y el 67% de los varones; a los 19 años, el 90% y el 82% respectivamente, y a los 20 años, el 95% y el 90%.

Por tanto las mujeres no solo aprueban Educación Media en un porcentaje mayor que los varones (24,3% y 16,5% respectivamente) sino que finalizan antes el nivel.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> O en su defecto por uno de sus progenitores y jefe del hogar, si corresponde.

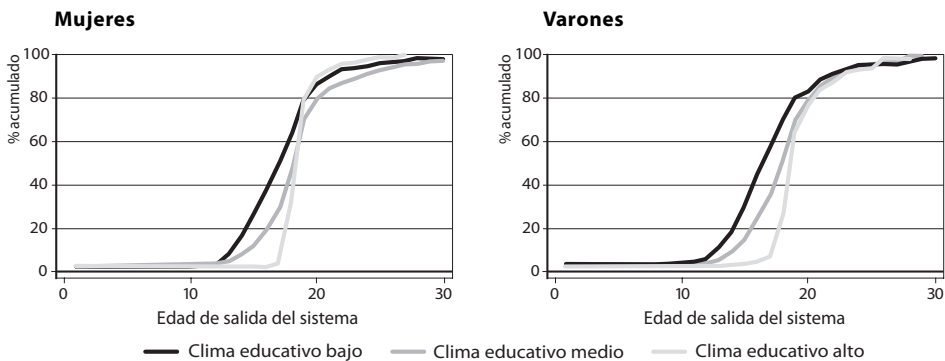
<sup>8</sup> Si bien las mujeres recorren las trayectorias educativas esperadas (en aprobación del nivel medio y tiempo para hacerlo) en mayor proporción que los varones, esto no se traduce en mejores resultados en el mercado laboral en salario. No solo se constata que a igual nivel educativo menor salario promedio para las mujeres, sino que incluso para mejores desempeños educativos (con el mismo nivel educativo) perciben salarios más bajos (Filardo, 2010).

**Gráfico 12. Edad de salida del sistema educativo (hasta Educación Media) por sexo (% acumulado a cada edad)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

**Gráfico 13. Edad de salida del sistema educativo (hasta Educación Media) por clima educativo del hogar de origen y por sexo (% acumulado a cada edad)**



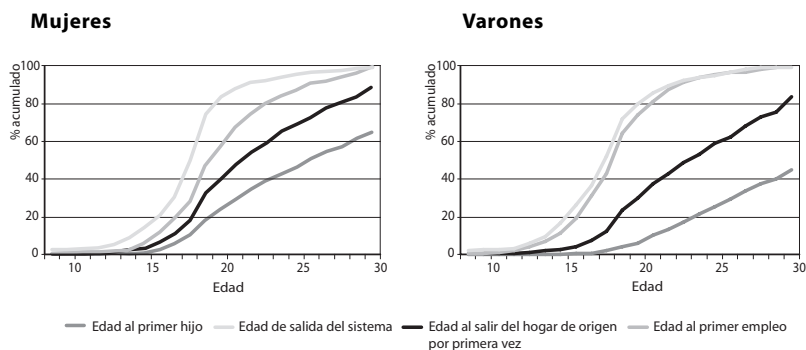
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

### 3. Las transiciones

En la sección anterior se describe cada uno de los eventos considerados nodales en la transición a la adultez, mientras que en esta el objetivo es visualizar las relaciones que se establecen entre ellos.

Los cuatro eventos —constituir domicilio propio, tener hijos, ingresar al mercado de trabajo y salir del sistema educativo (hasta nivel medio)— tienen intensidades diferentes según sexo: la proporción de personas que a los 29 años han transitado estos eventos varía sustantivamente.

**Gráfico 14. Porcentaje acumulado a cada edad de jóvenes que experimentaron los eventos de transición: edad al primer hijo, primer empleo, primera salida del hogar de origen y salida del sistema educativo, por años cumplidos y por sexo**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

Para los dos sexos, se manifiesta que a los 29 años la casi totalidad ha salido del nivel medio del sistema educativo y ha tenido un trabajo de al menos tres meses de duración. Esto no ocurre para el evento *constituir domicilio diferente del hogar de origen*, en que se estima que a los 29 años han tenido esa experiencia<sup>9</sup> el 83 % de los varones y el 88 % de las mujeres. Respecto al primer hijo, las diferencias de intensidad son mayores: a los 29 años, han sido padres el 45 % de los varones y han sido madres el 65 % de las mujeres.

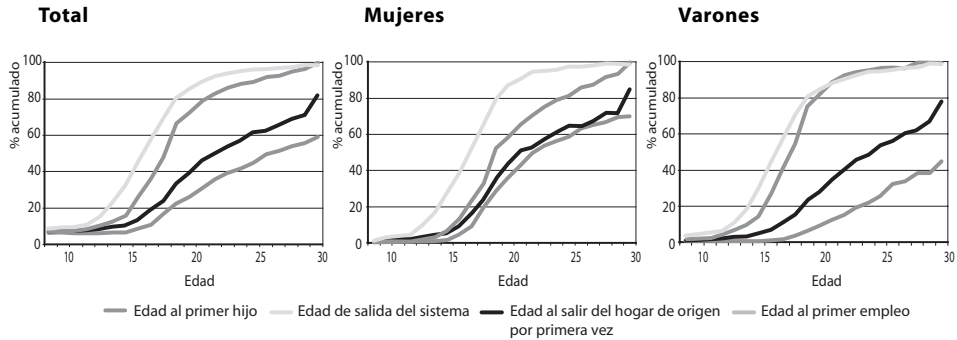
Por otro lado, se marcan claramente las diferencias de calendario entre varones y mujeres en estas transiciones. En primer lugar, tanto para unos como para otras se procesa más rápido la salida del sistema educativo y el ingreso al mercado de trabajo que la autonomía del hogar de origen y el inicio de la vida reproductiva. No obstante, los gráficos permiten visualizar velocidades distintas en ese tránsito para varones y mujeres.

En el caso de los varones, la salida del sistema educativo (considerado hasta Educación Media) y el ingreso al mercado laboral tienen calendarios casi superpuestos, mientras que para las mujeres la diferencia entre ellos es notoria: la proporción de las que desertan del sistema educativo es, para toda edad, mayor que la proporción de las que ingresan al mercado de trabajo. La diferencia es máxima a los 18 años cumplidos, edad en que teóricamente se aprueba Educación Media.

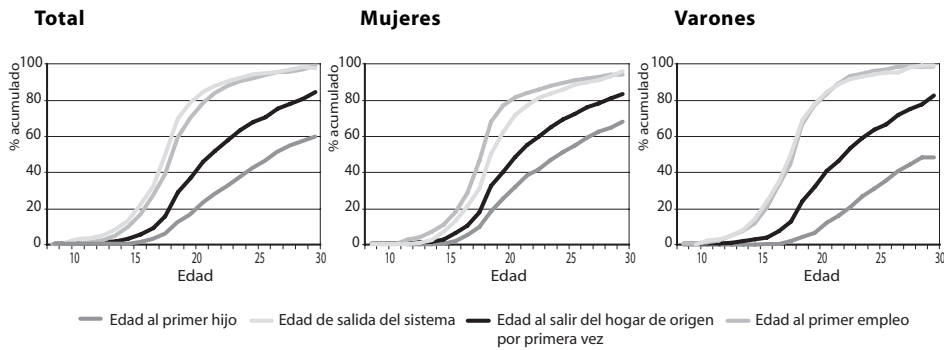
Los eventos salida del sistema educativo e ingreso al mercado de trabajo, conceptuados como roles públicos, ocurren en general antes que la autonomía y tenencia de hijos (roles privados), y evidencian comportamientos disímiles en función del clima educativo del hogar de origen del que provienen los jóvenes.

<sup>9</sup> Se considera la primera vez, aunque actualmente estén viviendo en el hogar de origen.

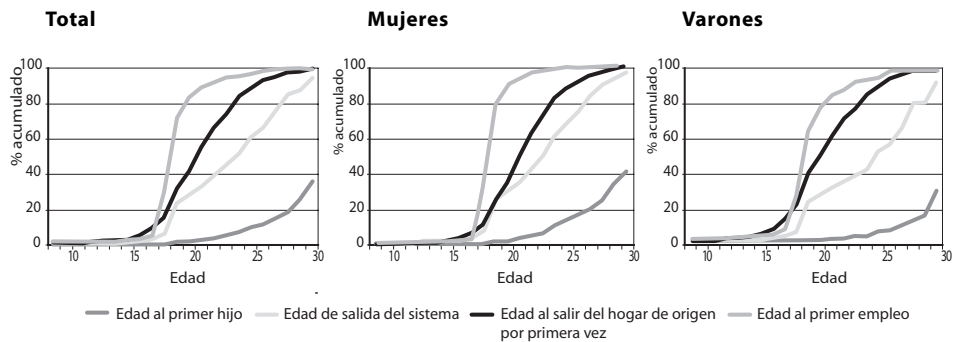
**Gráfico 15. Porcentaje acumulado a cada edad de jóvenes que provienen de hogares de clima educativo bajo para cada evento de transición**



**Gráfico 16. Porcentaje acumulado a cada edad de jóvenes que provienen de hogares de clima educativo medio para cada evento de transición**



**Gráfico 17. Porcentaje acumulado a cada edad de jóvenes que provienen de hogares de clima educativo alto para cada evento de transición**



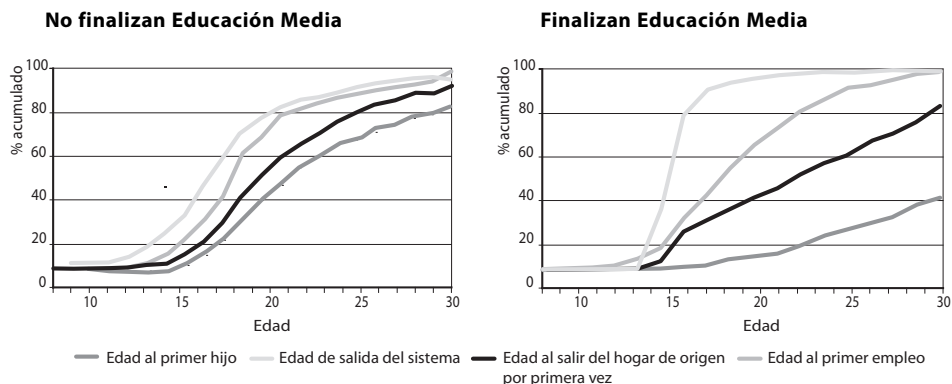
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAJ 2008.

- Entre los adolescentes y jóvenes de clima educativo bajo del hogar de origen, los porcentajes acumulados de finalización de estudios y de ingreso al mercado laboral son sensiblemente mayores que los que acumulan la autonomía y tener hijos, en particular en el caso de los varones. Es posible interpretar en este aspecto dificultades efectivas de acceso a viviendas y/o de contar con recursos económicos suficientes y estables para sostener con independencia un hogar propio, situación diferente de la prolongación de la autonomía que se da entre los jóvenes provenientes de hogares de mayor clima educativo. Para los que provienen de hogares con menores activos educativos se visualizan las mayores diferencias en los patrones de transición según sexo. Las mujeres presentan similitud en las curvas de autonomía y tenencia de hijos, las que, en cambio, se distancian considerablemente en los varones. *La secuencia de estos eventos es por tanto diferente para mujeres y varones de clima educativo bajo del hogar de origen.* Una primera diferencia remite a restricciones en el ingreso al mercado de trabajo, mayor en el caso de ellas, que, como se ha señalado, se atribuye a dificultades para compatibilizar roles domésticos (obligaciones en el hogar) y laborales, lo que conduce a inactividad pero no estrictamente a desempleo. No obstante, las curvas muestran que la salida del sistema educativo es anterior a tener hijos.
- Para los de clima educativo medio, las mujeres transitan la autonomía y la tenencia de hijos más tempranamente que los varones, lo que a los 29 años supone diferencias por sexo en la intensidad de estos eventos.
- Entre los adolescentes y jóvenes de clima educativo alto los varones permanecen más tiempo que las mujeres en el sistema educativo (hasta finalizar Educación Media), pero a menores edades que ellas acumulan mayores porcentajes de los que tuvieron experiencias laborales de más de tres meses de duración. Las mujeres, por su parte, se autonomizan antes y a considerable distancia temporal tienen el primer hijo. Como puede verse en los gráficos 18 y 19, el área comprendida entre las líneas correspondientes a la salida del hogar de origen y al primer empleo es considerablemente mayor en el caso de los varones. El relativo retraso masculino de constituir domicilio propio sugiere no estar asociado a la ausencia de ingresos por trabajo, así como favorecido por determinadas condiciones del hogar de origen (capital educativo).

Para ambos sexos, la aprobación de Educación Media conduce a patrones de transición distintos, como muestran los gráficos 15, 16 y 17. Entre los que no finalizan la Educación Media las diferencias entre varones y mujeres tienen significación en la intensidad de ocurrencia tanto del primer hijo como de la constitución de domicilio diferente al hogar de origen, así como leves diferencias de calendario en el ingreso al mercado de trabajo, que es más temprano y adquiere mayor intensidad en los varones.

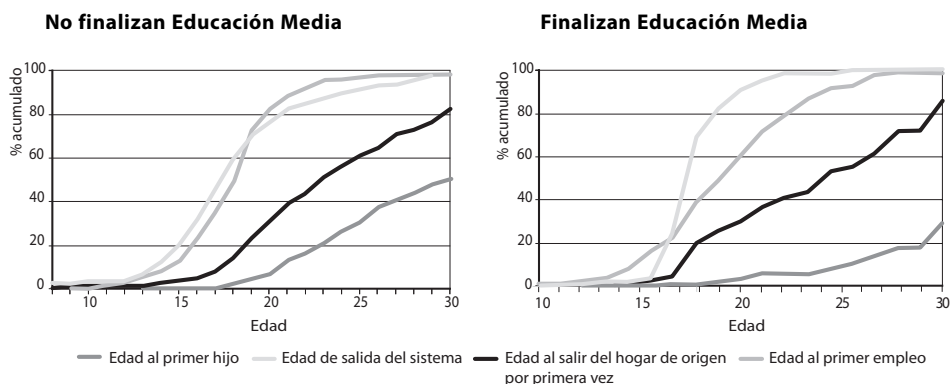
Entre los jóvenes que aprueban Educación Media se registran diferencias en la velocidad de ingreso al mercado de trabajo, a menores edades en los varones, un mejor desempeño educativo de las mujeres (mayor proporción de mujeres que de varones

## Gráfico 18. Mujeres



Fuente: Datos de la ENAJ 2008.

## Gráfico 19. Varones



Fuente: Datos de la ENAJ 2008.

aprueba Educación Media a los 18 años, edad teórica para ello), y, a pesar de una diferencia de calendario en cuanto a la edad del primer hijo, la distancia entre sexos es menor que en el caso de los que no aprueban el nivel.

La mayor diferencia, en consecuencia, se da entre las mujeres, mostrando que la fragmentación de las transiciones femeninas adquiere no solo magnitudes relevantes, sino que se manifiestan *tipos* muy diferentes que, por un lado, sugieren *proyectos de vida* (culturales, disposiciones, representaciones del ser y estar en el mundo) bien distintos y, por otro, requieren dispositivos de protección social específicos.

No obstante, los gráficos muestran dos elementos centrales: si bien para las mujeres que no finalizan Educación Media la transición a la maternidad es más temprana que para las que completan el nivel, la edad de salida del sistema educativo es incluso anterior a la edad del primer hijo (con diferencias superiores a un año), lo cual no permite

afirmar como tendencia que el abandono de la asistencia a centros educativos se deba a embarazos o requerimientos de cuidados de los hijos propios. El ingreso al mercado laboral de forma estable al menos hasta los 20 años también tiene en las mujeres porcentajes acumulados menores que los correspondientes a la desafiliación educativa,<sup>10</sup> lo que tampoco permite afirmar que esta sea determinada por exigencias laborales. Los gráficos más bien sugieren que existen modelos de rol de género diferenciados entre las mujeres.

En cambio, para los varones la situación es algo distinta, ya que efectivamente la transición al trabajo adquiere mayores porcentajes acumulados a partir de los 18 años que los que acumula la desafiliación educativa. Por eso, al menos a partir de esta edad el ingreso al mercado laboral y los requerimientos de este pueden tener efectos sobre la continuidad en los estudios. Las transiciones a la paternidad y la autonomía acumulan para toda edad porcentajes mucho menores.

## 4. El papel de la educación

En el apartado anterior se ha mostrado la existencia de «tipos de transiciones» diferenciados entre los jóvenes del Uruguay, lo que manifiesta la necesidad de distinguir situaciones, dados los diferenciales de vulnerabilidad en dichos procesos.

Las variables sexo y educación (como resultado individual y como capital heredado) adquieren un peso relevante en la diferenciación de las transiciones. La educación constituye un factor privilegiado de desigualdad, ya sea intrageneracional, por los diferentes recorridos educativos de los jóvenes, como por el *heredado*, que reproduce las diferencias de la generación de los padres actualizándolas en la generación siguiente.

Se justifica, en consecuencia, el estudio particularizado de las trayectorias educativas. Por otra parte, la *cuestión educativa* ha concentrado el interés social y político en los años recientes. A pesar de la recurrente ubicación del *problema educativo* del país en la Educación Media, el análisis de las trayectorias educativas considerando el desempeño a lo largo del tránsito por los sucesivos niveles permite visualizar el relevante impacto de los resultados de Primaria sobre el nivel siguiente.

### 4.1. Las trayectorias educativas

En el 2008, año de aprobación de la Ley General de Educación que consagra como obligatoria la Educación Media, la situación de los jóvenes urbanos de 20 a 29 años en Uruguay era la siguiente:

- el 97% egresa de Educación Primaria;
- el 23% egresa con rezago (repitió uno o más años en la escuela);
- inicia la Educación Media casi el 90%;

---

<sup>10</sup> Debe recordarse que se considera la salida del sistema educativo hasta el nivel medio.

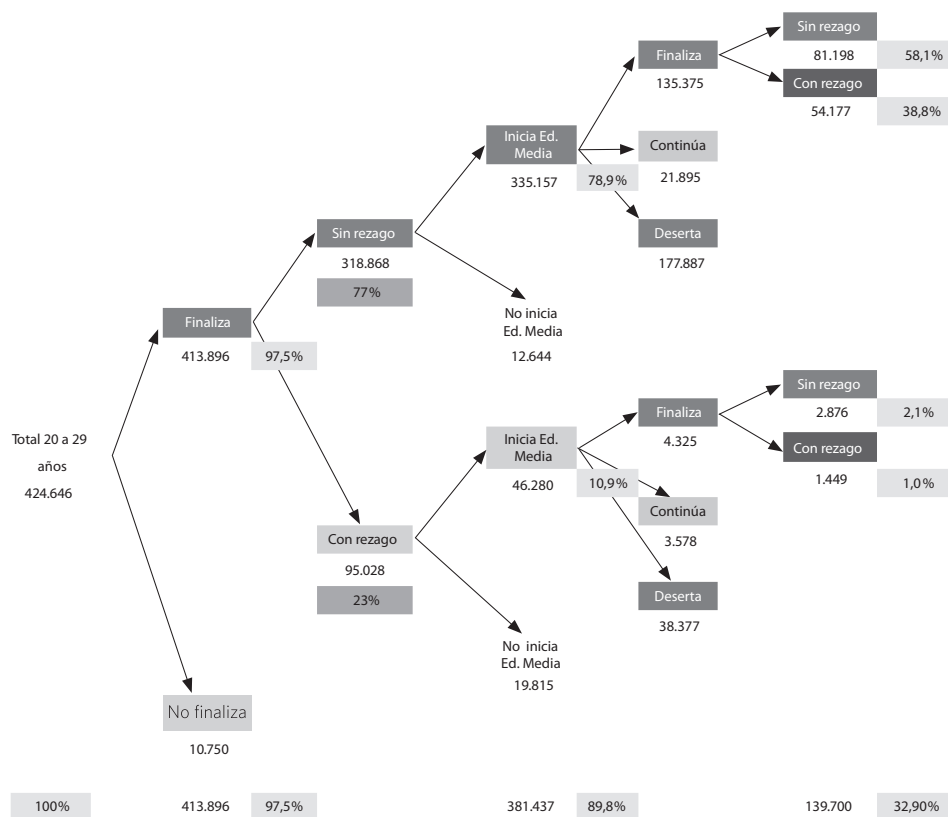


- de los que no inician educación media, dos de cada tres terminaron la escuela con rezago;
- de los que inician Educación Media, uno de cada tres aprueba el nivel;
- de los que aprueban el nivel medio, el 97 % egresó de Primaria sin rezago.

De estos datos podemos concluir que, si bien las tasas de egreso de Educación Primaria son casi universales, casi uno de cada cuatro alumnos completa el nivel con extraedad (repitió al menos un año en Primaria).

El diagrama siguiente muestra una visión integrada de los jóvenes en la trayectoria educativa, hasta Educación Media.

Diagrama 1. **Trayectorias educativas de los jóvenes uruguayos (20-29 años)**



Fuente: Filardo, 2010. Datos de la ENAJ 2008.

Se han construido cinco trayectorias que combinan tanto el nivel educativo aprobado como el tiempo para lograrlo. A partir de allí se ve que aquellos que cumplen en tiempo y forma lo que establece como obligatorio la Ley de Educación (trayectoria esperada) son el 19% del total de jóvenes del tramo.

La *trayectoria esperada lenta* representa al 13,7% de los jóvenes, que aprueban el nivel medio pero en más tiempo del previsto. El rezago puede haber sido producido por repetición en Primaria o en el nivel medio. Debe hacerse notar que el 12,7% son quienes repiten solo en Educación Media, lo que significa que únicamente el 1% de los que venían con extraedad de Primaria logran culminar la Educación Media (habiendo repetido en este nivel o no).

La *trayectoria trunca temprana* corresponde a aquellos jóvenes que habiendo culminado la educación primaria no inician el nivel medio. Representan casi el 8% en el tramo de 20 a 29 años.

En la *trayectoria trunca media* se clasifica a los y las jóvenes que habiendo iniciado el nivel medio desertan del sistema educativo sin haber aprobado ese nivel. Son más de la mitad de los jóvenes del tramo de edad correspondiente.

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

La determinación del rezago en Primaria en los resultados obtenidos en el nivel medio son más que elocuentes. La *cuestión educativa* debe recolocarse: si bien se muestra en este nivel, no es solo un problema de Educación Media.

Por si se necesitara más evidencia: el 10% de los que aprobaron Primaria con rezago e iniciaron Educación Media logran completar el nivel. En el conjunto de jóvenes del tramo son el 1% y corresponden al 3% de los que finalizan Educación Media.

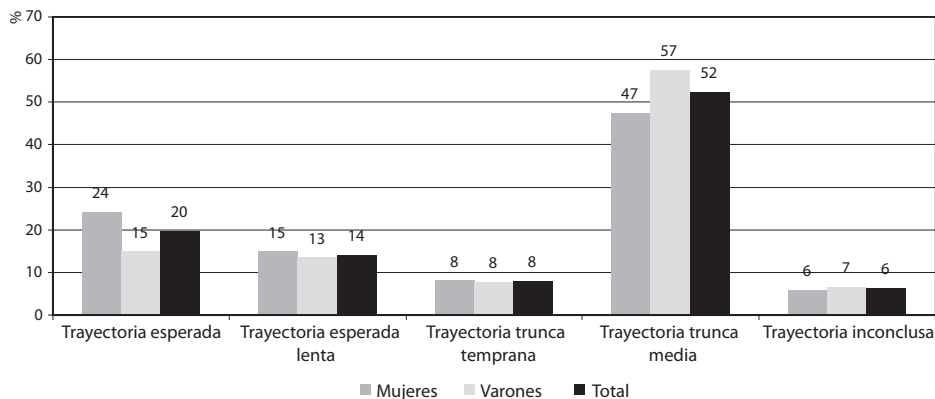
Ahora bien, las trayectorias educativas muestran a su vez inequidades, entendidas como aquellos factores socioculturales o económicos de origen de los alumnos que generan de forma sistemática ciertos resultados educativos que el sistema no logra amortiguar. Si bien los procesos de exclusión han cambiado respecto a los verificados en la ENJ 1990 (ya no se dan en el nivel inicial y/o en Primaria), se verifica un proceso de exclusión intenso en el nivel de la Educación Media.

Los gráficos siguientes muestran *diferencias por sexo* en el desempeño educativo de varones y mujeres. Las mujeres no solo obtienen en conjunto una mayor escolarización (culmina Educación Media el 39%, frente al 28% de los varones), sino que lo hacen en mayor proporción en los tiempos esperados (24% frente al 15% de los varones).

No hay diferencias según sexo en las *trayectorias truncas tempranas*, que determinan el fin del recorrido educativo al terminar Primaria, ni en la *trayectoria inconclusa*, a la que pertenecen aquellos que aún están asistiendo a centros educativos de nivel medio en el tramo considerado. En ambos sexos la trayectoria predominante es la *trunca media*, que presenta un porcentaje mayor entre los varones (57% frente al 47% de las mujeres).

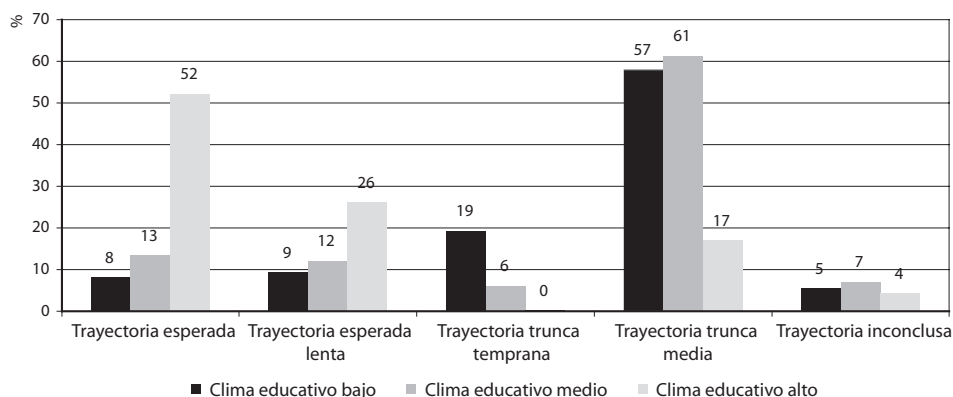
El *clima educativo del hogar* del que provienen los jóvenes tiene una determinación relevante en las trayectorias educativas que estos recorrerán. Entre quienes logran terminar Educación Media hasta los 29 años se encuentran más de la mitad de los jóvenes que provienen de hogares de clima educativo alto, frente a un 8% de los que provienen de hogares de clima educativo bajo. Esto supone una importante reproducción intergeneracional del capital educativo. Sin embargo, no afecta el hecho de que

**Gráfico 20. Trayectorias educativas por sexo  
Jóvenes de 20 a 29 años (en %)**



Fuente: Filardo, 2010. Datos de la ENAJ 2008.

**Gráfico 21. Porcentaje de jóvenes de 20 a 29 años por clima educativo del hogar según trayectoria educativa (en %)**

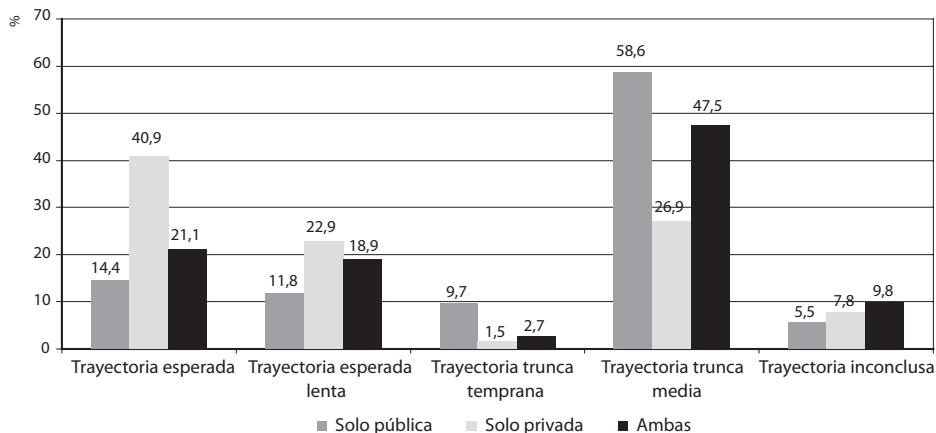


Fuente: Datos de la ENAJ 2008.

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

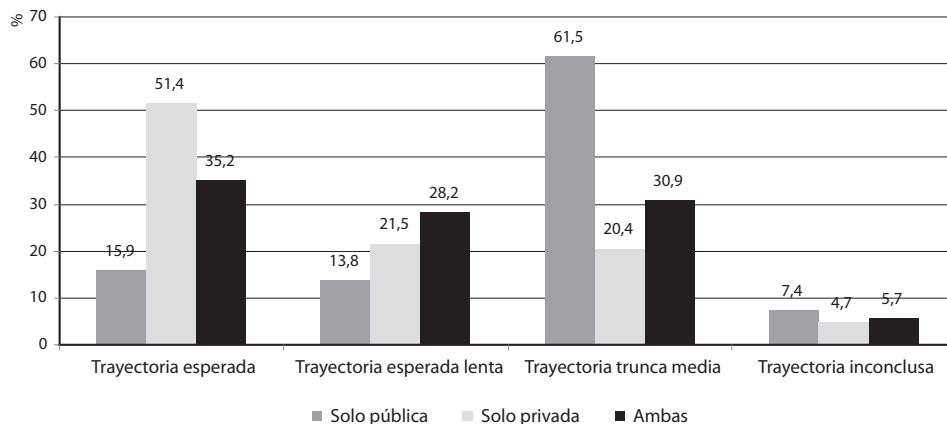
No solo la distribución en el nivel educativo alcanzado por los jóvenes acusa serias desigualdades en función del clima educativo del hogar de origen, sino que también muestra diferencias en el tiempo requerido para aprobar la Educación Media. Las diferencias entre las tres categorías de clima educativo presentan brechas tanto en las

**Gráfico 22. Porcentaje de jóvenes de 20 a 29 años por tipo de centro al que asistieron en Primaria, según trayectoria educativa**



Fuente: Datos de la ENAJ 2008.

**Gráfico 23. Porcentaje de jóvenes de 20 a 29 años por tipo de centro al que asistieron en Educación Media, según trayectoria educativa**



Fuente: Datos de la ENAJ 2008.

*trayectorias esperadas* como en las *trayectorias esperadas lentas*, aunque en las últimas la distancia es menor.

Asimismo, las trayectorias educativas verifican diferencias de magnitudes importantes considerando el tipo de institución en el que cursaron Primaria. Entre quienes terminan Educación Media está el 20% de los que asistieron solo a centros públicos, frente a más de la mitad de los que asistieron solo a instituciones privadas. El mero hecho de haber cursado en instituciones privadas algún año de Primaria incrementa las probabilidades de mejores trayectorias educativas.

Al considerar el tipo de institución en la que cursan Educación Media se manifiesta que más de la mitad de los que asisten solo a centros privados aprueban ese nivel en el tiempo esperado, frente al 15% de los que solo asisten a centros públicos y un 35% de los que asisten a ambos tipos de centros.

Las trayectorias truncas en la Educación Media se dan en el 62% de los jóvenes que asistieron exclusivamente a establecimientos educativos públicos, frente a un 20% de los que asistieron a centros privados y un 31% de los que asistieron a ambos tipos.

La relación entre clima educativo del hogar y tipo de institución a la que asisten en Primaria y Secundaria es muy fuerte, por lo que son factores que se retroalimentan. Se aprecian en las tablas siguientes los procesos de estratificación social (considerando el clima educativo de los hogares de los que provienen los niños que van a uno u otro tipo de centro educativo), los cuales reflejan la distancia actual<sup>11</sup> respecto al imaginario vareliano de la educación pública como espacio de socialización e integración social en el que se encuentran niños de los más diversos sectores sociales. Los datos muestran lo cada vez menos diversos que son los hogares de los que provienen los niños que asisten a los centros educativos públicos y la mayor estratificación de las trayectorias de estos jóvenes.

La tabla 1 muestra la determinación que ejerce el clima educativo del hogar de origen de los jóvenes sobre el tipo de centro en el que cursan Educación Media. El 90% de los que provienen de hogares con clima educativo bajo cursan solo en centros públicos, frente al 54,4% de los de clima educativo alto. Se encuentra un 6% de los de clima educativo bajo que cursan Educación Media solo en centros privados, frente a casi uno de cada tres de los que provienen de hogares de clima educativo alto.

## Anotaciones sobre trayectorias educativas

1. Si se observa el proceso educativo por nivel (como es lo habitual), se pierden la visión de conjunto del sistema y la mirada de trayectorias. Es absolutamente relevante considerar que los resultados en un nivel marcarán los desempeños (éxito o fracaso) en el siguiente. En tal sentido, no es la mejor estrategia parcializar los análisis por nivel. Esta situación está determinada, entre otros motivos, por una estructura institucional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que, funcionando desconcentradamente —Consejo de Educación Primaria (CEP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP) y Formación Docente (FD)—, con autonomías relativas y sin vínculos estrechos entre sí, dificulta la mirada del conjunto del sistema y de la interdependencia que existe entre ellos. Aún hoy no es posible hacer estudios de trayectorias educativas provenientes de ANEP-CODICEN por no contar con información individualizada de los estudiantes en todos los ámbitos desconcentrados. Tampoco hay disponibles datos de los flujos intersubistemas, aunque se cuente con la información para ello.

---

<sup>11</sup> Medida para esta cohorte de los jóvenes que tienen hoy entre 20 y 29 años.

Tabla 1. **Porcentaje de jóvenes por asistencia a educación secundaria pública o privada según clima educativo del hogar de origen**

Asistencia a educación secundaria pública o privada	Clima educativo*			Total
	Nivel educativo bajo	Nivel educativo medio	Nivel educativo alto	
Ambas	3,6%	7,4%	13,7%	8,1%
Solo pública	90,0%	83,9%	54,4%	78,8%
Solo privada	6,4%	8,7%	31,8%	13,2%
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

\* Promedio de años de educación del jefe o cónyuge: 0-6, 7-12 o 13 y más.

- La siguiente consideración es que los resultados de un nivel educativo no se representan solo en cuál es porcentaje de los que logran culminarlo con éxito, sino que también debe darse cuenta de la duración que requiere este resultado. Por ejemplo, en el nivel de Educación Primaria el 97,5% de la población (de este tramo analizado) logra finalizarlo —lo cual sin duda es un gran logro—. Sin embargo, casi uno de cada cuatro lo hace con rezago (extraedad), lo que aumenta enormemente la probabilidad de que no ingrese en el siguiente nivel y más aún de que no lo termine. Baste recordar que solo el 4,5% de los jóvenes de 20 a 29 años que terminan la escuela habiendo repetido algún año logran finalizar el nivel de Educación Media. En cambio, el 42,5% de los que terminaron la escuela sin rezago culminan el nivel medio.
- Las trayectorias educativas construidas sirven para visualizar varias cuestiones: *dónde* el sistema educativo pierde a los jóvenes y *cuántos* en los sucesivos escalones del proceso. Así se identifica que más del 7% de los jóvenes de la cohorte truncan su trayectoria educativa una vez finalizado el nivel primario. Un segundo escalón de pérdida se produce durante la Educación Media, en el que más de la mitad de los jóvenes se ven detenidos en su recorrido educativo.<sup>12</sup>
- Adicionalmente pueden analizarse las inequidades y desigualdades sociales que se producen en las trayectorias educativas, o sea, cuáles son las principales determinantes para recorrer una u otra. De este modo se logra establecer que las trayectorias esperadas son más frecuentes en mujeres que en varones y,

<sup>12</sup> Aquí hace falta aclarar que en este análisis la Educación Media fue considerada de 6 años de educación. Puede, sin embargo, incrementarse el nivel de precisión para localizar los resultados intermedios de finalización del ciclo básico.

con mucha diferencia, en jóvenes que provienen de hogares con mayores activos educativos, lo cual también se asocia al tipo de centro (público-privado) al que asistieron o asisten. Baste recordar que terminan Educación Media el 73 % de los que asisten solo a centros educativos privados, frente al 30% de los que van solo a centros públicos. Como contracara, las trayectorias trucas en la Educación Media se dan en el 62 % de los jóvenes que asistieron exclusivamente a establecimientos educativos públicos, frente a un 20% de los que asistieron solo a centros privados.

5. Debe tenerse presente que los datos se calcularon para la población de 20 a 29 años, dado que para este segmento el tiempo normativo de finalizar la Educación Media ha culminado. Debido a ello, puedan variar para otras cohortes. Sin embargo, es probable que si se repitiera el estudio dentro de unos años para los que hoy tienen entre 12 y 19 años —de no implementarse medidas concretas para contrarrestar este tipo de resultados—, se encontrarán situaciones más graves, básicamente porque los niveles de repetición en Primaria para ese tramo etario son mayores que para la cohorte analizada aquí.

### 3.2. La repetición en Primaria: un factor clave

La repetición en Primaria se constituye en un factor que no solo atañe a ese nivel, sino que compromete muy fuertemente la continuidad educativa.

La repetición en educación Primaria es uno de los problemas que han preocupado de manera sistemática a los educadores y los diseñadores de políticas educativas (Peri, 2008). Las tasas de repetición escolar de Uruguay en el 2008 eran de las más altas de América Latina (Cardozo, 2009).

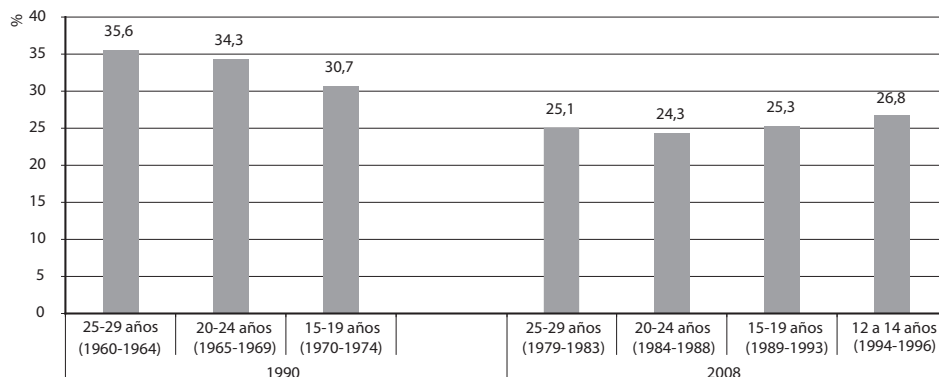
A partir de la información que proporciona la ENJ 1990 y la ENAJ 2008 puede observarse la magnitud de la repetición escolar a través del tiempo. De los nacidos entre 1960 y 1975, uno de cada tres tuvo al menos una experiencia de repetición en la escuela; de los nacidos entre 1979 y 1996, uno de cuatro.

Consideradas en promedio, las cohortes de las dos mediciones (1990 y 2008) tienen 10 puntos porcentuales de diferencia, lo que significa una disminución considerable. Sin embargo, si en 1990 la evolución era a la baja (pasó de 35% a 30% entre los de 25 a 29 y los de 15 a 19 años), en las cohortes consideradas en el 2008 la tendencia es al incremento (pasó del 25 % entre los de 25 a 29 años al 27% en los de 12 a 14 años).<sup>13</sup>

Como puede observarse, existe una *brecha de género* a favor de las mujeres, que repiten en menores porcentajes que los varones. Esta situación, que se mantiene en el tiempo, en pocas oportunidades ha sido tema de la agenda educativa.

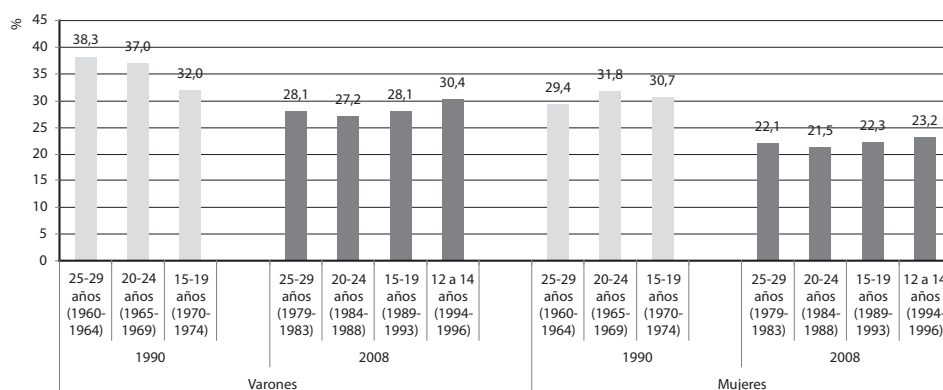
Entre aquellos que repiten al menos una vez en Primaria, la proporción de varones es mayor que la de mujeres en los cuatro tramos de edad considerados. Distinguiendo entre quienes repiten una vez y los que lo hacen dos veces o más, se observa que la brecha de género a favor de las mujeres persiste; es decir, los varones repiten más de una vez en un porcentaje mayor que las mujeres.

**Gráfico 24. Porcentaje de adolescentes y jóvenes por tramo etario que repiten al menos una vez en Primaria**



Fuente: ENJ 90 y ENAJ 08.

**Gráfico 25. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que repiten al menos una vez en Primaria por tramo de edad y sexo. Total del país**



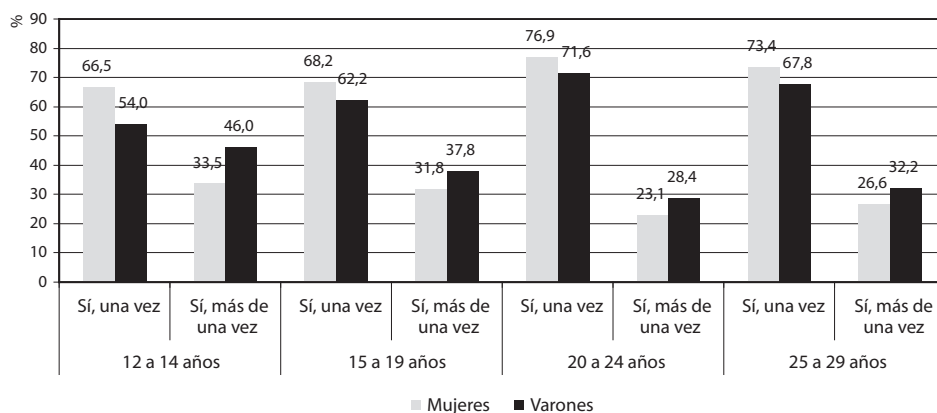
Fuente: ENJ 90 y ENAJ 08.

Según los datos de la ENAJ 2008 —salvo para la cohorte de 20 a 24 años, que tiene un comportamiento levemente distinto—, se aprecia que tanto para varones como para mujeres la proporción de los que repiten más de una vez aumenta en los tramos de menor edad (pasa de representar el 32% de varones y el 27% de las mujeres de los de 25 a 29 años que repiten a ser el 46% y el 34% respectivamente para los de 12 a 14

<sup>13</sup> Dado que un porcentaje cercano al 15% de los adolescentes de este tramo aún asisten al nivel primario, el porcentaje de los que repitan al menos un año en Primaria correspondiente a esta cohorte puede incrementarse.



**Gráfico 26. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que repitieron al menos una vez en el nivel primario por tramo de edad y sexo, según hayan repetido una o más de una vez**



Fuente: ENJ 90 y ENAJ 08.

años). Sin duda el incremento (mayor aún en el caso de los varones) es sustantivo y requiere atención inmediata de las autoridades educativas.

El gráfico 27 considera a los que repiten una y más de una vez en el total de los adolescentes y jóvenes de cada tramo. Dado que el porcentaje de los que repiten más de una vez aumenta (particularmente en el caso de los varones de menor edad) se enciende una luz de alerta respecto a la utilización del indicador «porcentaje que repite al menos una vez» dado que a su interior es cada vez mayor el porcentaje que lo hace en más de una oportunidad. En el caso de los varones de 12 a 14 años por ejemplo la distancia entre los que repiten una vez y más de una vez es solo de dos puntos porcentuales.

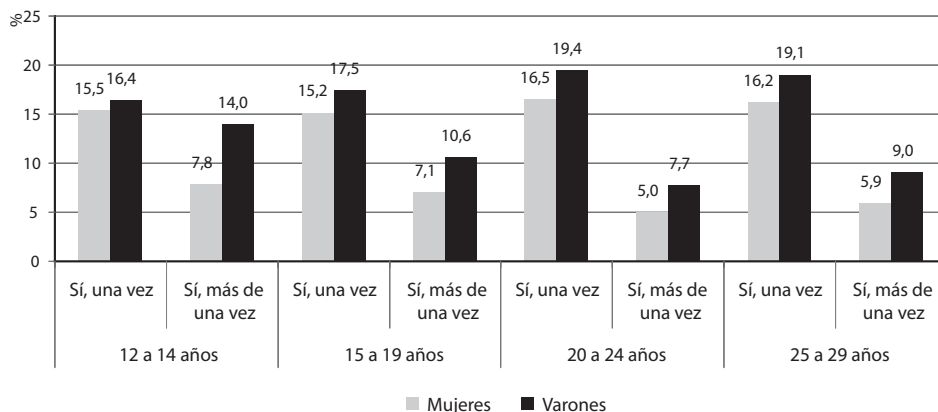
El clima educativo del hogar incide también en la repetición. Sin embargo, se observa un cambio en la distribución porcentual intercohortes de los repetidores según clima educativo del hogar. Para los menores de 20 años la mayoría absoluta proviene de hogares de clima educativo bajo, mientras que para los de 20 años y más la mayoría proviene de hogares de clima educativo medio.

La repetición genera *rezago individual y social*. Un año repetido en la escuela supone un año de rezago al egreso de nivel primario. La repetición en los primeros niveles educativos tiene múltiples consecuencias en la vida de un sujeto; entre otras, conduce a un rezago acumulativo en niveles educativos posteriores.

Si fuéramos a calcular el *tiempo de rezago social* que se produce en el nivel primario de educación en Uruguay, y supusiéramos que todos los que repitieron más de una vez lo hayan hecho dos veces (o sea, el mínimo), en la cohorte de 12 a 14 años se contabilizarían *54.677 años escolares repetidos*.

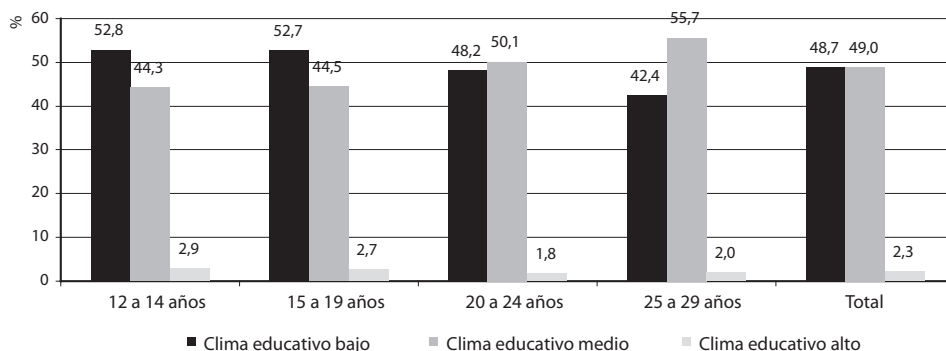
La magnitud de estas cifras desde el punto de vista social constituye una clave que exige un debate potente, con la correspondiente búsqueda de soluciones radicales

**Gráfico 27. Porcentaje de adolescentes y jóvenes por sexo y tramo etario, según hayan repetido una o más de una vez en el nivel primario**



Fuente: ENJ 90 y ENAJ 08.

**Gráfico 28. Porcentaje de adolescentes y jóvenes que repiten al menos una vez en primaria por tramo de edad, según clima educativo del hogar**



Fuente: ENJ 90 y ENAJ 08.

sin demora. Desde esta perspectiva se advierte la magnitud del fenómeno y la vulnerabilidad que como sociedad enfrentamos con estos resultados (tabla 2).

Según la estimación mínima, el tiempo de rezago producido en el nivel primario que acumulan los jóvenes de 12 a 29 años en Uruguay, según datos de la ENAJ 2008, es de 265.736 años.

Tabla 2. **Tiempo de rezago social: años escolares repetidos por varones y mujeres, por tramos de edad**

	Tramo de edad				Total
	12 a 14 años*	15 a 19 años	20 a 24 años	25-29 años	
<b>Mujeres</b>	21.987	32.804	28.672	29.779	113.242
<b>Hombres</b>	32.690	44.429	37.669	37.706	152.494
<b>Total</b>	54.677	77.233	66.341	67.485	265.736

\* Dado que en esta cohorte cerca del 17% aún no aprobaron el nivel primario la estimación corresponde a lo se acumula de repeticiones hasta el momento de realizarse la encuesta, bajo la hipótesis mínima (que ninguno haya repetido más de dos veces).

Fuente: ENJ 90 y ENAJ 08.

#### 4. El impacto de las trayectorias educativas en el mercado laboral

Existen profusos antecedentes nacionales e internacionales sobre dos fenómenos. Uno es la determinación que ejerce el nivel educativo aprobado en el salario promedio, lo que se traduce en que aquellos que tengan más alto nivel de escolarización percibirán mayores ingresos. El segundo fenómeno reiteradamente constatado es el de las brechas salariales entre varones y mujeres, que muestran un diferencial entre las remuneraciones promedio recibidas por unos y otras por concepto de trabajo, para el mismo nivel educativo alcanzado y aprobado.

Sin embargo, no se conocen estudios que vinculen los desempeños educativos y las brechas salariales por sexo. Como las *trayectorias educativas* construidas son una síntesis del nivel educativo aprobado y del tiempo requerido para hacerlo (desempeño), para avanzar en esta cuestión veremos cómo se vinculan con los salarios promedio por sexo.

No obstante, las brechas salariales corresponden a aquellos/as que perciben *salarios*; ergo, que están ocupados/as. Por eso, antes de pasar al análisis de los ocupados es necesario examinar la condición de actividad de mujeres y de varones según las trayectorias educativas.

El primer indicador que consideraremos para estudiar la existencia de diferencias por sexo con relación a las trayectorias educativas es *la condición de actividad*, se define como:

[...] la relación que existe entre cada persona y la actividad económica corriente. Se determina mediante una clasificación general de la población que permite establecer si una persona es o no económicamente activa (INE, 2007).

La población económicamente activa (PEA) abarca a las personas de 14 o más años de edad que aportan su trabajo y a las que estarían dispuestas a aportarlo, para producir bienes y servicios económicos durante el período de referencia elegido para la Encuesta. Este grupo incluye la Fuerza de Trabajo civil y los efectivos de las Fuerzas Armadas. La Fuerza de Trabajo civil comprende a los ocupados y desocupados durante el período de referencia (INE, 2007).

### Las personas ocupadas

[...] son todas las personas de 14 o más años de edad, que trabajaron durante el período de referencia de la Encuesta, o que no trabajaron por estar de vacaciones, por enfermedad o accidente, conflicto de trabajo o interrupción del trabajo a causa del mal tiempo, averías producidas en las maquinarias o falta de materiales o materias primas, pero tenían empleo. Se incluyen en esta categoría a los trabajadores familiares no remunerados (INE, 2007).

### Las personas desocupadas

[...] son todas las personas de 14 o más años de edad que durante el período de referencia no estaban trabajando por no tener empleo, pero que buscaban un trabajo remunerado o lucrativo. Esta categoría comprende a: las personas que trabajaron antes pero perdieron su empleo (desocupados propiamente dichos), aquellas personas en Seguro de Paro y aquellas que buscan su primer trabajo (INE, 2007).

### Por otro lado, la población económicamente inactiva

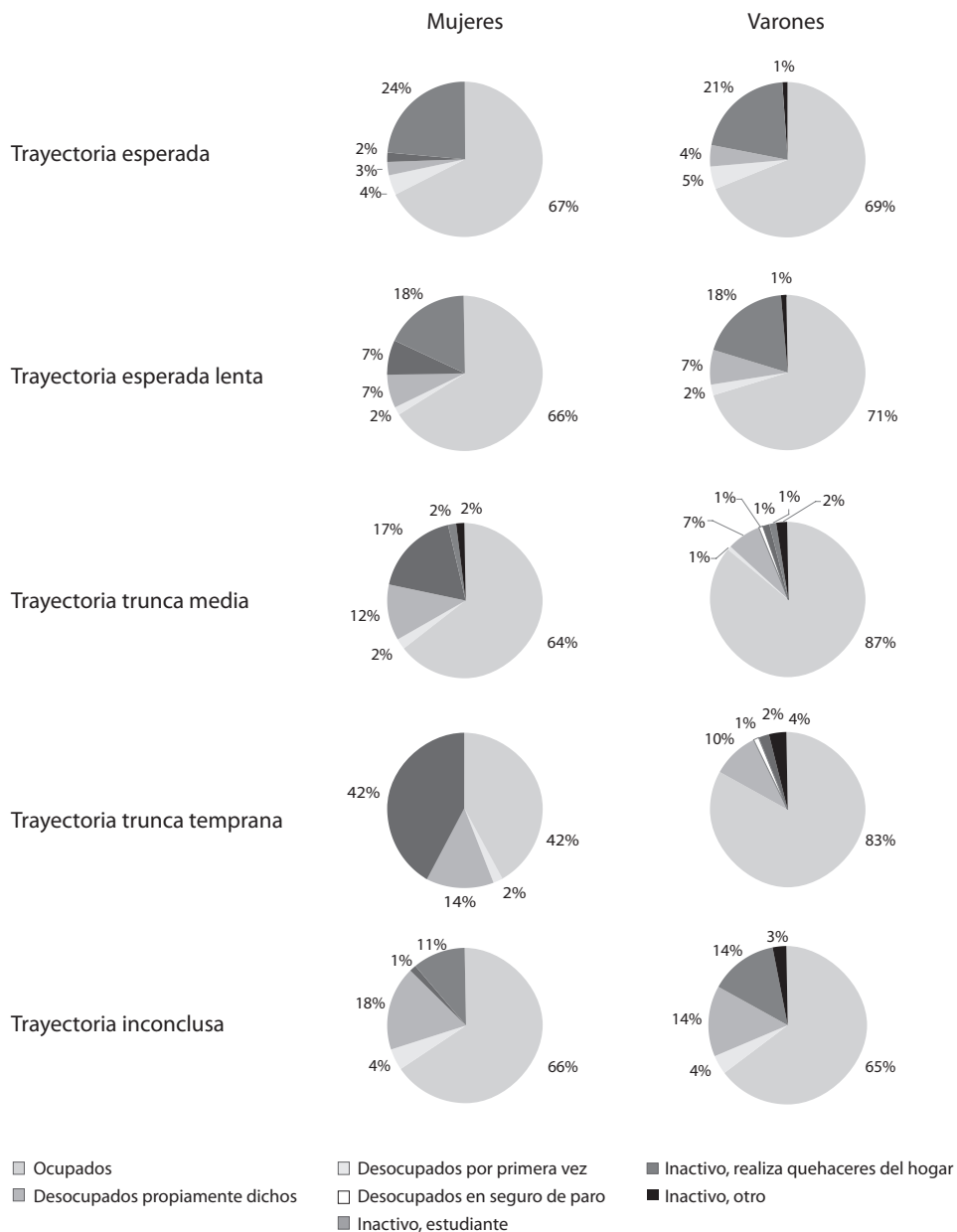
[...] comprende a todas las personas de 14 o más años de edad que no aportan su trabajo para producir bienes o servicios económicos y que tampoco buscaron empleo en el período de referencia. Se clasifican en las siguientes categorías: 1) Personas que se ocupan del cuidado de su hogar, sin desarrollar ninguna actividad económica. 2) Estudiantes, sin desarrollar ninguna actividad económica. 3) Personas que sin desarrollar ninguna actividad económica, perciben ingresos (INE, 2007).

En el gráfico 29 se muestran los resultados obtenidos para la población de 20 a 29 años por trayectoria educativa y sexo según condición de actividad, utilizando datos de la ENAJ, 2008. Como se aprecia, no hay diferencias en los porcentajes por condición de actividad entre varones y mujeres que tienen trayectorias educativas esperadas.

Entre quienes tienen trayectorias esperadas pero lentas (al menos repitieron un año en alguno el nivel primario o medio), las diferencias se presentan entre los ocupados y las inactivas por tareas en el hogar, pero no en la proporción de desocupados (tanto los desocupados propiamente dichos como los que buscan trabajo por primera vez).

También se manifiestan diferencias entre quienes recorren trayectorias educativas truncas en el nivel medio. El 65% de las mujeres están ocupadas, frente al 86% de los varones. Buscan trabajo por primera vez el 2% de las mujeres y el 1% de los varones. Están desocupados (PPD) el 7% de los varones y el 12% de las mujeres. Igual proporción

Gráfico 29. **Condición de actividad por trayectoria educativa y sexo.**  
**Jóvenes de 20 a 29 años**



por sexo se encuentra en los desocupados en seguro de paro, y mientras el 17 % de las mujeres son inactivas porque realizan tareas en el hogar, el 1 % de los hombres se encuentra en esta condición.

Entre aquellos con *trayectoria trunca temprana* sí se visualizan importantes diferencias: el 83 % de los varones están ocupados, frente a un 42 % de las mujeres. Por otra parte, el 42 % de las mujeres son inactivas porque realizan tareas en el hogar, y solo se presenta un 2 % de las mujeres que buscan trabajo por primera vez.

Entre aquellos que continúan estudiando en Educación Media se encuentra una proporción apenas mayor de mujeres desocupadas que de varones.

Si bien es cierto que las tasas de desempleo femenino son mayores que las de desempleo masculino, debe tenerse en cuenta que la tasa de desempleo se calcula como el total de desempleados/PEA; es decir, no se considera en el denominador a los inactivos. Como hemos visto, proporcionalmente hay más mujeres en esta condición de actividad.

Considerar solo a las personas activas oculta esta distribución desigual de los inactivos según sexo. La inactividad se concentra en las mujeres con menor nivel educativo alcanzado, que se dedican a las tareas domésticas.

Las trayectorias esperadas tienen una distribución de inactivos concentrada en *estudiantes* y distribuida de forma similar por sexo.

Por tanto, es necesario resaltar que una de las evidencias más importantes que presenta el gráfico 29 es la diferencia de porcentajes de inactividad entre varones y mujeres, y, en segundo lugar, una diferencia más significativa aún: entre las mujeres. Las trayectorias educativas están vinculadas a la tasa de actividad (específicamente a la inactividad debida a las tareas en el hogar) de las mujeres, mientras que esto no sucede con los varones.

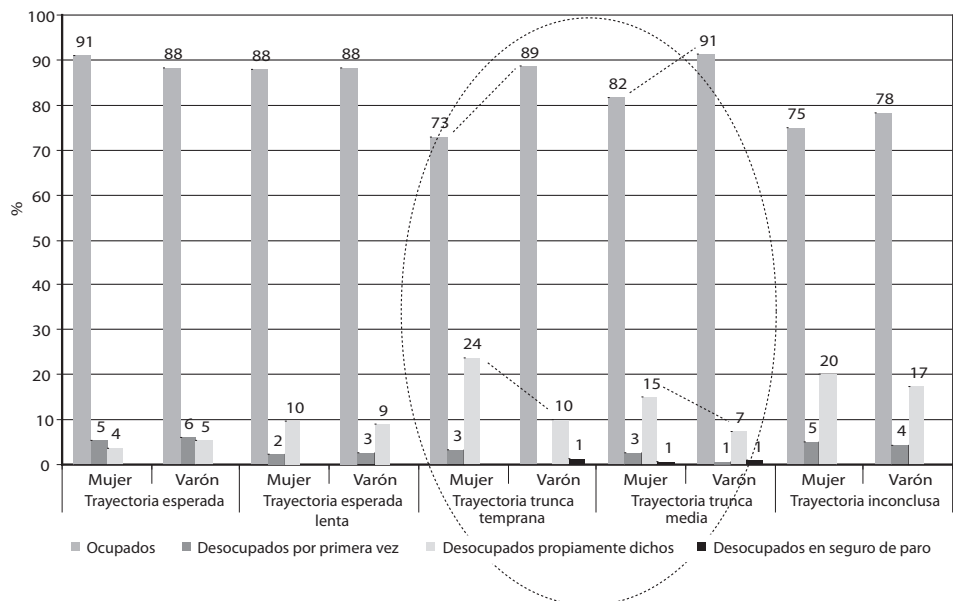
En ambos sexos las trayectorias educativas tienen relación con las tasas de inactividad debido a la condición de estudiante, pero esta relación no parece estar afectada por el sexo.

Al considerar solo a *los jóvenes activos* (ocupados y desocupados en todas sus formas) se visualiza nuevamente una distribución muy similar entre mujeres y varones que terminan la Educación Media, es decir, aquellos que tienen trayectorias educativas esperadas. Más aún: entre quienes logran aprobar el nivel medio en tiempo (trayectoria esperada) las mujeres logran una tasa de ocupación superior a la de los varones (91 % están ocupadas, frente al 88 % de los varones).

Las diferencias en el porcentaje de ocupación se presentan desfavorables para las mujeres cuando se tiene una trayectoria trunca temprana. El 73 % de las mujeres activas de entre 20 y 29 años están ocupadas, frente al 89 % de los varones; desocupados propiamente dichos son un 24 % de las mujeres y un 10 % de los varones, y un 3 % de las mujeres buscan trabajo por primera vez.

Cuando la trayectoria es trunca media se encuentran ocupados un 91 % de los varones frente a un 82 % de las mujeres; desocupados propiamente dichos un 7 % de los varones y un 15 % de las mujeres; buscan trabajo por primera vez un 1 % de los varones y un 3 % de las mujeres. Estos datos marcan claramente las diferencias por

**Gráfico 30. Condición de actividad por trayectoria educativa y sexo. Jóvenes económicamente activos de 20 a 29 años. 2008**



Fuente: Filardo 2010 y datos de la ENAJ 08.

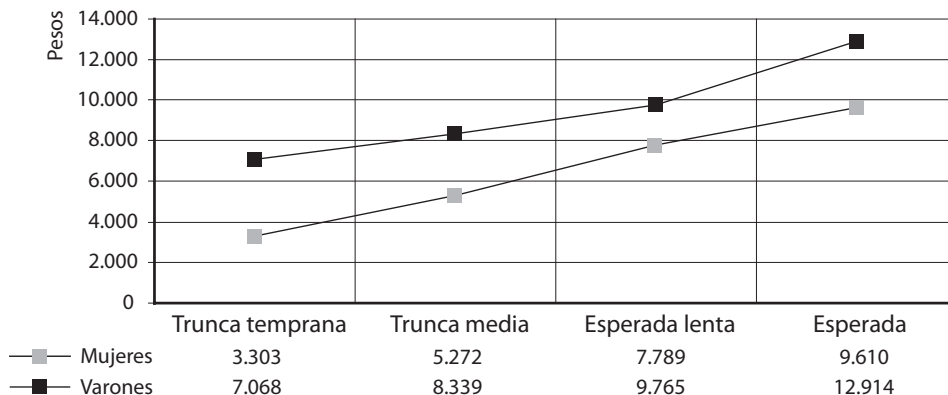
sexo en este tipo de trayectoria educativa. Si no completan la Educación Media, a los varones les va mejor en términos de *estar ocupados*.

La trayectoria inconclusa representa al 6,1 % de los jóvenes activos de 20 a 29 años. Entre los ocupados se manifiesta una muy leve diferencia a favor de los varones.

Visto que las mayores diferencias por sexo en las tasas de ocupación y de desocupación se encuentran entre los que truncan sus trayectorias educativas en el nivel medio o antes, importa determinar si también hay diferencias entre los que logran estar ocupados en ese tramo de edad. Para ello consideramos el ingreso personal por trabajo de los y las jóvenes ocupados de entre 20 y 29 años, a fin de determinar si existen diferencias promedio por sexo.

Del análisis de los *ingresos percibidos por trabajo*, según los datos de la ENAJ, surge que para las mujeres de 20 a 29 años de edad que han aprobado Educación Media en el tiempo previsto y están ocupadas, la media de ingresos por trabajo es de \$ 9.609 y la mediana es de \$ 7.884. Para los varones en igual situación la media de ingresos por trabajo es de \$ 12.914 y la mediana de \$ 10.884. Esto muestra que, en promedio, a iguales condiciones de logro educativo (considerando aprobación de Educación Media, ocupación actual y tramo etario), la media de ingreso por trabajo es sensiblemente más baja para las mujeres que para los varones. Esto ocurre, como se muestra en el gráfico 31, en todas las trayectorias educativas construidas: el valor promedio de los ingresos por trabajo correspondiente a los varones es superior que el correspondiente a las mujeres.

**Gráfico 31. Trayectorias educativas y promedio de ingresos por trabajo. Jóvenes ocupados de 20 a 29 años. 2008**



Nota: En la medida en que el número de casos de la muestra de los de entre 20 y 29 años que se clasifican como de trayectoria inconclusa (que son quienes asisten a establecimientos educativos de nivel medio) es menor de 100, no se grafica el promedio de ingresos.

Fuente: Elaboración propia. Datos ENAJ, 2008.

En el gráfico 31 se aprecian con claridad dos fenómenos:

1. A medida que se incrementa el nivel educativo y los tiempos para lograrlo se reducen, el ingreso se incrementa. Esto ocurre para los dos sexos.
2. Sin embargo, las diferencias entre mujeres y varones es notoria para las mismas trayectorias educativas. Esto significa concretamente que las mujeres que terminan la Educación Media en el tiempo teóricamente esperado para ello ganan en promedio por su trabajo aún menos que sus coetáneos varones que aprobaron el nivel con rezago. *¿Cuánto les rinde a las mujeres ser veloces en su tránsito por el sistema educativo?*

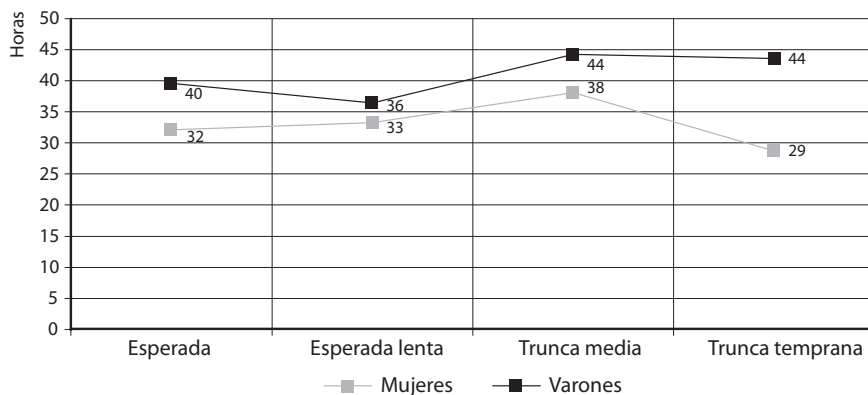
Los datos alertan sobre diferencias en el rendimiento no solo de los niveles educativos alcanzados, sino también en el desempeño (medido en tiempo para obtener los logros educativos) entre varones y mujeres, y acusan la acumulación de factores. No solo existen diferencias de ingresos por trabajo entre varones y mujeres para un mismo nivel educativo aprobado, sino que incluso las diferencias en los recorridos veloces, que son predominantemente femeninas (y traducen mejor desempeño tanto en Primaria como en el nivel medio) no llegan a reconocerse en el mercado de trabajo, al menos con relación a los ingresos promedio que se obtienen.

A partir de esta exploración, parece pertinente avanzar en la identificación de factores hasta ahora no atendidos que hacen a las diferencias entre varones y mujeres y cuánto rinden los logros educativos (tanto de nivel aprobado como de desempeño en el recorrido) en la esfera laboral.

Una hipótesis posible es que las mujeres ganen menos en promedio que los varones para los mismos desempeños educativos porque trabajen menos horas fuera del



**Gráfico 32. Promedio de horas trabajadas por semana por trayectoria educativa y por sexo. Jóvenes ocupados de 20 a 29 años**



Nota: En la medida en que el número de casos de la muestra de los de entre 20 y 29 años que se clasifican como de trayectoria inconclusa (que son quienes asisten a establecimientos educativos de nivel medio) es menor de 100, no se grafica el promedio de ingresos.

Fuente: Elaboración propia. Datos ENAJ, 2008.

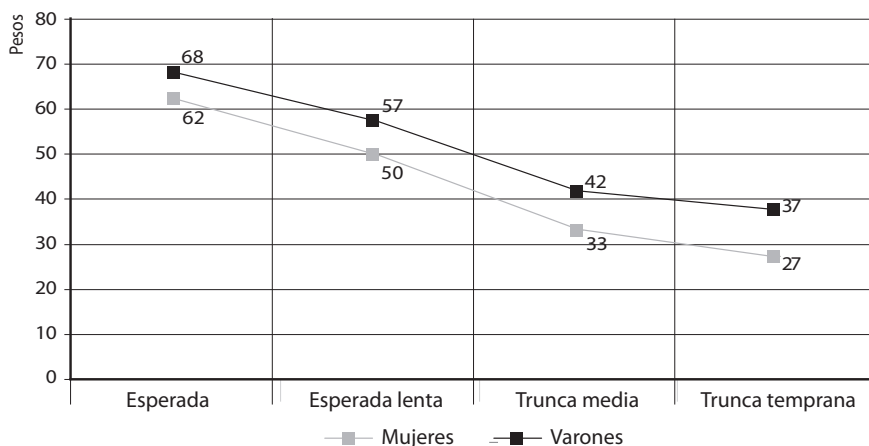
hogar; es decir, que dado que los cuidados en el hogar recaen en las mujeres, ellas dispongan de menos horas para destinar al trabajo remunerado y eso se refleje en el salario.

Para esto se mide *el valor hora promedio del ingreso* que obtienen mujeres y varones con las mismas trayectorias educativas. Operativamente, se traduce en el valor de los ingresos personales por trabajo sobre el número de horas trabajadas mensualmente para cada uno de los ocupados, y se calcula luego el valor promedio por sexo.

Como también se ha constatado en varios estudios anteriores, las mujeres trabajan en forma remunerada menos horas semanales que los varones. Ello se explica por el tiempo de trabajo no remunerado que dedican al hogar, sustancialmente mayor del que dedican los varones (cuidados, trabajo doméstico, etcétera).

Sin embargo, al calcular el valor hora del trabajo remunerado y no el salario promedio (que puede estar afectado por el tiempo de trabajo remunerado) se visualiza con claridad que también existen diferencias a favor de los varones, en todas las trayectorias educativas. En el gráfico 33 se muestra la mediana de la distribución de valor hora de mujeres y de varones ocupados, para cada trayectoria educativa. Si bien las diferencias son siempre a favor de los varones, se advierte que la brecha entre sexos se hace menor a medida que se consideran mayores niveles educativos y mejores desempeños. Debe constatar, además, que para los dos sexos el valor hora aumenta a medida que se incrementan el nivel educativo y el desempeño.

**Gráfico 33. Mediana de valor hora de trabajo remunerado por sexo y trayectoria educativa. Jóvenes ocupados de 20 a 29 años**



Nota: En la medida en que el número de casos de la muestra de los de entre 20 y 29 años que se clasifican como de trayectoria inconclusa (que son quienes asisten a establecimientos educativos de nivel medio) es menor de 100, no se grafica el promedio de ingresos.

Fuente: Elaboración propia. Datos ENAJ, 2008.

## 5. Notas finales

La dimensión institucional-estatal como marco referencial para *normalizar* las trayectorias, dada tanto por la edad mínima para trabajar formalmente como por la que marca la obligatoriedad de aprobar Educación Media, cumplen un importante papel tanto en la definición de los roles como en la duración de la juventud vista como *objeto*. Es relevante, por tanto, considerar las políticas sociales que operan en este marco (capacitación para el trabajo y primer empleo; retorno al sistema educativo de los desertores, etcétera). Sin embargo, actualmente se enfrentan grandes desafíos debido a las desigualdades.

Se han presentado tablas de porcentaje acumulado a cada edad de jóvenes que experimentaron los eventos de transición a la adultez, en las que se aprecian las distancias en las variables sexo y educación.

La educación muestra patrones de reproducción intergeneracional debido a que la posición de origen en la estructura social es determinante del nivel educativo alcanzado, considerado como logro individual. Por otra parte, existen efectos combinados entre la educación y el sexo que incrementan las diferencias entre las mujeres, entre aquellas de menor nivel educativo y las que alcanzan Educación Terciaria. Son situaciones diferenciadas no solo estructurales sino simbólicas y culturales que impactan fuertemente en la forma de ser y estar en el mundo y la conformación de los proyectos de

vida. Esto constituye un desafío para las políticas sociales, ya que los intentos normalizadores dirigidos al conjunto (al *objeto juventud*) tienen permeabilidad diversa si no dan cuenta de lo específico de algunos sectores de jóvenes.

Al analizar los porcentajes acumulados por edad de los eventos considerados significativos para la transición a la adultez se observa que los roles públicos (salida del sistema educativo e ingreso al mercado de trabajo) se producen más tempranamente que la autonomía del hogar de origen y el tener hijos. Esto ocurre para ambos sexos, aunque con diferencias de intensidad y calendario para varones y mujeres.

Para ambos sexos, las distancias de calendario entre la salida del sistema educativo y el inicio de la vida reproductiva cuestiona la hipótesis de que tener hijos determina la desafiliación del sistema, aun para las mujeres (que son madres a edades más tempranas que aquellas a las que los varones son padres). Sin embargo, el ingreso al mercado laboral en los varones sí puede ser un factor que atente contra la continuidad educativa, dadas las curvas de transición de ambos eventos entre los que no finalizan la Educación Media. En tal sentido, uno de los desafíos que se desprenden de la Ley de Educación son las medidas que apunten a sustituir o facilitar la compatibilidad entre educación y trabajo.

Las cinco trayectorias educativas que permiten clasificar a los jóvenes con relación a su recorrido en el sistema educativo formal hasta aprobar Educación Media permiten ver que un determinante crucial en la probabilidad de aprobar Educación Media es la ocurrencia de la repetición en Primaria. De los jóvenes de 20 a 29 años de la ENAJ 2008, de quienes finalizaron Primaria con rezago solo el 3,5 % aprobó el nivel medio. Estos datos conducen a afirmar que, si bien en la actualidad la deserción del nivel educativo medio (del que egresa solo 1 de cada 3) se constituye en el principal asunto en la agenda educativa, la repetición de Primaria tiene un impacto en este fenómeno que no debe descuidarse. Por ello se dedica una sección a mostrar su magnitud a lo largo del tiempo y las inequidades que presenta. Por otra parte, el formato institucional de ANEP, basado en organismos desconcentrados y con máxima autonomía relativa, probablemente contribuya a minimizar la relevancia de la mirada integrada de las trayectorias educativas para el diseño de políticas.

El sexo supone desiguales probabilidades de repetir en la escuela: los varones repiten más que las mujeres y presentan mayores porcentajes de *repetición repetida* (repiten más de una vez). Por otra parte, la tendencia a repetir más años para los varones se incrementa en las cohortes de menor edad.

Esto constituye un síntoma de inequidad educativa, en este caso en contra de los varones, lo que sin duda repercute a posteriori en las trayectorias educativas hasta Educación Media, ya que las mujeres presentan mayores porcentajes en las trayectorias esperadas.

Sin embargo, al considerar el impacto social de la educación, si bien a mayor escolarización (mayor nivel educativo aprobado) y mejores desempeños (ausencia de rezago) se obtienen en promedio mejores ingresos por trabajo, y aunque esto ocurre para los dos sexos, se registra que los varones reciben mejor salario promedio que las mujeres para todas las trayectorias educativas.

Se han acumulado estudios nacionales e internacionales que documentan acerca de la brecha salarial por sexo para iguales niveles educativos; no obstante, aquí se focaliza en los diferenciales por sexo según desempeños educativos (tiempo requerido para aprobar el nivel medio). Los resultados muestran que a la postre los mejores desempeños educativos de las mujeres no impactan en los salarios, ya que ellas perciben menos que los varones para cada una de las trayectorias, e incluso frente a trayectorias contiguas (que marcan iguales logros pero mejores desempeños).

Un aspecto lógicamente anterior al análisis de las brechas de género en el ingreso recibido por salario —que se estudia sobre aquellos que están ocupados— refiere a los diferenciales en la condición de actividad. Los porcentajes de inactivos muestran estar diferencialmente distribuidos por sexo y nivel educativo. Se concentran en las mujeres que llegan hasta Primaria y que atribuyen como motivos para mantenerse al margen del mercado laboral sus obligaciones en el hogar, lo que evidencia patrones tradicionales de la división sexual del trabajo.

En la relación educación-trabajo deben considerarse particularmente quienes se repliegan del mercado laboral (los inactivos) y no solo los desempleados. Por otra parte, se alerta sobre el uso de la categoría *jóvenes que ni estudian ni trabajan*, generalmente significada como *problema* vinculado a situaciones de marginalidad y exclusión. Este grupo, que en ciertos ámbitos sugiere el estereotipo de *tomar vino en la esquina*, en su gran mayoría está integrado por mujeres que no entran al mercado laboral por trabajar exclusivamente en el hogar sin percibir ingresos y que han abandonado los estudios tempranamente.

## Referencias bibliográficas

- CARDOZO, Santiago (2009). *Políticas de educación*, Montevideo: INFAMILIA-MIDES, Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, Cuaderno 3. Disponible en <<http://www.enia.org.uy/documentos.php>>.
- CARDOZO, Santiago, y Alejandra IERVOLINO (2009). «Adiós juventud: Tendencias en las transiciones de la vida adulta en Uruguay», en *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 25, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- CASAL, Joaquim (1996). «Modos emergentes de la transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración», en *Reis* n.º 75, Madrid, pp. 295-316.
- CASAL, Joaquim, Joseph MASJOAN y Jordi PLANAS (1988). «Elementos para un análisis a la transición de la vida adulta», en *Política y Sociedad*, verano 88, n.º 1, pp. 97-104.
- CASAL, Joaquim, Maribel GARCÍA, Rafael MEDINO y Miguel QUESADA (2006). *Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Papers n.º 79, pp. 21-48.
- CIGANDA, Daniel (2008). «Jóvenes en transición hacia la vida adulta: el orden de los factores ¿no altera el producto?», en Carmen VARELA PETITO (coord.). *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo: Programa de Población-UNFPA y Trilce.

- FILARDO, Verónica (2008). «Temporalidades juveniles», en *El Uruguay desde la sociología VI*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, pp. 119-134.
- «La juventud como objeto, los jóvenes como sujetos», presentación del *Dossier* coordinado por Verónica FILARDO en *Revista de Ciencias Sociales* n.º 25, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- FILARDO, Verónica (coord.), Mariana CABRERA y Sebastián AGUIAR (2010). *Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes. Segundo informe*, Montevideo: INFAMILIA-MIDES-INJU.
- FILARDO, Verónica (coord.), Gabriel CHOUHY y Laura NOBOA (2009). *Jóvenes y adultos en el Uruguay: cercanías y distancias*, Proyecto «Juventudes e integración sudamericana: diálogos para construir la democracia regional», resultados de la encuesta en Uruguay, 2009, Montevideo: Cotidiano Mujer y Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.
- GONZÁLEZ, Cecilia, y Máximo ROSSI (2007). «Feminización y diferencias salariales en Uruguay», en *Cuadernos de Economía*, vol. 26, n.º 46, Bogotá.
- INE (2007). *Anuario Estadístico 2007*, «Empleo e ingresos. Definiciones generales». Disponible en <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/anuario2007/datos/Definiciones34.doc>>.
- MOLGAT, Marc, y Mireille VEZINA (2008). «Transitionless Biographies? Youth and Representations of Sololiving», en *Young 2008*, vol. 16, n.º 2, pp. 185-207.
- PERI, Andrés (2008). *Primero una sola vez: repitiendo argumentos contra la repetición*, Montevideo: ANEP.
- RAMA, Germán, y Carlos FILGUEIRA (1991). *Los jóvenes del Uruguay. Esos desconocidos. Análisis de la Encuesta Nacional de Juventud de la Dirección General de Estadística y Censos*, Montevideo: CEPAL-INE.
- STAUBER, Barbara, y Andreas WALTHER (2001). *Avoiding Misleading Trajectories: Transition Dilemmas of Young Adults in Europe*. Disponible en: <[www.nuffield.ox.ac.uk/projects/uwwclus/Papers/restrict/misleading.pdf](http://www.nuffield.ox.ac.uk/projects/uwwclus/Papers/restrict/misleading.pdf)>.
- (2006). «De-standardized Pathways to adulthood. European Perspectives on informal learning in informal networks», en *Papers* n.º 79, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 241-262.

## Anexo I

### La población

Se presenta a continuación información sobre la distribución de los jóvenes residentes en centros poblados mayores de 5.000 habitantes en función de las variables de corte que empleadas para el análisis de las transiciones.

**Tabla I.1. Clima educativo del hogar de origen por sexo según tramo de edad (en %). Adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años residentes en centros de más de 5000 habitantes. 2008**

Tramo etario	Clima educativo del hogar	Mujer	Varón	Total
12-14 años	CE Bajo	26,8	26,7	26,7
	CE Medio	55,8	58,3	57,1
	CE Alto	17,5	15,0	16,2
	Total	100	100	100
		70.832	73.724	144.556
15-19 años	CE Bajo	27,9	29,3	28,6
	CE Medio	57,6	53,9	55,7
	CE Alto	14,5	16,9	15,7
	Total	100	100	100
		111.789	115.098	226.887
20-24 años	CE Bajo	23,7	25,8	24,8
	CE Medio	56,2	56,8	56,5
	CE Alto	20,0	17,4	18,7
	Total	100	100	100
		108.444	107.963	216.407
25-29 años	CE Bajo	20,0	23,5	21,7
	CE Medio	60,5	59,6	60,0
	CE Alto	19,5	16,9	18,2
	Total	100	100	100
		106.724	101.515	208.239

Nota: Datos expandidos.

Fuente: ENAJ 2008.

**Tabla I.2. Nivel educativo alcanzado por sexo según tramo de edad (en %). Adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años residentes en centros de más de 5000 habitantes. 2008**

<b>Tramo etario</b>	<b>Nivel educativo alcanzado</b>	<b>Mujer</b>	<b>Varón</b>	<b>Total</b>
12-14 años	Hasta Primaria	46,5	56,3	51,5
	Secundaria	53,5	43,7	48,5
	Total	100	100	100
15-19 años	Hasta Primaria	10,1	16,9	13,5
	Secundaria	85,5	81,3	83,4
	Terciaria	4,44	1,81	3,11
	Total	100	100	100
20-24 años	Hasta Primaria	11,8	14,9	13,3
	Secundaria	57,8	64,0	60,9
	Terciaria	30,4	21,1	25,8
	Total	100	100	100
25-29 años	Hasta Primaria	15,8	21,3	18,5
	Secundaria	53,0	60,9	56,9
	Terciaria	31,3	17,7	24,7
	Total	100	100	100

Nota: Datos expandidos.

Fuente: ENAJ 2008.

**Tabla I.3. Finaliza o no Educación Media por clima educativo del hogar de origen según tramo de edad (en %). Adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años residentes en centros de más de 5000 habitantes. 2008**

<b>Tramo etario</b>		<b>CE alto</b>	<b>CE medio</b>	<b>CE bajo</b>	<b>Total</b>
12-14 años	0 *	30,9	11,5	2,5	15,2
	Cursando	60,8	86,1	97,5	81,2
	Abandonó	8,3	2,3		3,6
	Total	100	100	100	100
15-19 años	0 *	15,2	3,6	0,4	6,4
	Finalizó	2,7	8,4	28,7	10,0
	Cursando	38,3	58,7	63,0	53,6
	Abandonó	43,7	29,3	7,9	30,1
	Total	100	100	100	100
20-24 años	0 *	21,8	5,9	0,4	8,8
	Finalizó	17,9	28,1	74,1	34,2
	Cursando	6,1	11,2	7,0	9,2
	Abandonó	54,1	54,8	18,5	47,8
	Total	100	100	100	100
25-29 años	0 *	30,3	8,1	0,8	11,6
	Finalizó	13,8	22,5	82,5	31,6
	Cursando	3,6	2,8	1,2	2,7
	Abandonó	52,2	66,5	15,5	54,1
	Total	100	100	100	100

\* El valor 0 corresponde a adolescentes y jóvenes que continúan estudiando en el nivel primario, o no ingresan a Educación Media, o no aprobaron un año en Educación Media.

Nota: Datos expandidos.

Fuente: ENAJ 2008.



**Tabla I.4. Finaliza o no Educación Media por sexo según tramo de edad (en %). Adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años residentes en centros de más de 5000 habitantes. 2008**

<b>Tramo etario</b>	<b>Finaliza/no finaliza Educación Media</b>	<b>Mujer</b>	<b>Varón</b>	<b>Total</b>
12-14 años	0 *	10,8	19,6	15,2
	Cursando	86,2	76,3	81,2
	Abandonó	3,0	4,1	3,6
	Total	100	100	100
15-19 años	0 *	4,7	8,0	6,4
	Finalizó	12,8	7,2	10,0
	Cursando	54,9	52,2	53,6
	Abandonó	27,6	32,5	30,1
Total	100	100	100	
20-24 años	0 *	8,0	9,6	8,8
	Finalizó	39,1	29,2	34,2
	Cursando	8,6	9,7	9,2
	Abandonó	44,3	51,4	47,8
Total	100	100	100	
25-29 años	0 *	11,6	11,6	11,6
	Finalizó	37,3	25,5	31,6
	Cursando	2,7	2,7	2,7
	Abandonó	48,5	60,1	54,1
Total	100	100	100	

\* El valor 0 corresponde a adolescentes y jóvenes que continúan estudiando en el nivel primario, o no ingresan a Educación Media, o no aprobaron un año en Educación Media.

Nota: Datos expandidos.

Fuente: ENAJ 2008.

**Tabla I.5. Nivel educativo alcanzado por clima educativo del hogar de origen según tramo de edad (en %). Adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años residentes en centros de más de 5000 habitantes. 2008**

Tramo etario	Nivel educativo alcanzado	CE alto	CE medio	CE bajo	Total
12-14 años	Hasta Primaria	64,1	50,3	34,7	51,5
	Secundaria	35,9	49,7	65,3	48,5
	Total	100	100	100	100
	Hasta Primaria	28,2	9,6	0,9	13,5
	Secundaria	71,1	88,1	89,1	83,4
	Terciaria	0,7	2,4	10,1	3,1
	Total	100	100	100,0	100
	Hasta Primaria	29,4	10,4	0,8	13,3
	Secundaria	59,3	70,9	32,7	60,9
	Terciaria	11,2	18,6	66,6	25,8
	Total	100	100	100	100
	Hasta Primaria	45,6	13,9	1,2	18,5
	Secundaria	44,6	71,8	22,2	56,9
	Terciaria	9,8	14,3	76,6	24,7
	Total	100	100	100	100

Nota: Datos expandidos.

Fuente: ENAJ 2008.

Las tablas muestran la asociación entre el capital educativo del hogar de origen y el nivel educativo alcanzado por los jóvenes en el momento del relevamiento. Para los tramos de mayor edad los coeficientes de asociación entre estas variables aumentan sustantivamente, así como disminuye el porcentaje de aquellos que están asistiendo a centros educativos al ser encuestados. En consecuencia, se obtiene una suerte de reproducción intergeneracional del capital educativo en los jóvenes urbanos de Uruguay. De los jóvenes de 25 a 29 años que superan la Educación Media, el 10 % proviene de hogares de clima educativo bajo, frente más de tres de cada cuatro de los que provienen de hogares de clima educativo alto.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El coeficiente V de Cramer que se obtiene en este tramo de edad es de 0.5.

## Anexo II

### Los jóvenes y la constitución de un hogar diferente al de origen

En el Informe de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes se distinguen tres conceptos: emancipación, autonomía e independencia.

*Emancipación:* Se entiende emancipados a los individuos que constituyen su propio núcleo familiar, sea porque conviven con su pareja (independientemente del estado civil), con hijos o con pareja e hijos.

*Autonomía:* Un individuo es autónomo si vive en un hogar diferente de su hogar de origen (en la mayoría de los casos, el hogar de al menos uno de sus padres).

*Independencia:* Se es independiente si se ocupa el rol de jefe o pareja del jefe del hogar.

En el lenguaje cotidiano estos tres términos pueden ser usados indistintamente. Sin embargo, para un análisis como el que se presenta, aquí es necesario no solo definir conceptual y operativamente cada uno de ellos, sino hacer notar la relevancia de este procedimiento. El fundamento es distinguir situaciones que se presentan entre los jóvenes, porque ellas denotan tránsitos diferentes y su conocimiento puede permitir el diseño de apoyos desde el sistema público. Los tres conceptos se basan en el estudio de Rama y Filgueira de 1991 y se mantiene la denominación que ellos les dieron en aquella oportunidad (aunque con leves variaciones en las definiciones operativas), por considerar importante la acumulación del conocimiento.

Del conjunto de esas tres variables (todas dicotómicas) surgen ocho categorías, tal como se presentan en la tabla 1. La categoría 1, EAI (emancipado, autónomo e independiente), implica completar los tres procesos, mientras que la categoría 8, NENANI (no emancipado, no autónomo, no independiente), supone el desempeño del rol de *hijo* en el hogar. Las categorías 2 a 7 son las combinaciones de algunos procesos completos y otros incompletos, o sea, situaciones intermedias. Estos estados que se denominan intermedios no suponen una linealidad, un camino *normativo* a seguir.

La etapa civilizatoria actual, que muchos autores marcan como líquida, posmoderna o postradicional —entre otros términos—, está marcada por dos cuestiones: en primer lugar, la transitoriedad de los estados (un joven es autónomo porque se fue a vivir solo, pero mañana vuelve a vivir con los padres) y, en segundo lugar, porque los modelos pierden capacidad de referencia y se admiten nuevas formulaciones, en las que los arreglos familiares no son la excepción. Por eso en el recorrido en esta dimensión se admiten —y se confirman con mayor intensidad que en otras épocas— tránsitos que no solo suponen ritmos y duraciones diversas, sino también secuencias diferentes.<sup>15</sup>

Para ver la distribución de los adolescentes y jóvenes en cada una de estas categorías se toma en cuenta los respectivos tramos de edad en que se encuentran; como se desprende de la tabla 2; entre los 12 y los 14 años el 98 % de los adolescentes cum-

<sup>15</sup> Ver Molgat y Vézina (2008).

Tabla II.1. **Situación de los adolescentes y jóvenes según las tres claves E-A-I**

		<b>Jefatura del hogar (independencia)</b>		
		<b>Constituyen Domicilio diferente al de sus padres (autonomía)</b>	Jefe (o su pareja) del hogar (Independientes)	No es jefe (o su pareja) del hogar (No independientes)
<b>Conformación de núcleo familiar propio (emancipación)</b>	Constituyen núcleo propio (emancipados)	Domicilio diferente al de sus padres (autónomos)	1.EAI	2. EANI
		Domicilio de sus padres (no autónomos)	3. ENAI	4. ENANI
	No constituyen núcleo propio (no emancipados)	Domicilio diferente al de sus padres (autónomos)	5. NEAI	6. NEANI
		Domicilio de sus padres (no autónomos)	7. NENAI	8. NENANI

ple el rol de hijos en el hogar (NENANI); entre los 15 y los 19 años esta categoría representa al 86,3 %; entre los 20 y los 24 años, al 58 %, y entre los 25 y los 29 años, al 28,5 %.

El informe de la ENAJ documenta como tendencias para los jóvenes de 20 años o más que la constitución de núcleo familiar propio (convivencia con pareja, hijos o ambos) es más temprana en las mujeres que en los varones; o sea, es mayor el porcentaje de varones que con más de 20 años mantienen el *rol de hijos*. De los que pertenecen a esta categoría, más de la mitad de los varones de 25 a 29 años aprueban nivel terciario.

Mayores porcentajes de mujeres que de varones presentan *emancipación sin autonomía* (constituyen núcleo familiar propio pero continúan viviendo en la casa de al menos uno de sus padres),<sup>16</sup> mientras ocurre lo contrario con la categoría *autonomía sin emancipación* (viven en hogar diferente al de origen pero sin constituir núcleo familiar).

<sup>16</sup> Lo que muestra relaciones intergeneracionales de cooperación, más que de conflicto.

**Tabla II.2. Porcentaje de adolescentes y jóvenes (12 a 29 años)  
por tramo de edad y sexo según tipología de emancipación, autonomía  
e independencia**

Tramo etario	Tipología EAI	Mujer	Varón	Total
12-14 años	EANI	0,6		0,3
	ENANI	0,2		0,1
	NEANI	1,9	1,0	1,4
	NENANI	97,2	99,0	98,1
		100,0	100,0	100,0
15-19 años	EAI	5,0	1,0	3,0
	EANI	2,9	0,7	1,7
	ENANI	6,5	1,1	3,7
	NEAI	1,6	1,9	1,7
	NEANI	4,0	3,0	3,5
	NENANI	80,0	92,4	86,3
		100,0	100,0	100,0
20-24 años	EAI	26,5	11,0	18,8
	EANI	4,2	2,1	3,1
	ENAI		0,1	0,1
	ENANI	13,0	3,4	8,2
	NEAI	6,6	9,3	7,9
	NEANI	3,8	3,9	3,9
	NENAI		0,9	0,5
	NENANI	46,0	69,3	57,6
		100,0	100,0	100,0
25-29 años	EAI	56,9	38,6	48,0
	EANI	4,0	3,1	3,6
	ENAI	0,9	0,3	0,7
	ENANI	10,0	3,8	7,0
	NEAI	6,6	12,1	9,3
	NEANI	2,0	3,7	2,8
	NENAI	0,1	0,4	0,3
	NENANI	19,4	38,1	28,5
		100	100	100

Fuente: ENAJ 08.

El análisis realizado en esa oportunidad deriva de la composición del hogar en que viven los jóvenes *en el momento del relevamiento*, por lo que no puede apreciarse la reversibilidad de estados. La convivencia con hijos y sin pareja es predominantemente femenina. El hecho de tener hijos afecta diferencialmente a las mujeres, haciendo permanentemente la emancipación, lo que no ocurre necesariamente para los varones.

Otra de las constataciones es el efecto combinado de sexo y nivel educativo alcanzado por los jóvenes en sus procesos de emancipación, autonomía e independencia. En tal sentido se establece:

[...] las situaciones de emancipación sin autonomía para las mujeres se distribuyen entre ellas de forma también diferencial. Puede verse un comportamiento similar entre sexos para los que alcanzan mayor nivel educativo, en particular Educación Terciaria. [Filardo, 2008.]

# Cambiar las miradas y los movimientos en educación

---

## Ventanas de oportunidades para el Uruguay

**Renato Opertti\***

### 1. Introducción

El objetivo de este documento es sugerir enfoques y áreas pasibles de debate y de construcción colectiva acerca de procesos de cambio educativo y curricular en Uruguay desde una perspectiva interregional. Se trata de analizar cuáles serían las lecciones aprendidas de iniciativas que se impulsan y se llevan a cabo en diversas regiones del mundo<sup>1</sup> e identificar ventanas de oportunidades para contribuir a que el Uruguay informe su agenda de cambios educativos mirando desprejuiciadamente al mundo en clave de intercambiar y aprender acerca de visiones, estrategias y prácticas. En la discusión no entramos en el detalle de políticas y programas nacionales.

El documento contiene cinco apartados. En primer lugar se esbozan algunas características fundamentales de lo que pueden denominarse *formatos tradicionales y alternativos* de reforma educativa y curricular y cómo se encontraría el Uruguay frente a ellos. En segundo lugar, se identifican tres temas entendidos como centrales —una educación inclusiva facilitadora del desarrollo de los estudiantes, la democratización de la educación básica y una educación de jóvenes unitaria y diversa— para informar una agenda nacional educativa. En tercer lugar, se argumenta a favor de un *aggiornamento* del universalismo social y cultural en las políticas públicas educativas como la base para entender y responder a los desafíos planteados por las diversidades y las

---

\* **Renato Opertti** es sociólogo egresado de la Universidad de la República y máster en investigación educativa (IDRC, Canadá). Coordina el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Curriculares y de Diálogo Político de la Oficina Internacional de Educación (OIE) de UNESCO (Ginebra). Tiene a su cargo la iniciativa de OIE-UNESCO de una Comunidad de Práctica Mundial en Desarrollo Curricular.

<sup>1</sup> Esencialmente nos basamos en los resultados de talleres, seminarios, conferencias y simposios sobre temas curriculares coorganizados por la Oficina Internacional de Educación (OIE) de la UNESCO o en los que esta participó a través principalmente de la Comunidad de Práctica (COP) en Desarrollo Curricular en el período 2006-2011. La COP es una iniciativa de la OIE con miras a apoyar a las regiones y los países en los procesos de cambio curricular en el marco de un enfoque holístico de las metas de Educación para Todos (EPT). En línea, disponible en <http://www.ibe.unesco.org/es/comunidades/comunidad-de-practica-cop/sobre-la-comunidad-de-practica.html>.

disparidades que permean crecientemente al sistema educativo. En cuarto lugar se intenta situar, desde una perspectiva integrada, los supuestos, contenidos e implicaciones de la ventana de oportunidades que tiene el Uruguay para cambiar las miradas y los movimientos en educación. En quinto lugar y como anexo, se mencionan experiencias de cambio educativo de otras regiones del mundo como manera de ilustrar discusiones y avances sobre propuestas con un claro sentido transformador.

**2. Formatos tradicionales y alternativos de cambios educativos**

Asumiendo una perspectiva interregional, se puede señalar que diferentes variantes y modelos ideológicos —liberal, conservador, socialdemócrata y socialista, entre otros— se encuentran en el cruce de caminos acerca de cómo encarar los procesos de cambios educativos y curriculares. Por una parte, figuran las opciones derivadas de los formatos tradicionales y, por otra, las que corresponden a los alternativos. En Uruguay, las iniciativas de reforma y transformación han combinado, en general, opciones de los formatos tradicionales y en bastante menor medida se han adentrado en caminos alternativos, pero en ninguno de los dos casos se logró dar respuestas sólidas ni obtener resultados concluyentes frente a tres órdenes de problemas básicos que jaquean nuestra educación desde hace mucho tiempo: calidad deficitaria, intolerable inequidad y excelencia marginal (Operti, 2010).<sup>2</sup>

El cuadro siguiente esboza algunas de las principales características de los formatos tradicionales y alternativos de cambio educativo y curricular, así como sugiere una serie de pistas nacionales a título exploratorio.

Ejes	Tradicionales	Alternativos	Algunas pistas en Uruguay
1. Democratización	(1) Condiciones/insu- mos/recursos (inver- siones en un sentido amplio) para facilitar/ asegurar la accesibili- dad a ofertas forma- les en un marco de expansión y deseable democratización de la educación.	(1) La democratiza- ción de las oportuni- dades de formación como norte, a través de un marco integra- do de políticas referi- das a acceso, proces- os, participación y resultados, e involu- crando la educación formal, no formal e informal.	Se ha avanzado más decidida- mente en un concepto de igualación de oportunidades por la vía de asegurar accesibi- lidad. Se busca efectivamente igualar en los puntos de parti- da a través, sobre todo, de ofertas curricularmente ho- mogéneas para todos, más que en facilitar diversidad de ambientes y procesos de aprendizaje así como de ofer- tas educativas que aspiren a igualar en los resultados.

<sup>2</sup> Algunas partes de este documento han sido condensadas en una serie de 10 artículos denominada «Políticas públicas en educación: tiempos y oportunidades para refundar» publicados por el diario *El Observador* en el período enero-abril del 2010.



Los intentos por diversificar chocan contra normativas inflexibles e interpretaciones cerradas que dejan poco espacio para el desarrollo de políticas y programas transversales a subsistemas y niveles del sistema educativo.

2. Equidad y calidad	(2) Equidad/calidad y formal/no formal como ejes/dimensiones separados, que se traduce en una visión acotada de la igualdad de oportunidades y en cierta concentración del rol del Estado en focalizar prestaciones en sectores definidos como socialmente carenciados.	(2) El desafío de desarrollar una educación equitativa de calidad como manera de responder a las expectativas y necesidades de todos en el marco de considerar a la educación como derecho y bien público, y del fortalecimiento del rol del Estado como garante de derechos e orientador de las políticas, así como de su seguimiento e impacto.	En un marco de progresivo afianzamiento de la concepción de la educación como derecho, la equidad ha estado más asociada a diagnosticar y a actuar sobre las disparidades sociales que a reconocer y forjar respuestas a la luz de la diversidad de perfiles y de condiciones para el aprendizaje de alumnos/as. Asimismo, la calidad no se ha vinculado tanto con la democratización de los aprendizajes por la vía de diversificar procesos de mejora, sino con aumentar la dotación de recursos para enseñar, así como con proteger visiones y prácticas sumativas y examínicas de evaluación del desempeño de los estudiantes.
3. Sistema educativo	(3) Sistemas educativos marcados por la proliferación de instituciones y ofertas autónomas que no tienden a dialogar entre sí (por ejemplo, entre primaria y media). Complementariamente, se constatan fuertes tendencias hacia el aislacionismo y la segregación curricular para «atender» poblaciones que se definen como con necesidades especiales y socialmente vulnerables.	(3) Sistemas educativos visualizados como abanicos amplios, sólidos, flexibles y navegables de ambientes de aprendizajes y de ofertas educativas que facilitan oportunidades personalizadas de aprendizaje respetando y atendiendo las diversidades de grupos y personas.	Las lógicas de los subsistemas han predominado históricamente como las maneras convencionales y entendidas como adecuadas (cobijadas por las normativas) de atender las necesidades (y no tanto las expectativas) de niños/as y adolescentes. Las iniciativas en orden a generar ofertas transversales a diversos subsistemas educativos, orientados a cambiar las concepciones curriculares y de centro educativo, chocan contra concepciones y prácticas institucionales aislacionistas regladas y dominadas por los subsistemas.
4. Currículo	(4) Los saberes y los contenidos disciplinares estructuran en	(4) El currículo, entendido como construcción societal legi-	El currículo es más bien entendido como un tema de los educadores y principalmente

buena medida el funcionamiento de los sistemas educativos. El currículo se expresa esencialmente a través de los programas de estudio, donde se combinan las lógicas disciplinares tradicionales y corporativas.

timada a través de un acuerdo político y sobre políticas, es un instrumento potente de la política educativa que refleja la sociedad que se aspira alcanzar.

Asimismo, el currículo es una herramienta educativa que empodera a los docentes para desarrollar su trabajo cotidiano.

de los especialistas disciplinares, por lo que se corre el riesgo de adosar programas de estudio que resultan en currículos sobrecargados, descoordinados y poco motivadores para el alumnado.

Los intentos por definir y acordar objetivos y temas educativos transversales, así como estrategias de aprendizaje y de criterios de evaluación comunes a subsistemas y programas de estudio, chocan contra una maraña de normas y rutinas institucionales que cobijan y favorecen en general el aislamiento disciplinar y el trabajo en solitario de los docentes y de los centros educativos.

---

#### 5. Docencia inclusiva

(5) Los docentes participan, en diversos grados, en los procesos de implementación de las reformas y en las instancias de formación y capacitación, pero no como codesarrolladores de las propuestas curriculares. No se generan sentidos de apropiación ni compromisos sustentables a lo largo del tiempo.

(5) Los docentes asumen efectivamente los roles y las responsabilidades de codesarrollar el currículo en el marco de una tríada que se integra por currículo, escuelas y docentes inclusivos.

Esta tríada busca afanosamente personalizar la educación para respetar y atender las diversidades culturales, sociales e individuales que crecientemente permean a los centros educativos.

La participación docente en los procesos de cambio educativo ha tenido en general una fuerte impronta disciplinar, corporativa, autorreferenciada y endógena, que es en general aprehensiva y defensiva frente a la participación política y societal.

Los diversos modelos y variantes de reformas de arriba abajo y de abajo arriba no han logrado cambios profundos y sustentables, y más bien han sido denunciadas como «intromisiones políticas» en los asuntos de la educación. Aun cuando los componentes curriculares y pedagógicos no revisten en general una alta prioridad en los procesos de cambio educativo, los docentes tienden a sentirse a gusto cuando se generan espacios de construcción colectiva en los centros educativos.

---

La toma de conciencia y asunción de los formatos alternativos implica un profundo cambio de mentalidades en las culturas, en las políticas y en las prácticas de nuestra educación que implica, entre otras cosas, asumir los desafíos de transitar:

- de una democratización de recursos a una de procesos y resultados;

- de agendas separadas/segmentadas de equidad y calidad a otras que respondan de manera integrada a disparidades y diversidades, incluidas todas en un marco universalista de política pública;
- de sistemas educativos fraccionados y con ofertas autónomas a sistemas educativos como facilitadores de oportunidades de aprendizaje;
- de visiones y prácticas educativas regladas por las disciplinas y sus intereses a otras que priorizan entender y atender la diversidad de perfiles y de maneras de aprender de niños/as y adolescentes, construyendo marcos curriculares sólidos y comunes a diversas ofertas a la luz de los desafíos societales de lograr más desarrollo y más equidad, y
- de docentes que se sienten ajenos y reticentes frente a los procesos de cambio a docentes que asumen la corresponsabilidad por los procesos y los resultados de los aprendizajes en el marco de sistemas educativos que rinden cuentas en todos sus niveles.

Una agenda nacional de cambios educativos podría entroncarse en estos cinco desafíos y así atreverse a concebir una educación que efectivamente pueda conciliar calidad y equidad. Se trata de asumir con convicción que todo niño/adolescente/joven preocupa por igual y que debe tener una oportunidad efectiva de aprender considerando a las diversidades como una fuente para potenciar los aprendizajes y no como un obstáculo para su consecución.

El reto parece radicar en moverse desde sistemas tradicionales burocráticos donde algunos alumnos aprenden a altos niveles hacia sistemas modernos facilitadores donde todos los alumnos necesitan aprender a altos niveles (Schleicher, 2011). Asimismo, como se señala en la versión preliminar de la *Estrategia de educación 2020* del Banco Mundial, el concepto de *sistema educativo* se relaciona con la «gama completa de oportunidades de aprendizaje disponibles para niños, jóvenes y adultos, ya sean provistas o financiadas por el Estado o por entidades no estatales como particulares, empresas privadas, organizaciones comunitarias u organizaciones religiosas» (Banco Mundial, 2011: 4). Los sistemas educativos no pueden basarse en acotar el alcance de la política pública a lo estatal y formal, y a fiscalizar lo «no estatal», sino asumir actitudes proactivas de identificación y apoyo a la diversidad de oportunidades de aprendizaje que lleguen efectivamente a todos, y en asegurar, asimismo, que los procesos y los resultados sean de calidad.

La inclusión como concepto democrático vertebrador de un sistema educativo facilitador de oportunidades de aprendizaje implica necesariamente fortalecer el universalismo de las políticas públicas; un universalismo que vincule fuertemente los temas de inclusión educativa al desarrollo de una formación ciudadana comprehensiva —un amplio abanico desde una formación sólida en valores hasta la solvencia en el manejo de las lenguas— para afianzar las democracias, la cohesión y la inclusión social. Asimismo, este universalismo *puesto al día* debe sustentarse en visiones educativas y curriculares que preparen para abordar competentemente las oportunidades y los desafíos de nuestro lugar en el mundo como sociedad con identidad y capacidad de propuesta. Esto implica moverse desde un currículo esencialmente corporativo,

cargado de información y de disciplinas desconectadas, a otro que forme en competencias para la vida, orientado a forjar ciudadanos propositivos, críticos, autónomos y productivos.

Nuestra cultura y la matriz de nuestro sistema educativo no están concebidas ni actúan para entender y responder eficazmente a las diversidades en los perfiles de los alumnos y las maneras en que aprenden, así como tampoco para democratizar oportunidades de aprendizaje. Coincidimos con la afirmación de Daniel Corbo (2011: s/n) en cuanto a que «la matriz tradicional de nuestro sistema educativo tiene un formato casi centenario, concebido para otro tiempo, otra realidad cultural y un tipo de alumnos que ya no existen». El sistema sigue muchas veces encapsulado en una visión excesivamente estadocéntrica de ofertas educativas, de una lógica de compartimentos estancos en subsistemas y de primacía de lo corporativo y disciplinar que no le permite entender ni ver las expectativas y necesidades de los alumnos. La prioridad de facilitar aprendizajes de calidad no es concebida como tal.

Repensar el concepto y el alcance del sistema educativo desde los cinco desafíos mencionados y en un marco de actualización del universalismo de las políticas públicas es un asunto que compromete a la sociedad en su conjunto y que esencialmente tiene que ver con un ejercicio democrático ciudadano irremplazable, indelegable y saludable. Un renovado sistema educativo requiere de otras formas de organización y de gerenciamiento, así como de criterios e instrumentos de asignación y evaluación de prioridades y recursos que promuevan y sustenten el desarrollo de políticas educativas, currículos, escuelas y docentes que incluyan efectivamente a todos.

### **3. Temas para nutrir una agenda educativa nacional**

En este segundo apartado se identifican tres temas entendidos como centrales que podrían ayudar a mover el péndulo hacia formatos alternativos de cambios educativos y curriculares, nutriendo la construcción de una agenda educativa nacional. Estos serían: a) una educación inclusiva y facilitadora del desarrollo de los estudiantes; b) la democratización de la educación básica, y c) una educación de jóvenes unitaria y diversa.

#### **3.1. Una educación inclusiva y facilitadora del desarrollo de los estudiantes**

Hasta comienzos de este siglo, la discusión política y sobre políticas en torno a la educación inclusiva solía concentrarse en dos preocupaciones principales:

- el dilema entre la educación especial y la integración, así como la selección de estrategias y métodos para incorporar progresivamente a los estudiantes categorizados como con necesidades especiales a escuelas regulares (principalmente a través de la inversión en infraestructura y equipamiento), de ajustes y actualizaciones curriculares y de cambios en los roles y en las prácticas docentes;

- responder a las expectativas y necesidades de grupos excluidos conceptualizados como metaobjetivo de la política educativa, generalmente en relación con factores étnicos, culturales, socioeconómicos, migratorios y de género.

En cuanto al dilema entre educación especial e integración, la incorporación de estudiantes categorizados como con necesidades especiales a escuelas regulares continúa siendo uno de los desafíos pendientes más relevantes. En general, estos estudiantes han sido «ubicados» en escuelas regulares sin que se hayan introducido cambios curriculares e institucionales significativos en el marco de la cultura escolar y las prácticas docentes. Susan Peters (2004) define esta situación como *paradigma de ubicación*, cuando la educación inclusiva es conceptualizada como un lugar y no como un servicio prestado.

En la práctica, la integración puede correr el riesgo de convertirse en un recurso retórico que se explicita más en un cambio espacial de las aulas escolares que en cambios curriculares y pedagógicos para comprender y atender la diversidad de necesidades de aprendizaje de los estudiantes. En efecto, las tasas de abandono escolar pueden aumentar entre los estudiantes con necesidades especiales cuando ellos son integrados a escuelas comunes que no han adoptado e interiorizado cambios institucionales, curriculares y pedagógicos que sustenten la integración (Opertti y Belalcazar, 2008).

Por otra parte, los enfoques que parten de la atención a ciertos grupos excluidos permiten ampliar el alcance y el contenido del concepto de educación inclusiva, reconociendo que esta también aborda problemas de exclusión social y cultural. La priorización de políticas y programas hacia grupos excluidos en el marco de las políticas de Estado no debería alimentar el aislacionismo y la segmentación curricular e institucional asentados en ofertas educativas que no comparten objetivos, estrategias, resultados y perfiles de egreso comunes.

Se debe evitar que la focalización en unidades territoriales y centros educativos que atienden predominantemente población socialmente excluida se traduzca en ofertas educativas estigmatizadas y visualizadas como de «calidad inferior ajustadas al perfil del alumnado». Según señala Rona Tutt (2007), el verdadero desafío es crear espacios inclusivos en todas las escuelas ofreciendo un continuo de servicios en el marco de una red escolar articulada con otras políticas sociales.

En general, en las diversas regiones del mundo, y particularmente en aquellas con menores grados de desarrollo, las cuestiones de equidad y calidad no han sido suficientemente conceptualizadas como ejes interdependientes en aras de contribuir a la consecución de las metas de Educación para Todos (EPT). Con frecuencia los países se han orientado a extender el acceso a la educación primaria a través de inversiones en infraestructura y equipamiento, en formación y en condiciones de trabajo docentes y en recursos de aprendizaje, y bastante menos en facilitar diversidad de procesos educativos para colaborar a obtener resultados de aprendizajes equitativos y de calidad.

Principalmente a partir de mediados de la primera década de este siglo, la educación inclusiva es crecientemente definida como un concepto ampliamente vinculado con los esfuerzos internacionales por lograr una Educación para Todos (Ainscow y Miles,

2008). La UNESCO ha ayudado a ampliar la noción y el alcance de la inclusión al conceptualizarla como:

[...] un proceso de abordaje y respuesta a la diversidad de necesidades de todos los estudiantes a través del aumento de la participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y la reducción de la exclusión dentro y desde la educación. Implica cambios y modificaciones en el contenido y los enfoques, las estructuras y las estrategias bajo una visión común que abarca a todos los niños y niñas del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular educar a todos los niños y niñas. [UNESCO, 2003.]

Asimismo, los ministros de Educación, jefes de delegación y delegados de 153 Estados miembros de la UNESCO, reunidos en la 48.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional de Educación (Ginebra, del 25 al 28 de noviembre del 2008) acordaron concebir el concepto más amplio de educación inclusiva como principio rector general en orden a reforzar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos y un acceso a las oportunidades de aprendizaje en las condiciones de igualdad en todos los niveles de la sociedad (UNESCO-OIE, 2008). La educación inclusiva se erige pues en un factor clave de democratización de las oportunidades de aprendizaje y de consecución de una educación de calidad para todos.

¿Cuáles son las principales características de la educación inclusiva bajo esta renovada conceptualización que puede servir como uno de los marcos de referencia para el desarrollo de una agenda educativa nacional? Identificamos cuatro de ellas:

En primer lugar, la educación inclusiva se puede concebir como la presencia (acceso a la educación y asistencia a los centros educativos), la participación (calidad de las experiencias de aprendizaje desde la perspectiva de los estudiantes) y los logros (procesos de aprendizaje y resultados a lo largo del currículo) de todos los estudiantes.

Esta definición supone esencialmente el diseño y la implementación de políticas y programas que reconocen y entrelazan diferentes dimensiones (acceso, procesos y resultados de aprendizaje), niveles (el aprendizaje a lo largo de toda la vida, comprendiendo ambientes y ofertas formales y no formales) y unidades (la unidad macro de los marcos nacionales de política educativa y curricular, la unidad meso de los currículos centrados en la escuela, la unidad micro de los grupos de clase y los docentes y la unidad individual del estudiante y su currículo personalizado). La educación inclusiva es pues transversal a la organización y al funcionamiento de los sistemas educativos y puede transformarse en un principio clave en la priorización, planificación y asignación de recursos para el desarrollo de políticas y programas.

En segundo lugar, la educación inclusiva puede entenderse como la búsqueda afanosa e incesante por entender mejor y responder a la diversidad de expectativas y necesidades de todos los estudiantes a través de una educación personalizada, así como la consideración de los diversos perfiles sociales y culturales como contextos y oportunidades para potenciar y mejorar los aprendizajes. En particular, dicha educación personalizada puede entenderse como implicando al menos cuatro dimensiones centrales (United Kingdom Department for Education and Skills, 2004):

- niños, niñas y jóvenes comprometidos con aprender a través de una gran variedad de oportunidades de aprendizaje y modos de instrucción;
- elecciones adecuadas en torno a los aprendizajes con el apoyo de tutorías;
- padres comprometidos en forjar ambientes de apoyo a los aprendizajes en el hogar; y
- abrigar altas expectativas para todos los niños y niñas, independientemente de sus antecedentes y/o necesidades.

En tercer lugar, la educación inclusiva concierne al entendimiento, la identificación y la eliminación de barreras a la participación y al aprendizaje. Esto implica un cambio profundo en las mentalidades y en las prácticas, que transite de la culpabilización y «sanción» de aquellos estudiantes clasificados como de bajo rendimiento académico a la consideración de las barreras de aprendizaje desde una perspectiva multidimensional, englobando factores culturales, sociales y educativos. Tales factores pueden provenir tanto de fuera como de dentro de la educación, implicando la llamada *caja negra* de los sistemas educativos. Frecuentemente las barreras surgen de «actitudes profesionales arraigadas, prejuicios con motivo de raza, sexo y clase social, o interpretaciones culturales erróneas» (Rambla et al., 2008).

La discusión acerca de los enfoques pedagógicos de la desviación en comparación con los de educación inclusiva es útil a fin de entender, identificar e intentar superar las barreras a los aprendizajes. El concepto y las prácticas en torno a la desviación han sido una nota distintiva de los formatos tradicionales de cambios educativos y curriculares que tienen particular fuerza en nuestro contexto nacional.

David Skidmore (2004) proporciona cinco elementos de diferenciación entre los discursos de la desviación y de la inclusión:

- El discurso de la desviación establece una jerarquía de competencias cognitivas para medir las destrezas de cada estudiante, mientras que el discurso de la inclusión destaca el potencial de aprendizaje abierto de cada estudiante, que puede ser descubierto y estimulado progresivamente.
- El discurso de la desviación recalca que las principales dificultades de aprendizaje están relacionadas con las deficiencias en las capacidades de alumnos y alumnas, mientras que el discurso de la inclusión indica que la principal dificultad radica en realidad en las respuestas insuficientes generadas por el currículo.
- El discurso de la desviación establece que el proceso de aprendizaje debería estar relacionado con las deficiencias de los estudiantes, mientras que en el discurso de la inclusión se subraya la necesidad de reformar el currículo y los procesos de enseñanza y de aprendizaje implementando una pedagogía transversal a la escuela que aborde la diversidad.
- El discurso de la desviación enfatiza la importancia del conocimiento disciplinar especializado como un factor clave de la experticia de los docentes, mientras que el discurso de la inclusión destaca la participación activa de los estudiantes en el proceso de aprendizaje.
- El discurso de la desviación plantea diseñar un currículo alternativo para aquellos estudiantes categorizados como de bajo rendimiento académico, mientras

que el discurso de la inclusión enfatiza la necesidad de un currículo común a todos los estudiantes.

Avanzar hacia concepciones y prácticas pedagógicas inclusivas implica un perfil de docente inclusivo. La tríada currículo-escuela-docentes inclusivos es fundamental para poder concebir un sistema educativo como facilitador proactivo y flexible de oportunidades de aprendizaje. La inclusión educativa como sostén de la social implica facilitar y diversificar condiciones y procesos de aprendizaje y de adquisición de competencias para que cada alumno tenga una oportunidad personalizada de aprender.

No creemos que la inclusión se logre fundamentalmente por la sola vía de la exigencia; más bien es el resultado de un proceso sólido y permanente de facilitación que debe conducir a una educación de calidad relevante a las expectativas y necesidades de la sociedad en el marco de la cual se entiende a los jóvenes, se los respeta y se responde a ellos. El concepto de facilitación no implica propiciar y alentar el facilismo, sino encontrar el traje a medida de cada estudiante para potenciar y efectivizar sus aprendizajes. En definitiva, es el docente, como decisor de política en el aula, quien tiene la última palabra en cuanto a incluir o no a los estudiantes.

En diferentes regiones del mundo se pone un creciente énfasis en resignificar el perfil y el rol docente para responder efectivamente a las diversidades en los perfiles y en las condiciones de aprendizaje de los estudiantes. Por ejemplo, la Agencia Europea que trabaja en los temas de inclusión en partenariatado con la UNESCO desarrolla, conjuntamente con los países miembros de la Unión Europea (UE), una iniciativa orientada a construir y validar un perfil de un docente inclusivo común a todos los países de la UE.<sup>3</sup> El perfil en proceso de validación se integra por cuatro dimensiones básicas:

- Valoración de la diversidad de los estudiantes: se considera la diversidad como un recurso y un valor agregado para la educación; énfasis en las concepciones de educación inclusiva y en los puntos de vista docentes sobre las diferencias entre los estudiantes.
- Apoyo a todos los estudiantes: los docentes abrigan altas expectativas sobre los logros de todos los estudiantes; énfasis en los enfoques eficaces de enseñanza en clases heterogéneas y la promoción conjunta del bienestar social y académico de los estudiantes.
- Trabajo con otros: colaboración y el trabajo en equipos docentes; énfasis en el trabajo con padres y familias y asimismo con diversos profesionales de la educación.
- Continuidad del desarrollo profesional docente: enseñar es una actividad de aprendizaje y los docentes deben aceptar la responsabilidad por su aprendizaje a lo largo de la vida; énfasis en los docentes como practicantes reflexivos y en la formación inicial docente como fundamento de un permanente desarrollo profesional.

---

<sup>3</sup> La Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación Especial tiene en marcha actualmente una iniciativa denominada Teacher Education for Inclusion (Formación Docente para la Inclusión). En línea, disponible en: <http://www.european-agency.org/agency-projects/teacher-education-for-inclusion>.



En cuarto y último lugar, la educación inclusiva implica también priorizar políticas y programas dirigidos a aquellos estudiantes que se categorizan como en riesgo de marginación, exclusión o bajo rendimiento escolar. Teniendo en cuenta que la educación inclusiva es un principio universal de orientación de las políticas y de los programas de los sistemas educativos, dar prioridad a los grupos socialmente desfavorecidos es un modo de contribuir a una efectiva igualdad de oportunidades, englobando aspectos vinculados al acceso, a la participación, a los procesos y a los resultados, en un marco conceptual coherente y sólido de políticas educativas.

Los altos niveles de abandono escolar, conjuntamente con los bajos valores y las enormes brechas en los resultados de aprendizajes, constituyen algunas de las principales preocupaciones que subyacen a la necesidad de desarrollar políticas focalizadas. No obstante, resulta esencial que estas sean sólidamente fundadas en marcos universales comunes a todas las ofertas educativas y orientadas al logro de una educación equitativa de calidad. Con frecuencia, las políticas educativas focalizadas no están vinculadas a la organización regular y al funcionamiento del sistema educativo, y son de hecho percibidas como una educación de segunda clase.

Existe además un riesgo real de consolidar ambientes educativos homogéneos a través del desarrollo de políticas focalizadas, reforzando los procesos de fragmentación y segregación. La educación inclusiva debe contribuir a forjar una efectiva igualdad de oportunidades de aprendizaje en todas las escuelas, independientemente del perfil de la población escolar. En realidad, convocar y reunir estudiantes de diversos orígenes y perfiles dentro de una misma clase es un fuerte signo en la búsqueda de la cohesión e integración social, y puede ser por lo demás beneficioso, dado que las oportunidades y los resultados de los aprendizajes mejoran en ambientes socialmente heterogéneos de alumnado.

En síntesis, la adopción de una visión amplia de la educación inclusiva coloca al sistema educativo ante cuatro desafíos mayores: 1) desarrollo integrado, secuenciado y coherente de políticas en torno al acceso, los procesos, la participación y los resultados educativos; 2) personalización de los ambientes, las ofertas y los procesos de aprendizaje para responder efectivamente a las diversidades de los estudiantes; 3) eliminación de las barreras institucionales, curriculares y pedagógicas que, formando parte de la caja negra de los sistemas educativos, obstaculizan el aprender, y 4) priorización de políticas y programas dirigidos a grupos vulnerables en un marco de un universalismo de política pública que promueva ambientes socialmente heterogéneos de aprendizaje.

### **3.2. La democratización de la educación básica**

El logro de un egreso universal de calidad en la educación básica es una condición absolutamente necesaria, aunque no suficiente, claro está, para lograr mínimos decorosos y aceptables de equidad social, así como a forjar condiciones genuinas de competitividad que promuevan un desarrollo sustentable y equilibrado. Difícilmente se logren avances significativos en la distribución de oportunidades y de los ingresos si la

educación básica discrimina a las poblaciones socialmente más carenciadas, sea en las condiciones de accesibilidad, en las condiciones y en los procesos de aprendizaje o en los resultados. En general se constata una combinación de condiciones, procesos y resultados discriminatorios que impide la democratización de la educación.

La búsqueda en torno a ampliar y democratizar la educación básica implica necesariamente ensanchar la mirada sobre la equidad. Según Mel Ainscow y otros autores (2006), la equidad puede ser vista como: a) tratar a todos y todas de igual manera; b) minimizar la discrepancia entre grupos sociales situando los logros de los menos favorecidos al mismo nivel de aquellos de los grupos más favorecidos; c) lograr un estándar común para todos los estudiantes, por ejemplo, alfabetización y conocimientos básicos de matemática, y d) satisfacer las necesidades de todos los individuos a través de una atención diferencial, tomando en cuenta las diversidades de perfiles de los estudiantes. Equidad implicaría, pues, personalizar la propuesta y el desarrollo curricular para igualar en la pertinencia y relevancia de los resultados de aprendizajes atendiendo a la diversidad de contextos culturales, sociales y territoriales.

Tradicionalmente, los objetivos, los alcances y los contenidos de la educación básica se han reducido al nivel primario y principalmente asociado a inversiones/recursos para facilitar/asegurar accesibilidad a las ofertas educativas. Este acotamiento del concepto de educación básica ha permeado fuertemente las agendas de Educación para Todos en diferentes regiones del mundo. Estas se han centrado más en lograr la expansión universal del acceso a la educación primaria que en garantizar procesos y resultados que congeniaran calidad y equidad en el marco de promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde la educación de primera infancia hasta la educación de adultos. La disociación entre las metas y las agendas de equidad y de calidad ya mencionada ha sido uno de los principales talones de Aquiles de EPT, donde equidad se asoció más bien a igualdad de acceso a las ofertas educativas, mientras que calidad se circunscribió fundamentalmente al mejoramiento de las condiciones y de los insumos para el aprendizaje (Operti, 2009).

Frente a la creciente constatación de que una educación básica reducida a la accesibilidad a la educación primaria no genera condiciones y procesos sustentables para el logro de la equidad, en diferentes regiones del mundo se ha optado por ensanchar el concepto de educación básica, que además de la educación primaria incorpora algunos niveles de la educación inicial (principalmente las edades de 4 y 5 años) y la educación media básica (grados 7 al 9, e inclusive el 10). Un ejemplo es el Programa de Educación Básica en África (UNESCO et al., 2009), una iniciativa de la UNESCO orientada a apoyar a sus Estados miembros para que desarrollen una educación mínima obligatoria interrumpida e integrada de nueve años principalmente sustentada en los enfoques por competencias. Se trata de superar las brechas entre una educación primaria de pretendida vocación universalista y una educación secundaria elitista que sigue esencialmente las pautas de los modelos impuestos durante el período colonial, principalmente por Bélgica, Francia e Inglaterra.

El ensanchamiento orientado a democratizar oportunidades de formación implica por lo menos tres aspectos fundamentales: 1) la convergencia o el acercamiento

institucional, curricular, pedagógico y docente entre los tradicionales niveles de educación primaria y media básica; 2) la conformación de marcos y/o ciclos comunes orientados al desarrollo de competencias de vida y ciudadanas, y 3) la fuerte localización del currículo en el centro educativo, en un marco de roles complementarios y responsabilidades compartidas con los niveles centrales según reglas universales claras y sustentables, y con autonomía y libertad para encarar la gestión de recursos humanos y financieros y desarrollar el currículo. Los procesos de localización deben implicar la deshomogeneización de la propuesta educativa tal cual señala César Coll (2010). Este autor indica, refiriéndose a Iberoamérica, que «los procesos de descentralización no han conseguido atenuar, ni mucho menos eliminar, el alto grado de homogeneidad de nuestros sistemas educativos».

Una educación básica ampliada supone repensar los formatos institucionales a partir de los cuales se aspira a desarrollar y lograr las competencias y los aprendizajes. Los conceptos de *marco curricular* y de *ciclo común* son visualizados como instrumentos para repensar las políticas educativas y curriculares poniendo un marcado énfasis en seleccionar y priorizar el conjunto de competencias de vida y ciudadanas que se entienden fundamentales para el desarrollo equitativo y sustentable de una sociedad.

El punto de partida de las propuestas de cambio educativo y curricular se modifica significativamente: de empezar por definir los objetivos y los contenidos disciplinares, donde el currículo es la sumatoria de planes de estudio, a identificar situaciones y desafíos de la vida y de la sociedad, donde el currículo es un instrumento de la política educativa que conceptualiza y define competencias, contenidos fundamentales, estrategias pedagógicas y criterios de evaluación comunes a las diversas ofertas educativas, áreas de conocimiento y disciplinas. En un marco de simbiosis con la política educativa, el currículo, tal cual se señaló en el cuadro al inicio de este trabajo, es asimismo un instrumento pedagógico que empodera a los docentes: los ayuda a desarrollarse como tales, los apoya en su trabajo diario, y su implementación y desarrollo es su responsabilidad (Halinen, 2010).

En diferentes regiones del mundo se reconoce crecientemente la importancia de contar con marcos curriculares comunes a los niveles inicial, primario y medio básico, crecientemente estructurados en torno a los enfoques por competencias y situaciones de vida. Un marco curricular establece los parámetros para el desarrollo del currículo y generalmente incluye referencias a finalidades y objetivos de la educación, criterios y estándares para contenidos disciplinares y la evaluación, los niveles de calificación docente requeridos, recursos educativos y materiales de aprendizaje, gestión y evaluación (UNESCO- OIE, 2011).

### 3.3. Una educación de jóvenes unitaria y diversa

Como se señaló en el apartado anterior, cambiar el punto de partida desde donde comprender y conceptualizar los cambios educativos y curriculares es necesario para moverse hacia propuestas transformacionales. En general, partimos del análisis de las

ofertas y nos olvidamos de conocer y entender en profundidad los perfiles, las expectativas, las maneras de sentir y de ser de los jóvenes a la luz de los desafíos inciertos, complejos y cambiantes que permean a las sociedades en su presente y futuro. El joven no tiene independencia y especificidad existencial en sistemas educativos que lo *encapsulan* en ofertas que supuestamente responden a sus motivaciones e intereses. El joven no es un actor partícipe sino una supuesta meta u objetivo de enseñanza, en general alimentado por enfoques y contenidos que no sintonizan con las necesidades y las expectativas que se discuten y conjugan en la sociedad.

Plantearse una educación de jóvenes unitaria y diversa es una manera efectiva de salir de las marañas, de las rigideces, de los cotos privados y de las agendas ocultas de algunas ofertas educativas y de sus centros *cautivos*. Por un lado, su unicidad se sustenta en universalizar el desarrollo y el logro de un conjunto de competencias de vida y ciudadanas entre todos los jóvenes, con independencia de la oferta educativa cursada, y que esa misma unicidad sea garante de la democratización en el acceso al conocimiento necesario para desempeñarse competentemente en la sociedad como un ciudadano activo, propositivo y constructivo. Y, por otro lado, diversidad de ambientes, ofertas, centros educativos y procesos de aprendizaje para poder responder respetuosa y sólidamente a la diversidad de perfiles culturales, sociales, territoriales y personales, entre otros. Diversidad para integrar en un marco compartido de valores, de actitudes y de conductas, y diversidad para potenciar los aprendizajes de cada uno a sabiendas de que todo joven tiene a derecho a aprender respetando su individualidad y sus maneras específicas de hacerlo. Un sistema educativo que no respeta ni entiende la diversidad expulsa a sus alumnos, y tiene en ello una cuota alta de responsabilidad social e institucional.

La crisis de la educación media, que reviste carácter universal, jaquea fuertemente los fundamentos, las identidades, las estrategias, las ofertas y los tipos de centros educativos promovidos por los sistemas educativos. Poner en cuestión la educación media es necesariamente poner en discusión el sistema educativo en su conjunto. Frente a la crisis, parecen delinearse dos grandes tipos de respuestas que reflejan a la vez demandas y presiones societales complejas, contradictorias y difíciles de compatibilizar entre sí, que derivan de los gobiernos, del parlamento y de los partidos políticos, de la sociedad civil, de los sectores productivos y sociales, y particularmente de las comunidades, familias y ciudadanía en general.

Un primer tipo de respuesta pone un marcado énfasis en desarrollar ofertas educativas altamente «exigentes», que garanticen una educación de calidad. El imaginario de una *educación Harvard*, ya desde el nivel inicial, es cada vez más fuerte en las sociedades, y mueve a los padres, a veces angustiosamente, a tratar de darles a sus hijos las que consideran las mejores oportunidades educativas. La niña, el niño y el adolescente se transforman en objetos y objetivos cuantificables de rendimiento que deben pasar muchas veces por pruebas de alta consecuencia,<sup>4</sup> a menudo desde la educación

---

<sup>4</sup> Una prueba de alta consecuencia tiene tres características básicas: 1) es una evaluación única; 2) claramente distingue entre aquellos que pasan y aquellos que pierden, y 3) pasarla o reprobar tiene una consecuencia directa (algo valioso en juego).

media básica, para conseguir acceder a estudios terciarios y continuar la travesía hacia las maestrías y los doctorados.

Es interesante de observar como los espacios curriculares supuestamente innovadores son a veces *cooptados* por las identidades disciplinares docentes y por las exigencias de los padres, entre otros aspectos relevantes. Por ejemplo, en Japón se convino en el 2002 una reforma curricular que planteaba, entre otras cosas, reducir la presión sobre los docentes, otorgarles mayor autonomía y desarrollar los intereses intrínsecos de los estudiantes por el aprendizaje. A efectos de contribuir a esos objetivos, se introdujo una disciplina denominada Estudios Integrados que facultaba a los docentes a tomar iniciativa sobre qué enseñar y cuántas horas dedicarle, y a la vez permitía a los estudiantes elegir su proyecto.

Los docentes japoneses están habituados a enseñar basándose en libros de texto, se conciben a sí mismos como especialistas de disciplinas y sienten la presión de los padres, que están principalmente preocupados por que sus hijos estén bien preparados para abordar los exámenes por disciplina previstos al final de la educación media superior. Los informes sobre cómo funcionó Estudios Integrados indican que los profesores priorizaron sus disciplinas y usaron el tiempo de dicho espacio para completar lo que no habían tenido tiempo de enseñar en sus clases, y de hecho aprovecharon la autonomía para responder a las inquietudes de los padres sobre la calidad de la educación (Bjork, 2009). Una educación de calidad es vista principalmente a través de los logros en pruebas de aprendizajes nacionales y/o internacionales, y no tanto como procesos educativos que faciliten el logro de aprendizajes pertinentes y relevantes.

Generalmente esta visión sumativa y finalista de la calidad parte del supuesto de que no es posible lograr una educación de alta calidad para todos, y que se debe resguardar y proteger el «derecho» de los alumnos a aprender con sus *pares sociales y culturales*. Se entiende que las diversidades y las disparidades, que se expresan crecientemente en los sistemas educativos son *ingobernables*, y que frente a ellas se debe buscar *limitar la heterogeneidad* de los ambientes de aprendizaje; que las diversas ofertas en la educación media no están preparadas para responder frente a la heterogeneidad en los perfiles y formas de aprender de los alumnos, y que es mejor *retornar* a ofertas más ajustadas a perfiles homogéneos de alumnado. Separar para *mejor atender* a los alumnos parecería ser la máxima.

En este marco, las visiones y los modelos educativos con alta potencialidad de selectividad y separación cobran fuerza. Por ejemplo, en Ginebra (Suiza) se pone en marcha a partir del 2011 lo que se denomina «un ciclo de orientación exigente y formativo para todos» (Chavaz, 2010: s/p). Durante el primer año de enseñanza media, los estudiantes son divididos en tres grupos en función de los resultados obtenidos en el nivel primario. A todos se enseñan las mismas disciplinas, pero la carga horaria y los grados de exigencia varían según el grupo. Para el segundo y tercer año, los alumnos son agrupados en tres secciones: una entendida como más fuerte, que comprende las ciencias, las lenguas vivas y el latín; otra de nivel medio, que incluye las lenguas y la comunicación, y una tercera más débil, vinculada a la comunicación y la tecnología. Se

espera que haya una alta correlación entre los tres agrupamientos en el primer grado de media con las tres secciones de segundo y tercer grado.

Asimismo, en Chile, en el 2010 el gobierno puso en marcha los primeros 25 Liceos Bicentenario, visualizados como establecimientos de alta exigencia que promueven la excelencia. Abraham Madgenzo (2010) señala que la creación de los centros de excelencia introduce un elemento adicional de segregación a la ya existente entre educación privada (pagada y subvencionada) y la municipal, añadiéndole ahora la de escuelas públicas *de elite* y *las otras*. Asimismo, Madgenzo señala que esta iniciativa contravendría una tendencia mundial que se está instalando en las políticas públicas referidas a la educación inclusiva, entendida como oportunidades equivalentes de aprendizaje en diferentes tipos de escuelas, con independencia de los antecedentes sociales y culturales, y de las diferencias en las habilidades y capacidades de los estudiantes (3.1).

Como se evidencia en los países nórdicos (véase el Anexo), la excelencia puede lograrse conjugando altos niveles de equidad y de calidad. La búsqueda institucional y curricular acotada de la excelencia puede transformarse en un factor de segregación que mine las posibilidades de lograr un universalismo incluyente. Las respuestas frente a los déficits de un universalismo homogeneizador no es focalizar o privatizar la excelencia como un camino destinado para pocos, ni hacer corresponder el perfil social del alumnado con secciones y ofertas ajustadas a él. Se trata, en cambio, de concebir un universalismo que incluya apelando a diversidad de enfoques, ofertas y estrategias educativas, sin segmentar para efectivamente atender las diversidades y disparidades e igualar en la excelencia de los resultados.

Un segundo tipo de respuestas pasa primariamente por preguntarse cuál podría ser el rol de una nueva educación media en orden a lograr una educación de jóvenes unitaria y diversa. Son al menos tres los elementos que podrían considerarse:

- La educación media —incluidas la educación general, la técnica y la vocacional— desempeña un rol clave como política social y económica para fomentar de manera integrada y complementaria la equidad, el desarrollo y la competitividad. Un informe del DFID (Departamento de Desarrollo Internacional, 2006) del Reino Unido evidencia que el gasto en educación primaria es más efectivo para reducir la pobreza si los estudiantes pueden continuar sus estudios en los niveles medio y terciario. Esto implica entender que uno de los mayores costos derivados de los desencuentros o de las ausencias de diálogo entre primaria y media es perder en desarrollo, equidad y competitividad, y ganar en cambio en pobreza, marginalidad y segregación.
- En el contexto de un marco curricular compartido con la educación primaria, la educación media permite continuar y profundizar el desarrollo de competencias básicas para la vida y la ciudadanía, lo que implica, entre otras cosas, movilizar e integrar valores, actitudes y recursos de aprendizaje para abordar las situaciones que se les presentan a los jóvenes en la vida diaria. Una formación ciudadana universal y comprehensiva en la educación media comprende aspectos culturales, políticos, económicos y sociales que no pueden ser sustancialmente abordados por un mosaico de disciplinas desconectadas entre sí.

Como señala Edgar Morin (2011), la parcelación disciplinaria oculta los problemas fundamentales y globales que deben enfrentar las sociedades nacionales. Se requiere por tanto de visiones, criterios, estrategias y temas transversales al currículo con el objetivo de contextualizar y definir el rol de las áreas de conocimiento y de las disciplinas en forjar el desarrollo de diversas competencias. Asimismo, con una visión integrada de formación ciudadana, las competencias técnicas son una dimensión universal y transversal de las ofertas de educación media que resultan claves para sostener, acelerar y compartir el crecimiento económico.

- La educación media como política cultural debe contribuir a forjar una cultura de paz y de respeto en los centros educativos, facilitando espacios curriculares para comprender y practicar la competencia de aprender a vivir juntos. Los temas, entre otros, de prevención del conflicto, de respeto y de entendimiento del otro y de velar por una sociedad pacífica, justa y tolerante, deben reflejarse en la generación de ambientes amigables de aprendizajes, así como en el desarrollo curricular de los programas de las disciplinas. Muchas veces se trata de encontrar una síntesis delicada entre mantener la cohesión social y la convergencia en torno a una serie de principios y valores comunes, y el reconocimiento y la apreciación de la diferencia y la diversidad. ¿Hasta qué grado los contenidos curriculares deberían reconocer las diversas identidades y perspectivas culturales? ¿Solamente se trata de remover estereotipos o se debe también considerar identidades alternativas?

En suma, una educación media posicionada como parte de una educación de jóvenes se basa en su triple rol como política social, económica y cultural, como promotora de una formación ciudadana comprehensiva y como herramienta para promover sociedades que saben apreciar la diversidad y convivir en ella.

¿Cómo operativizar una visión renovada de la educación media? Se observa que cada vez son más los países que están transitando de programas de orientaciones disciplinarias e instituciones separadas en la educación media hacia modelos de escuelas comprehensivas. Este es el caso en particular de los países del África subsahariana, del sur asiático y de los más industrializados (Benavot, 2006).

Diversos modelos de escuela comprehensiva implican una gama más amplia de áreas de conocimiento, menor especialización en torno a los contenidos, más temas integrados de corte transversal al currículo y creciente énfasis en los enfoques por competencias a través del trabajo por proyectos, el aprendizaje cooperativo, tutorías y los modelos de evaluación alternativos (Sahlberg, 2006). En los países en los que se observan estas tendencias, los currículos de la educación media se parecen cada vez más a aquellos tradicionalmente asociados con el nivel primario. En cierta medida, es también el resultado de la creciente convergencia entre los niveles primario y medio a través de la conformación de marcos curriculares comunes.

Como se ha señalado, los modelos comprehensivos implican expandir la educación básica para incluir la rama tradicional del nivel de educación media básica, garantizando la continuidad de los aprendizajes y permitiendo una mayor integración de la

educación tradicionalmente académica y la técnico-vocacional como fundamentos de una sólida formación ciudadana. Por ejemplo, los países nórdicos desarrollan un modelo de escuela comprensiva que conlleva un ciclo de nueve años de educación básica y se sustenta en la flexibilidad, de modo que no es el currículo como tal el que define el modelo escolar, sino el modelo escolar el que permite la flexibilidad en el currículo.

Por otra parte, en la educación media superior, uno de los mayores desafíos estriba en progresar desde centros educativos y programas de especialización separados y sin conexión entre sí hacia sistemas comprensivos, facilitando pasarelas diversas y flexibles entre las disciplinas académicas y la educación técnico-vocacional que habiliten para cursar estudios terciarios. Los centros deben facilitar diversas oportunidades equivalentes de aprender compartiendo un perfil de egreso común en cuanto al desarrollo de competencias básica de vida y ciudadanas. Los programas de segundas oportunidades deben formar parte del menú de ofertas de los centros de educación media superior y no constituir ofertas separadas.

La UNESCO recomienda no separar la educación técnica de la general a través de rígidos programas de orientación técnica, especialmente en edades tempranas (UNESCO, 2010). Una temprana diferenciación entre la educación secundaria y la técnico-vocacional puede alimentar la segregación social y curricular al acomodar los perfiles de los estudiantes a programas de orientación disciplinar y secciones educativas que no se encuentran lo suficientemente interrelacionadas como para facilitar la movilidad y la navegabilidad entre ellas y que, asimismo, son apreciadas de forma muy desigual por la sociedad.

En suma, avanzar hacia una educación de jóvenes unitaria y diversa implica un *aggiornamento* profundo de la educación media, que encare por lo menos cinco desafíos fundamentales: 1) repensar sus finalidades y objetivos para fortalecer su identidad propia como eje de la democratización de la educación y del logro de mínimos de equidad, desarrollo y competitividad; 2) la conformación de marcos curriculares comunes a los diversos tipos de centros y ofertas educativas, sustentada en una formación ciudadana comprensiva que se articule en torno a competencias y conocimientos; 3) integrar la educación media básica como parte de un concepto democrático y amplio de la educación básica, superando las barreras institucionales, curriculares y pedagógicas entre la educación primaria y la media; 4) conformar una educación media superior unitaria a través de pasarelas flexibles y navegables entre las diversas ofertas y que todas ellas habiliten a realizar estudios terciarios, y 5) localizar claramente el currículo en el centro educativo, como el instrumento para convocar y comprometer a los jóvenes con un aprender en lectura y diálogo con los desafíos y las realidades globales, nacionales y locales (un currículo efectivamente *glocal*).



## 4. El universalismo como sostén de los cambios

Moverse progresivamente hacia procesos de discusión y de construcción colectiva en torno a renovadas formas de concebir y de actuar en educación requiere refundar el universalismo de las políticas públicas que da sentido y sostiene al sistema educativo. El universalismo, gestado en un marco de construcción y desarrollo socialdemócrata, fue el principal instrumento para lograr altos niveles de integración cultural y social sustentada en un concepto amplio y generoso de la igualdad de oportunidades. Sin embargo, el universalismo se ha ido vaciando de referencias y de contenidos, y desde hace largo tiempo no es capaz de combatir exitosamente las inequidades ni de entender las diversidades como oportunidades para potenciar los aprendizajes. Recordemos tres aspectos salientes de nuestra historia educativa más reciente:

- Luces y sombras con sabores agridulces<sup>5</sup> caracterizan nuestro último cuarto de siglo educativo (Opertti, 2005), donde las iniciativas de cambio más significativas se han dado en contextos en que se combinaron liderazgo, un norte, voluntad política y profesionalidad, ya fuera proveniente de dentro<sup>6</sup> o de fuera del sistema educativo formal.<sup>7</sup>
- Las luces, unas cuantas dispersas, por cierto, no han tenido suficiente legitimidad política, sustentabilidad institucional y solidez de propuesta para revertir tres notas dominantes que informan crecientemente nuestro sistema educativo: calidad deficitaria, intolerable inequidad y excelencia marginal.
- La construcción de una propuesta de cambio puede basarse en fortalecer las numerosas luces, pero no es suficiente. Se requiere ante todo una toma de conciencia política, que está en proceso (más en el discurso que en la realidad), de la impostergable necesidad de transformar el sistema educativo en su

---

<sup>5</sup> Refiriéndonos al período 1985-2005, decíamos: «[...] sin una educación fuerte en objetivos y contenidos, una sociedad se priva de una de las condiciones necesarias, insustituible e indelegable, para formar ciudadanía democrática, generar oportunidades para el desarrollo del colectivo social, lograr una distribución más equitativa del ingreso y combatir dura y estructuralmente la pobreza y la marginalidad. En varios momentos de la historia reciente se tuvo conciencia de esta multiplicidad de roles del sistema educativo, particularmente en el retorno a la democracia y en la segunda mitad de los noventa bajo el impulso del proceso reformista, pero aunque parezca increíble se careció vitalmente de iniciativa y de propuestas en momentos en que el país se enfrentó a una de las peores crisis de su historia (año 2002). Estos últimos 20 años son también de impulsos y frenos, que se gestan en torno a los grados de acercamiento o de alejamiento de la matriz de Estado social de honda raigambre vareliana y batllista». Véase R. Opertti (2005). «Educación: una historia de luces y sombras, con debes importantes», en Gerardo Gaetano (dir.): *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus, pp. 221-247.

<sup>6</sup> Por ejemplo, es el caso del proceso de reforma educativa de la segunda mitad de la década de los noventa (primera etapa), que se sustentó en la conjunción político-técnica de las voluntades del presidente de la República, Julio María Sanguinetti (1995-2000), y del director nacional de ANEP, Germán Rama (1995-2000), que lideró un equipo multipartidario comprometido y sólido profesionalmente.

<sup>7</sup> Por ejemplo, es el caso del Plan Ceibal (Plan de Conectividad Educativa de la Informática Básica para el Aprendizaje en Línea), que surgió de una iniciativa liderada por el entonces presidente de la República, Tabaré Vázquez.

globalidad como componente central en la puesta en marcha de una nueva generación de políticas que iguallen en calidad de resultados y abran oportunidades para que el país asiente y fortalezca el desarrollo basado en competencias sólidas y creativas de su gente. Esto implica, entre otros aspectos, fuertes acuerdos conceptuales sobre los fines y los objetivos de la educación, así como sobre las estrategias posibles para conseguirlos.

El campo operativo de las políticas y programas requiere un anclaje conceptual que no puede eludirse. Los acuerdos políticos desbalanceados por la baja consideración e integración de los conceptos claves que dan sentido a la política educativa, y la alta mención de medidas concretas como la construcción de centros educativos, tienen por lo menos un doble peligro: que se termine haciendo lo mismo que antes pero con más recursos, y que las innovaciones carezcan de solidez conceptual y de pensamiento estratégico acerca de su desarrollo y de los resultados que puedan esperarse.

La refundación del universalismo es, pues, una llave poderosa de entrada para tratar de mover la agenda educativa nacional hacia la consecución de iniciativas y programas insertos en un renovado formato educativo. Se necesita repensar y actualizar los contenidos de categorías claves que permean fuertemente las mentalidades y las prácticas institucionales. El universalismo tradicional se ha transformado esencialmente en una expresión societal y política de la creencia en que la igualdad se gesta igualando en el punto de partida, con propuestas educativas homogéneas que garantizan en el imaginario que *todos son tratados de manera igualitaria* y asumiendo que la observancia del principio de laicidad deja poco espacio para entender la diversidad de valores, de credos, de posturas y de enfoques que existen y se expresan crecientemente en la sociedad. La contratara del universalismo tradicional son las brechas y las inequidades en la adquisición de competencias y aprendizajes básicos, así como la exclusión, principalmente por dejar de lado las diversidades y no encontrar las maneras de responder a las disparidades. No obstante los magros resultados obtenidos, largamente diagnosticados, se sigue invirtiendo mayoritariamente en ideas y recursos para fortalecer el universalismo tradicional.

Un concepto alternativo de universalismo debería congeniar dos dimensiones claves: por un lado el universalismo social como cimiento de una sociedad justa e integrada; por otro, el universalismo cultural como una forma de vivir juntos y en cercanía asumiendo la diversidad.

El sustento común del universalismo social y cultural radica en preguntarse seriamente sobre los fines de la educación, esto es, de qué manera se puede contribuir a: a) la felicidad y al bienestar de la persona a efectos de que goce saludablemente de su vida; b) formar ciudadanos activos, críticos y propositivos que sepan entender, dialogar, componer y actuar; c) forjar una sociedad culturalmente integrada que respete y facilite la expresión de las diversidades en lo colectivo y en lo individual manteniendo una base universal; d) conseguir una integración activa y de calidad de Uruguay en un mundo globalizado y competitivo a través de la promoción de la excelencia en el conocimiento y en el desarrollo de competencias para la vida, y e) alcanzar una sociedad de cercanías sociales y de oportunidades efectivas de desarrollo social e individual.

En este marco, el rol de la educación se estructura en torno a una tríada de características:

- forjador de ciudadanía democrática, entendiendo a la educación como un derecho básico universal, integrador y facilitador del goce de todos los derechos humanos (Tomaevski, 2004);
- articulador de las políticas económica y social a través de los conceptos de inclusión social y educación inclusiva, y
- facilitador de oportunidades en la sociedad del conocimiento y de integración proactiva en una visión de mundo que crecientemente pondera y jerarquiza las complementariedades culturales, políticas, sociales y productivas entre lo global y lo local.

Uno de los debates mayores en el debate y en la construcción colectiva sobre la educación ha sido —y sigue siendo— la carencia de una reflexión comprehensiva y plural sobre los fines, roles, responsabilidades e implicaciones de la educación en el logro del bienestar y el desarrollo de la sociedad uruguaya. Al respecto es esencial remarcar dos aspectos centrales que podrían nutrir la agenda nacional.

Un primer aspecto es el énfasis en una formación ciudadana comprehensiva, que ocupa un rol crecientemente relevante en los procesos de cambio educativo en el mundo,<sup>8</sup> como una dimensión transversal a todos los niveles del sistema educativo. Un desafío mayor radica en saber integrar y conjugar las dimensiones culturales, sociales, políticas y económicas de la formación ciudadana. Esta se encuentra igualmente desprotegida cuando no se promueve el desarrollo de conocimientos y competencias para ejercer las libertades, para comprender las diversidades, para acceder a lenguas extranjeras,<sup>9</sup> a conceptos esenciales de sociedad y economía o a una educación sexual amplia. Libertad, solidaridad, pluralidad, respeto, tolerancia, laboriosidad, creatividad y excelencia son valores fundamentales y complementarios que se deben entender y desarrollar de manera integrada y compatible en las propuestas curriculares desde el nivel inicial hasta el terciario.

Un reto mayor es tratar de superar ciertas falsas dicotomías entre conocimientos y competencias, ya que se entiende que globalmente el desarrollo de toda competencia

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, en algunos países de Asia y de la Confederación de Estados Independientes (CEI, países integrantes de la desaparecida Unión Soviética) se hace hincapié en determinadas competencias asociadas a las ciencias, las matemáticas y a las lenguas como componentes centrales de la formación ciudadana. ¿Puede lograrse un similar énfasis en el desarrollo de competencias para vivir en democracia?

<sup>9</sup> Por ejemplo, la razón de enseñar inglés no es caprichosa, ya que constituye un instrumento de comunicación universal que permite asimismo acceder a conocer diversas culturas y a ensanchar la mirada sobre el mundo, mas aun en un país como el Uruguay, que tiende a ser excesivamente autorreferido. Ningún país puede darse el lujo de no tener una política de enseñanza activa de las lenguas extranjeras, que además del inglés incluya al chino, el francés y el portugués entre las más relevantes. En particular, la enseñanza del inglés debe establecerse desde las edades más tempranas, en el nivel de educación inicial. Si el alumno proviene de un hogar pobre, hay que reforzar aún más el estudio del inglés para dotarlo de herramientas básicas que contribuyan a que pueda salir de la pobreza; de lo contrario estamos ayudando a condenar a niñas y niños pobres a ser cada vez más pobres, lo que atenta contra la democratización de la sociedad y de las oportunidades educativas.

implica necesariamente conocer, como fuente insustituible para abordar situaciones de la vida. Asimismo, se tiende crecientemente a reconocer, tal cual se ha mencionado en la sección 3.3, que las competencias técnicas constituyen una dimensión transversal de la formación ciudadana, y deben ser parte de la educación media básica como un componente universal.

Por otra parte, tal cual señala Andreas Schleicher (2011), las competencias requeridas en el siglo XXI demandan la conjunción de tres atributos. En primer lugar, versatilidad, que implique la aplicación profunda de las competencias a ámbitos progresivamente más amplios de situaciones y experiencias, adquiriendo nuevas competencias, construyendo relaciones y asumiendo nuevos roles. En segundo lugar, personalización, a través de un revivir de las competencias interpersonales que han sido descuidadas por la época industrial e Internet. En tercer lugar, localización de lo global, en atención a los desafíos y oportunidades del medio respectivo.

El segundo aspecto a remarcar es la imperiosa necesidad de priorizar la *educación para el desarrollo sustentable* (EDS) como factor clave en modificar y recrear las condiciones de vida en nuestro planeta. Como señala la UNESCO (2009 a), la EDS es un proceso para aprender a tomar decisiones que afectan el futuro a largo plazo de la economía, de la ecología y del desarrollo equitativo de las comunidades. Su valor último es el respeto: respeto por otros, respeto por las generaciones presentes y futuras, respeto por el planeta y lo que este nos provee (recursos, fauna y flora).

En el marco de EDS, la alfabetización ecológica, entendida como las competencias requeridas para entender los sistemas naturales que hacen posible la vida en la Tierra, deben constituirse en un eje de la formación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. El concepto de *bienestar de la Tierra* (Steele, 2009) surge como el eje integrador de los tipos de bienestar y como la búsqueda de equilibrios razonables entre la diversidad de enfoques y prácticas que sobre él existen.<sup>10</sup>

Los cambios de paradigma en los modelos de desarrollo deben estar en el centro de una formación ciudadana que tienda a vincular la dimensión ecológica con una visión societal más amplia, que incluya entre otros los temas de equidad, calidad de desarrollo, distribución de oportunidades ocupacionales e ingresos, pobreza y marginalidad (Gadrey, 2009).<sup>11</sup> Toda política ecológica tiene dos caras complementarias que versan respectivamente sobre la sociedad y la naturaleza. Esto implica, por ejemplo,

---

<sup>10</sup> Ser ecoliterato implica entender los principios de organización de las comunidades ecológicas (por ejemplo, ecosistemas) y utilizar esos principios para crear comunidades humanas sustentables.

<sup>11</sup> La producción de servicios y bienes de una manera ecológica seguramente exija más trabajo, pero sin ganancias de productividad y que sin que se genere crecimiento. Es el caso, por ejemplo, de la sustitución de la agricultura industrial por la agricultura biológica de proximidad. Esta última demanda un 50% más de mano de obra para obtener el mismo nivel de producción que en la agricultura tradicional. La manera tradicional de interpretarlo es decir que el crecimiento es nulo y la productividad baja con la agricultura biológica de proximidad, cuando en realidad lo que se está haciendo es tratar de cambiar la calidad y la duración de la producción. Véase el artículo de J. Gadrey (2009), «Pour une société de plein-emploi sans croissance, Agriculture bio et énergie renouvelable au service du bien-être», en el diario *Le Monde*, París, 13 de junio del 2009. En línea, disponible en <[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)>.

que el remplazo de las energías fósiles contaminantes por energías limpias es al mismo tiempo parte de una política de salud y de calidad de vida (Morin, 2009).

El cuestionamiento de los modelos globales de desarrollo por algunas de sus consecuencias sociales y económicas, como el cambio climático, reposiciona la discusión sobre modelos alternativos de desarrollo que hacen hincapié en las condiciones locales de producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, en el marco de respetar y promover el valor de las culturas locales como contribución a generar nuevas condiciones para el bienestar y el desarrollo de las sociedades. Saber moverse en un mundo global donde está todo implicado y afectado, asumiendo a la vez actitudes y conductas propositivas desde los desafíos y las oportunidades locales, constituye un aspecto clave a fortalecer en la formación de niños y jóvenes.

Formación ciudadana comprensiva y educación para el desarrollo sustentable deberían ser los ejes transversales de los marcos curriculares, desde el nivel inicial hasta la formación docente, de cara a revisar y recrear los fines, roles, responsabilidades e implicaciones de la educación.

#### **4.1. El universalismo social: cimiento de una sociedad justa e integrada**

La tríada de problemas en torno a la calidad, equidad y excelencia que se mencionaron al inicio del documento interpelan severamente la capacidad real de lograr una sociedad con pisos mínimos razonables de equidad y competitividad. Frente a este cuadro de situación, no existen por cierto las respuestas mágicas ni los efectos positivos inmediatos. Solamente en una perspectiva de construcción de largo aliento, aunada en torno a una sabia y sólida combinación de voluntad política y profesionalidad, se pueden encarar reformas estructurales que hagan a la vez al conjunto de las políticas sociales y a la especificidad de cada una de ellas. Reformar la educación implica necesariamente reformar el marco de concepción y de funcionamiento de las políticas sociales en su globalidad y viceversa.

El universalismo social como cimiento de una sociedad integrada y justa se inscribe en lo que hoy se conoce en América Latina como *universalismo básico*. Esta última ofrece una ventana de oportunidades para pensar nuevas modalidades de concebir y de actuar en un marco integrado de políticas sociales, atendiendo a una necesaria revisión y recreación programática, institucional y de gestión de las prestaciones sectoriales. Implica que «el Estado garantice el acceso y usufructo de bienes, rentas y servicios de calidad homogénea» a un conjunto de prestaciones esenciales definidas como universales, persiguiendo tres objetivos complementarios: a) «promueve la protección básica de riesgos y prestaciones de calidad en forma universal»; b) «enfrenta la reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión», y c) «procura igualar oportunidades a largo del ciclo de vida» (Filgueira et al., 2006).

Algunas de las ideas fundamentales que permean la propuesta de universalismo básico en educación son: a) la profundización del diálogo político sobre el valor de la educación en el desarrollo equitativo de la sociedad; b) la recreación de la relación

entre política económica y social, y el posicionamiento de la educación dentro de ella; c) la reconceptualización de los fines y objetivos últimos de la educación a la luz de las expectativas y necesidades de la sociedad, en particular de niñas/niños, adolescentes y jóvenes; d) la ampliación del concepto de la escolaridad básica y la renovación curricular permanente como instrumento para su consecución; e) la universalización de una educación de calidad desde el nivel inicial hasta la media, entendido como un piso de equidad; f) el ajuste de los perfiles de formación y de carrera docente para sustentar una educación básica ampliada; g) el fortalecimiento de la gestión institucional para avanzar en una visión holística del sistema educativo, y h) la diversificación de las fuentes de financiamiento para atender el crecimiento de la inversión y del gasto entendidos como estratégicos (Opertti, 2006).

Desde esta mirada de universalismo básico, entendemos necesario forjar y consolidar una perspectiva de universalismo social que implique la articulación intersectorial de tres ejes fundamentales de políticas: 1) familia-educación; 2) territorio-barrios-vivienda-educación, y 3) formación/capacitación de adultos-trabajo.

#### 4.1.1. Articulación familia-educación

Las políticas de apoyo y de fortalecimiento a las familias constituyen uno de los principales ejes de las políticas sociales para desarrollar programas de infancia y educativos. La calidad de las políticas públicas tiene un soporte central en el modo como las comunidades y las familias se comprometen en su cogestión y asumen una responsabilidad y una rendición de cuentas compartida con los prestatarios de los servicios por los procesos y los resultados.

Este primer eje tiene que ver con la instrumentación de un sistema de apoyos a las familias socialmente más vulnerables, asociado a contraprestaciones que incluyan la estimulación temprana de niñas/niños así como la asistencia y el cursado completo de una educación básica extendida de once años —niveles 4 y 5 de inicial, seis de primaria y tres de media básica—. Este mínimo de escolaridad es el requerido para empezar a forjar condiciones sustentables de equidad y de competitividad en la sociedad. La experiencia de programas como Bolsa Escola en Brasil<sup>12</sup> muestra, por un lado, la relevancia y los impactos positivos de articular programas de inclusión social y educativa que contribuyan a reducir la deserción y la inasistencia escolar, y, por otro lado, sus limitados efectos en mejorar los índices de promoción si no son acompañados de cam-

---

<sup>12</sup> Bolsa Escola (incorporado desde el 2004 al programa Bolsa Familia) es un programa de transferencia monetaria en efectivo a familias con un ingreso per cápita menor de 45 dólares aproximadamente y con niños de entre 6 y 15 años que asisten a la escuela. Las familias, generalmente las madres, reciben una transferencia próxima a 7,5 dólares por niño (hasta un máximo de 22 dólares por hogar) si el niño asiste por lo menos al 85% de los días de clase. Una autoevaluación de Bolsa Escola indica que tuvo un impacto positivo en reducir la deserción durante el año escolar y en mejorar la asistencia a la escuela en valores cercanos al 8%. Sin embargo, no tuvo impacto en disminuir la repetición ya que, entre otras cosas, la transferencia monetaria ha permitido retener en las escuelas a aquellos alumnos menos motivados o con mayores dificultades de aprendizaje, que de otra manera habrían desertado.

bios en los procesos de enseñanza y de aprendizaje que permitan sustentar una educación equitativa de calidad (Finan y Sadoulet, 2006).

Los programas principalmente sustentados en condiciones/insumos tienen un impacto muy limitado si no son fortalecidos por procesos de aprendizaje que hagan uso de ellos de manera creativa e ingeniosa, y en el marco de visiones y propuestas educativas y curriculares sólidas. El enfoque de condiciones/insumos trasunta muchas veces una visión lineal, ingenua y quizás *políticamente correcta y poderosa* de las inversiones y de sus impactos, y aparece desligada de los objetivos y de los contenidos educativos que deberían sustentar su desarrollo.

La perspectiva comparada internacional señala que las políticas y los programas de apoyo a las familias (diversidades de tipos de constituciones familiares) orientados a fortalecer la estimulación temprana y el lenguaje como forma de promover un desarrollo equilibrado de niñas y niños (básicamente componentes psicosociales, de salud y educación) cumplen un papel fundamental. Destacamos tres elementos: a) contrarrestan la reproducción intergeneracional de la pobreza; b) cimientan bases sólidas de aprendizajes, y c) pautan fuertemente las oportunidades de desarrollo de las personas a lo largo de la vida.<sup>13</sup> Los padres deben estar el mayor tiempo posible con sus hijas e hijos, sobre todo en los primeros años de vida, para lo cual es necesario articular políticas intersectoriales con una clara, objetiva y mensurable responsabilidad parental en apoyar la estimulación temprana de sus hijas e hijos.

También una perspectiva comparada nos indica, tal cual se ha mencionado en la sección 3, que un modelo unitario de educación básica, orientado por el logro de un conjunto de competencias básicas para la vida (UNESCO-IBE, 2007) y que incorpora en un marco curricular común a los tradicionales niveles primario y medio básico, democratiza oportunidades de formación en términos de acceso, procesos y resultados.<sup>14</sup> Esto implica incluir a todas y todos en ambientes heterogéneos de aprendizaje, entendiendo a las diversidades en las condiciones y capacidades de los estudiantes como oportunidades para potenciar los aprendizajes y no como barreras que terminan por penalizar a los sectores más pobres. Asistir y completar una escuela básica incluyente debe comprometer a los padres y ser la contraprestación requerida para acceder a otros beneficios sociales de apoyo a la crianza y al desarrollo de los hijos.

Una posible alternativa para avanzar bajo un formato alternativo de cambios educativos y curriculares radicaría en promover centros de educación básica de once años que incluyan los tradicionales niveles 4 y 5 de inicial, los seis de primaria y los tres de media básica, sustentado en un marco curricular común y en docentes que compartan

---

<sup>13</sup> Un buen ejemplo son los países nórdicos, donde las políticas de inclusión social y educativa tienen un soporte fundamental en el desarrollo integrado de políticas de educación y de familia desde la infancia.

<sup>14</sup> A través de las competencias generamos, movilizamos e integramos recursos —entre otros, valores, actitudes, saberes, saberes cómo y destrezas— para encarar y dar respuesta a diversidad de situaciones de aprendizaje y de vida. No se trata solamente de aplicar conocimientos y capacidades o de desarrollar destrezas. Las competencias son construcciones histórico-sociales que se desarrollan a través de situaciones que implican una dimensión valórico-actitudinal ineludible.

una visión, una serie de criterios e instrumentos para el desarrollo, y la evaluación de competencias de vida y ciudadanas. Complementariamente, el fortalecimiento de las intervenciones, estimulaciones y remedios tempranos podrían plantearse en el marco de una política social de infancia para el grupo de 0 a 6 años priorizando los sectores de población más vulnerables. Múltiples modelos con diversidad de proveedores pueden funcionar adecuadamente según criterios y reglas universales que aseguren calidad en los procesos y en los resultados.

#### 4.1.2. Articulación territorio-barrios-vivienda-educación

El Uruguay carga con un déficit histórico de ausencia o debilidad de articulación entre las políticas de planificación territorial, barriales y educativas. No hay posibilidades reales de integración social por la vía de la educación en contextos de alta segmentación territorial de las ofertas públicas entre sí ni entre las públicas y privadas. En el contexto más amplio latinoamericano se observa «un empobrecimiento de la experiencia escolar que no conduce a la inclusión en la sociedad ni a unos ni a otros»; «no se trata ya de que unos están y otros no». «Tampoco de que unos reciben buena educación y otros mala; se trata de que la educación no ‘integra’ porque no es la misma para todos», tal cual señala Juan Eduardo García Huidobro (2008).

Frente a estos órdenes de problemas, las escuelas son crecientemente visualizadas en la región como centros de justicia social donde se comparten y se desarrollan objetivos educativos y sociales (Opertti y Belalcazar, 2008). Este concepto, que nos ubica más allá de propuestas asistencialistas y compensatorias de la educación, debe necesariamente articularse con una visión del desarrollo colectivo que considere a los barrios como espacios ciudadanos de convivencia democrática.

Uno de los principales desafíos estriba en que, en un marco unitario de política social, el sistema educativo logre ser inclusivo a través de la diversificación de ofertas que efectivicen el principio de la discriminación positiva dentro de una visión universalista de acción pública. Misma educación no implica ofertas iguales para todos, sino diversidad de estrategias y procesos que igualen en resultados.

La articulación de políticas en torno a la tríada barrios-familias-centros educativos implica, entre otras cosas:

- facilitar el acceso a programas de vivienda que tengan pertinencia cultural y provean los espacios físicos y los equipamientos necesarios que contribuyan a lograr una sana convivencia y una socialización adecuada de niñas/niños y jóvenes;<sup>15</sup>
- generar una red de servicios sociales a escala local centrados en orientar y apoyar a las familias y a los centros educativos en los procesos de socialización y de aprendizaje (por ejemplo, énfasis en acciones orientadas a detectar

---

<sup>15</sup> Niveles altos de hacinamiento en los hogares (por ejemplo, tres o más personas por habitación para dormir) no favorecen condiciones adecuadas para la socialización ni para apoyar a niños/niñas y adolescentes en sus trayectorias educativas.



dificultades de aprendizaje e intervenir sobre ellas), en el marco de un concepto de escuela comunitaria que profundice la dimensión sociopedagógica y del reconocimiento de la necesidad de desarrollar políticas integradas en el espacio local (López, 2005), y

- realizar una fuerte y sostenida inversión en infraestructura recreativa y deportiva, entendida como un eje de la integración barrial, implicando también la implementación de modelos de gestión comunitarias de espacios sociales públicos. Dentro del marco de las políticas animadas por fortalecer la integración social y a medida de las características de cada barrio, se podrían poner en marcha complejos educativos que reflejaran en los hechos el concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde el nivel inicial hasta la formación de adultos,<sup>16</sup> comprometiendo a las familias en su gestión. Dichos complejos podrían desarrollar una propuesta educativa y curricular local con énfasis en la recreación, las artes, los deportes y las tecnologías de información y comunicación como factores que contribuyen a la integración cultural y social.

#### 4.1.3. Articulación formación/capacitación de adultos-trabajo

Las poblaciones adultas, principalmente de mediana edad, que tienen un nivel de instrucción que no supera la educación primaria, son las más expuestas a estar o caer en situaciones de exclusión y/o pobreza en función de las situaciones de desempleo y de precariedad laboral. La reinserción laboral de este grupo de población es un asunto extremadamente complejo y delicado, y ciertamente vital para lograr adecuados niveles de integración cultural y social.

En el marco del concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida, un área prioritaria para incrementar la equidad social y competitividad de nuestra sociedad estriba en facilitar y brindar oportunidades de formación a la población adulta,<sup>17</sup> a fin de que, entre otras cosas, pueda completar un mínimo de nueve años de educación básica y acceder a diversidad de capacitaciones por las vías formales, no formales e informales (por ejemplo, en el lugar de trabajo) y usando modalidades presenciales y a distancia. Se debe tener bien en cuenta que alrededor de la mitad de la población de 40 a 59

---

<sup>16</sup> La concepción y articulación de diversidad de ofertas complementarias —formales, no formales e informales— en el marco de una concepción de aprendizaje a lo largo de toda la vida constituye una estrategia central para democratizar oportunidades de formación y contribuye asimismo a incrementar la equidad y la competitividad de las sociedades.

<sup>17</sup> UNESCO (2009 b) entiende que «el aprendizaje de adultos es un elemento fundamental del aprendizaje a lo largo de la vida que denota el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad». Asimismo, la UNESCO asevera que las políticas y los programas orientados a promover y fortalecer la educación de adultos como aspecto central en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida deben, entre otras cosas, abarcar y vincular los componentes del aprendizaje y la educación.

años de edad residente en el área urbana del país no completó nueve años de escolaridad (seis de primaria y tres de media básica).<sup>18</sup>

El Uruguay tiene una población de mediana edad escasamente instruida a la luz de los desafíos de avanzar hacia una sociedad del conocimiento sustentada en una alta calidad de sus recursos humanos. Este déficit tiene un doble efecto perverso: por un lado, restringe fuertemente las posibilidades de crecer y de alcanzar un desarrollo equitativo; por otro, el bajo clima educativo de los hogares es en general un obstaculizador, para alumnos de educación primaria y media, del desarrollo de aprendizajes y de competencias básicas para vivir en sociedad.

Asimismo, el establecimiento de estructuras y mecanismos orientados a reconocer, convalidar y acreditar las diversas formas de aprendizaje (marcos de equivalencia como de calificaciones que incluyan el aprendizaje indirecto y no formal) es un componente fundamental en la conformación de sistemas educativos inclusivos sustentados en la complementariedad entre las ofertas formales y no formales. Estamos pues ante la necesidad de revisar y diversificar los marcos institucionales y las ofertas educativas, así como de fortalecer el concepto de *universidad abierta*.<sup>19</sup>

#### **4.2. El universalismo cultural enriquecido por las diversidades: una forma de vivir juntos y en cercanía**

La tradición universalista en el desarrollo de políticas públicas es un activo histórico del Uruguay, asentado en una fuerte y extendida convicción de que la justicia social es un componente esencial de la democracia. El denominado *Estado benefactor* en Uruguay o, más genéricamente, lo que se conoce en el mundo como socialdemocracia, crecientemente valorado en el contexto de la crisis económica mundial como generador de inversiones y de demanda agregada, ha cumplido un rol fundamental en: a) facilitar la integración cultural, política y social en torno a una serie de valores compartidos; b) generar oportunidades de desarrollo colectivo e individual, y c) poner en funcionamiento redes de protección social que facilitaron la consolidación de una sociedad fuertemente de clase media. Dos conceptos fueron claves para la consecución del Estado benefactor en Uruguay: la igualdad de oportunidades y la laicidad.

---

<sup>18</sup> Los valores son del 44,0% y del 50,9% entre las poblaciones de 40 a 49 y de 50 a 59 años de edad (Encuesta de Hogares 2007, muestra representativa a nivel de todo el país, Instituto Nacional de Estadística [INE]).

<sup>19</sup> Según señala Olivia Roldán (2005), tomando como referencia el contexto inglés, «el concepto de educación abierta significó una idea de apertura de los estudios superiores hacia la sociedad, los espacios, las ideas y la innovación pedagógica». Roldán añade: «A partir de estas cuatro formas de apertura, Villalobos define a un sistema de estudios abiertos como aquel sistema de enseñanza que mediante una metodología innovadora y currículum elaborado a partir de la demanda de los propios educandos y del medio social, ofrece estudios a una población de adultos en el lugar donde reside, en el entendimiento de que esa población está limitada o imposibilitada para optar por estudios escolarizados».

La igualdad de oportunidades se concibió básicamente como el acceso a un conjunto de servicios sociales básicos (por ejemplo, en educación, salud y seguridad social) y de protección social del trabajador, igualando a las personas en sus puntos de partida. Este concepto igualador, uno de cuyos ejemplos más destacados fue la red de más de mil escuelas rurales ya forjada a mediados de la década de los cincuenta (CIDE, 1966),<sup>20</sup> se ha ido ampliando y afinando para también abarcar progresivamente, aunque con bastante menos éxito, la igualación en las condiciones y en los procesos de prestación de los servicios sociales así como en los resultados obtenidos. El concepto de equidad fue sustituyendo al de justicia como criterio orientador en el diseño y en la evaluación de políticas y programas, enfatizando el abordaje de las brechas en la adquisición de aprendizajes y de competencias.<sup>21</sup>

La tradición igualitarista se complementa con el concepto de laicidad en educación, entendido como el afianzamiento de valores universales compartidos por la sociedad en su conjunto, que encuadra y limita la expresión de las diversidades provenientes principalmente de credos religiosos y filosóficos. El énfasis se pone en consolidar el universalismo a través de la convergencia en el desarrollo de una serie de principios, valores, creencias y normas que nos fortalezcan en nuestra identidad unitaria y homogénea como nación (Opertti, 2002). Esta tradición laica, similar al modelo republicano francés, busca afanosamente la integración societal por la vía de propuestas educativas unitarias dirigidas a alumnos procedentes de grupos sociales distintos. En gran medida busca combinar propuestas curricularmente homogéneas y aulas socialmente heterogéneas en un marco universalista de acción pública principalmente signado por igualar oportunidades en el acceso a las ofertas.

Hoy estamos enfrentados al desafío de revisar, fortalecer y enriquecer nuestro legado universalista por dos razones básicas:

- en primer lugar, porque el triple problema de la pobreza, la marginalidad y la segregación requieren políticas y programas más centrados en igualar razonablemente en los resultados, en esquemas que combinen sectores y prestaciones y que apelen a la focalización como un instrumento para universalizar y no para separar, segregar y estigmatizar, y
- en segundo lugar, por la propia explosión de las diversidades, que crecientemente asumen formas y contenidos muy variados, ante los cuales se requiere una voluntad y un esfuerzo permanente por entender, respetar y tratar de integrarlas a una tradición universalista puesta al día.

El riesgo de no atender debidamente las diversidades radica en que vaciamos la tradición universalista al tratar de imponer una serie de valores y normas descuidando

---

<sup>20</sup> La red extendida de escuelas públicas en zonas urbanas y rurales constituyó un elemento central en la integración cultural y social de diversos sectores migrantes, económicos y sociales. En 1950 la tasa bruta de universalización de la Educación Primaria era universal (95 %, CIDE, 1966).

<sup>21</sup> Los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) contribuyen a tener una visión comprehensiva de las disparidades educativas que se generan desde dentro y fuera del sistema educativo.

a los diferentes y contribuyendo de manera indirecta a fortalecer la existencia de *sociedades paralelas* con valores y códigos de conducta propios de una subcultura. Quizás uno de los mayores desafíos que enfrentará el Uruguay en los próximos años sea entender comprensivamente y responder positivamente a las diversidades realizando un progresivo y complejo tránsito desde un universalismo integrador y homogeneizante a un universalismo igualmente integrador pero diverso. Entre otras cosas, se requiere solidez, diversidad y flexibilidad en los marcos de organización y de funcionamiento del sistema educativo, en las ofertas, en los tipos de escuelas y en las prácticas pedagógicas, para poder atender las diversidades que esencialmente son a la vez individuales, culturales y sociales.

La experiencia de países europeos provenientes de tradiciones bien distintas, como Francia con su modelo laico unitario republicano y el Reino Unido con su clásica perspectiva multicultural *laissez faire, laissez passer*, nos indican que una efectiva integración no se logra si dejamos a un costado las diversidades o simplemente permitimos que estas florezcan bajo una supuesta lógica de mercado de supervivencia de los más fuertes (suerte de darwinismo social actualizado). Las consecuencias de no entender y no atender las diversidades son por cierto muy costosas y contribuyen a generar situaciones y sentimientos de exclusión, de no pertenencia y de insatisfacción permanente con la sociedad en que se vive.<sup>22</sup>

Un desafío mayor es conciliar diversidad y unicidad teniendo en cuenta lo que dice Edgar Morin (2011): que el tesoro de la unidad humana es la diversidad y a la vez el tesoro de la diversidad humana es la unidad. Se entiende necesario forjar y consolidar una perspectiva de universalismo cultural que entienda, respete y aborde las diversidades en las constituciones familiares, en el educar y en las maneras de aprender como una forma posible de contribuir a una efectiva integración social y cultural.

#### 4.2.1. Diversidades de familias

Las diversidades en los tipos de constitución familiares y cómo normativamente y en los hechos se establecen sus derechos y responsabilidades, cómo se apoyan sus formas de reproducción en lo biológico, cultural y social, y cómo se conforman las redes de protección social, informan crecientemente el desarrollo de las políticas públicas sociales. Creemos que la discusión no debería girar en torno a prescribir un modelo de familia o desconocer formas diversas de sexualidad, como tampoco caer en una suerte de relativismo cultural aséptico y condescendiente. Más bien se trata de fortalecer a las familias en un sentido plural, esencialmente en los roles y responsabilidades de padre/madre e hijos/hijas y de coeducadores, así como también reconocer otros tipos

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, es el caso de algunos barrios en París, donde la guetización territorial se nutre sustancialmente de la falta de oportunidades laborales y de la percepción por los jóvenes de ser discriminados por raza/etnia, de complejos de vivienda que no favorecen la convivencia, de una importante proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan, de migrantes que se sienten aislados y abandonados, y de variadas formas de violencia callejera (por ejemplo, la quema de autos).

de familias en el marco del respeto y de la observancia de valores universales compartidos por la sociedad en su conjunto. El interés superior de la niña y del niño, establecido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989),<sup>23</sup> debe ser bien tenido en cuenta, evitando situaciones de discriminación y de estigmatización.

Comprender a las familias en sus diversidades es clave para implementar políticas educativas que busquen articular las propuestas curriculares y localizarlas en los centros educativos y en las aulas, con las oportunidades y las restricciones de la socialización familiar; por ejemplo, en cuanto a promover las lecturas familiares, el rol de los trabajos domiciliarios, y las tutorías y el seguimiento de los alumnos en los centros educativos y en los hogares.

### *Diversidades en educar*

La libertad de los padres para incidir en el tipo de educación de sus hijas/os es una norma constitucional que no ha sido implementada de manera comprehensiva y atendiendo a su relación con otras normas (Opertti, 2002).<sup>24</sup> Muchas veces su discusión parece reducirse a si los padres disponen de los recursos económicos para elegir el centro educativo en el marco de una oferta privada bastante amplia, diversa y dispar en las propuestas institucionales y pedagógicas.

Asimismo, se debe tener en cuenta que en el *Informe 2009* sobre el seguimiento de las metas de Educación para Todos, la UNESCO señala que las evidencias empíricas no son concluyentes en cuanto a que la mayor posibilidad de elección por parte de los padres mejore los resultados de los aprendizajes e incremente la equidad (UNESCO, 2008). Resulta claro que ningún instrumento por sí solo puede generar resultados mágicos descontextualizado de una propuesta de mejoramiento de la equidad y de la calidad de la educación. En dicho informe, la UNESCO hace referencia a la gobernanza como una dimensión clave para que un sistema educativo pueda ser efectivamente inclusivo a través por ejemplo de las escuelas, de los currículos y de las prácticas de clase. Marcos organizacionales flexibles, ejecutivos y abiertos a la sociedad contribuyen a democratizar la educación en oportunidades y en resultados.

Un desafío central estriba en promover y facilitar que los padres puedan expresarse y contribuir efectivamente a la toma de decisiones sobre los valores, las actitudes, las competencias y los contenidos a socializar reflejados en el currículo implementado en los centros educativos. El currículo debe expresar de manera sustantiva y clara el tipo de sociedad que se espera construir, asumiendo e integrando diversidad de enfoques

---

<sup>23</sup> «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño». En línea, disponible en <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)>.

<sup>24</sup> «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño». En línea, disponible en <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)>.

y pareceres.<sup>25</sup> El sistema educativo debe promover múltiples ofertas para respetar las identidades y las valoraciones que se puedan dar en la sociedad, garantizando una base universalista vinculante para todos. Se trata de gestar una laicidad universalista e incluyente frente a concepciones que ignoran las diversidades o buscan prohibir su expresión en los centros educativos.

Deberíamos transitar hacia un sistema educativo en que todos los actores involucrados, de dentro y fuera de él (los denominados *stakeholders*) se responsabilicen por sus actos y asuman su cuota parte de responsabilidad por los resultados obtenidos. La experiencia comparada internacional indica con claridad que los sistemas educativos funcionan mejor cuando los centros educativos se abren a la comunidad, dialogan con los padres y se transforman en lúcidos y eficientes receptores de sus expectativas y demandas (por ejemplo, en los países nórdicos).

El concepto de *intellectual accountability* parecería ser el adecuado para generar un sistema con roles y responsabilidades de ida y vuelta que implica que los centros educativos son responsables por los resultados de los aprendizajes, mientras que las autoridades educativas se hacen responsables de facilitar a los centros las condiciones para alcanzarlos. El sistema educativo finlandés constituye un buen ejemplo de concepto justo y constructivo de *accountability* (Savolainen, 2009). Este concepto, a la vez que evita la penalización, la estigmatización y el fatalismo por los magros resultados, promueve intensamente la diversificación de las oportunidades de aprender y de los medios de enseñar, para buscar respuestas a medida de las condiciones y las necesidades de cada alumno.

#### 4.2.2. Diversidades en las maneras de aprender

Las diversidades de niñas/niños y jóvenes, cómo entenderlos, cómo continentarlos y apoyar su desarrollo, cómo compartir con ellos las referencias y las herramientas necesarias para que puedan tener oportunidades efectivas de crecer y desarrollarse en lo personal, en lo familiar, en lo social y en prepararse para ejercer de manera positiva y propositiva la ciudadanía, nutren fuertemente las agendas educativas nacionales. Tradicionalmente existe una fuerte tendencia a analizarlos desde macrovariables sociológicas, como son, por ejemplo, el nivel socioeconómico de las familias, su lugar de residencia y su nivel de instrucción, pero no se verifica similar voluntad por entender en profundidad sus subjetividades, sus maneras de sentir y actuar, sus referencias y sus ideales, entre otros aspectos relevantes.

Con frecuencia tendemos a pensar que la globalización cultural y de las relaciones sociales trae consigo la uniformación de las visiones, de los pareceres y de los gustos

---

<sup>25</sup> El currículo puede ser visto como un producto (el *qué*) y/o como un proceso (el *cómo*); ambos aspectos son igualmente importantes. El aprendizaje de calidad requiere, como requisitos: documentos curriculares sensatos que reflejen una visión de la sociedad acerca de qué y cómo los alumnos deberían aprender, estrategias de implementación innovadoras que conduzcan a un ambiente de aprendizaje agradable y amigable, y prácticas inclusivas de enseñanza y aprendizaje (Opertti, 2009).

de los jóvenes, pero en realidad la diversidad crece con la globalización porque estos, desde situaciones y ámbitos muy diferentes y con un creciente acceso a las TIC, crean permanentemente respuestas en las que a la vez interactúan fuertes componentes de individualización y de pertenencia grupal y societal. Basta pensar en el uso audaz, ingenioso y creativo de Internet por los jóvenes en las recientes revoluciones de Egipto y Túnez (*Le Monde Diplomatique*, 2011).

Asimismo, las diversidades en las formas en que niños y jóvenes aprenden y usan la memoria, cómo elaboran sus respuestas frente a lo que docentes enseñan, de qué manera hacerlos conscientes de sus funciones cognitivas para que puedan entender mejor y aprender más, son temas que informan crecientemente los procesos de cambio educativo y curricular. Se trata esencialmente de fortalecer el papel clave que desempeñan la neuropsicología y la educación cognitiva como factores importantes para potenciar los aprendizajes (Abadzi, 2006).

Aun cuando nuestro sistema educativo tiene dificultades serias y de larga data para entender y responder positivamente a las diversidades y evitar situaciones de exclusión, no presta la atención debida a los temas de inclusión educativa y cognitiva. A principios de los noventa, por ejemplo, la aprehensión y la aceptación del concepto de discriminación positiva —básicamente proveer una atención diferenciada a sectores sociales definidos como carenciados— fue compleja y muchas veces derivó en el estigma de una escuela y de un currículo empobrecido para pobres.

Durante los noventa y principalmente en su segunda mitad, se pudo avanzar en la aceptación cultural y social del concepto de apoyo focalizado en ciertos grupos sociales en el marco de políticas y programas de alcance universal —por ejemplo, la universalización de la educación inicial en los niveles de 4 y 5 años y la extensión del modelo de escuela de tiempo completo (Opertti [redactor principal], 2010)—. Pero bastante menos se pudo avanzar en personalizar la atención educativa, en responder efectivamente a las diversidades individuales, en desarrollar trajés a medida de las expectativas y necesidades de cada persona en el marco de ambientes educativos inclusivos y de ofertas educativas flexibles.

La educación personalizada implica varios niveles complementarios de conceptualización e intervención. En primer lugar, supone desarrollar, desde la educación inicial hasta la formación docente, currículos sólidos en conceptos, flexibles<sup>26</sup> en instrumentos y receptivos a los requerimientos y a las necesidades de diversas poblaciones, menos cargados de asignaturas y contenidos y más orientados al desarrollo de competencias de vida requeridas para abordar situaciones y desafíos de la vida cotidiana.

---

<sup>26</sup> Cecilia Braslavsky (2002) conceptualizó el currículo como «un contrato denso y flexible entre la política, la sociedad y los docentes». Se trata de congeniar y combinar conceptos universales que tiendan a sustentar los procesos de implementación (densidad), así como a facilitar la generación de oportunidades claras y concretas de elegir entre un menú de opciones de desarrollo local del currículo, y de poder concretarlas (flexibilidad). Las propuestas curriculares se desarrollan mejor cuando existen referencias nacionales sólidas y comunes a todos, y en los niveles locales se generan espacios de libertad y de autonomía para que los directores de centros educativos y los docentes sean codesarrolladores del currículo.

Un marco curricular unitario implica que la educación media superior<sup>27</sup> (grados 10 al 12 en las modalidades secundaria, técnica y profesional) complementa a una educación básica democratizada de diez a once años al lograr una formación ciudadana comprensiva que puede continuarse y fortalecerse en los niveles de formación terciarios. Se trata de diversificar las modalidades de gestión institucional y pedagógica —entre otras cosas, trabajo en torno a proyectos, aprendizaje cooperativo, tutoría y atención personalizada y modalidades de evaluación basadas en los enfoques por competencias—.

En segundo lugar, asumir el desafío de forjar escuelas inclusivas lideradas y gestionadas en relación abierta y permanente con la comunidad, sustentadas en comunidades profesionales<sup>28</sup> que creen y trabajan en desarrollar respuestas pertinentes a las necesidades de aprendizaje de los alumnos. Concebir e instrumentar escuelas inclusivas que entiendan y respondan frente a las diversas condiciones, capacidades y ritmos de aprendizaje de niñas/niños y jóvenes implica, entre otras cosas, liderazgo institucional y pedagógico; cultura docente que dialoga y comparte competencias y prácticas en un clima de respeto y de profesionalidad; estudiantes que se ayuden mutuamente; apertura a la comunidad y capacidad real de dialogar, tomar y procesar decisiones en los centros educativos.

Diversas investigaciones (UNESCO-OEI, 2008) indican que existe una fuerte evidencia del potencial de los enfoques que promueven la cooperación entre estudiantes con el objetivo de crear condiciones de enseñanza y de aprendizaje que maximicen la participación al mismo tiempo que logran altos niveles de aprendizaje para todos los estudiantes. Más aun, esta evidencia sugiere que el uso de tales prácticas puede ser un medio efectivo de incluir a estudiantes con diversas condiciones para el aprendizaje, como por ejemplo aquellos que provienen de diferentes entornos culturales y sociales, o que son categorizados como con necesidades especiales. Asimismo, la evidencia derivada de la aplicación de programas educativos a escala de ciudades, como es el caso del Greater Manchester Challenge, señala que el partenariado entre escuelas de diversos contextos culturales y sociales constituye uno de los factores más influyentes en la mejora de los resultados por escuela (Aiscow, 2011).

Una escuela inclusiva implicaría, entre otras cosas: reformar los criterios de reclutamiento docente; definir espacios curriculares en el centro educativo; brindar apoyos

---

<sup>27</sup> Se integra por diversas avenidas y ofertas comunicadas entre sí (navegabilidad en todo sentido), que comparten un marco curricular común y todas ellas habilitan a la realización de estudios terciarios.

<sup>28</sup> Las comunidades de prácticas son maneras efectivas de promover procesos colectivos de aprendizaje donde se comparten competencias y conocimientos. Las corrientes de la teoría del aprendizaje surgidas a finales de los ochenta y principios de los noventa conformaron el modelo de aprendizaje situado, según el cual el aprendizaje se construye mediante la interacción social derivada de experiencias cotidianas en el ámbito profesional o en otros ámbitos. En ese sentido, el aprendizaje se entiende como producto de la participación en distintas comunidades de prácticas, con diferentes grados de estructuración. Desde una perspectiva general, las comunidades de prácticas se han definido como «grupos de personas unidas en torno a una preocupación, un conjunto de problemas o la pasión inspirada por un tema que amplían sus conocimientos y reflexiones al respecto manteniendo contactos permanentes» (Wenger et al., 2002; UNESCO-OIE, 2005).



sociales coordinados con dependencias de gobiernos nacionales y locales y generar espacios de participación estudiantil con asunción efectiva de derechos y responsabilidades. El norte de todo centro educativo debe ser que todo estudiante preocupe por igual y que todos tienen una oportunidad real de aprender.

En tercer lugar, implica brindar apoyos diferenciados a alumnas/alumnos en el propio centro educativo, tratando siempre de prevenir y anticiparse a las dificultades de aprendizaje, concibiéndolas como un desafío para lograr aprendizajes más pertinentes y relevantes.<sup>29</sup>

En cuarto lugar, supone cambiar la formación, el perfil y el rol docente en el marco de una visión unitaria de largo aliento que priorice conjuntamente la dignificación y la profesionalidad docente. Formación universitaria de alta calidad, criterios exigentes para el ingreso a la carrera docente (las personas adecuadas para ser buenos profesores), condiciones de trabajo equivalentes a un nivel medio de remuneración profesional, estimular la excelencia docente y su permanente profesionalización y visualizar al docente en el triple rol de estudiante a lo largo de toda la vida, de codesarrollador del currículo y de profesional responsable, son algunos de los aspectos a tener en cuenta. Los cambios y los procesos de desarrollo curricular en la educación básica, media y la formación docente deben sustentarse en enfoques, objetivos, contenidos y sistemas de evaluación dialogados y compartidos.

El Uruguay tiene un gran deber en la generación de sistemas educativos inclusivos que efectivamente democratizen las condiciones y las oportunidades de formación para todas y todos, superando visiones elitistas, excluyentes y discriminatorias que penalizan severamente a los grupos de población más vulnerables. Increíblemente nos hemos acostumbrado, en cierta medida, a convivir con altas tasas de deserción, principalmente concentradas en la educación media, que en los hechos constituyen un mecanismo poderoso y permanente de reproducción de la pobreza y la marginalidad.

A principios de la década pasada se conocieron y difundieron cifras en extremo preocupantes sobre la cantidad de jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo.<sup>30</sup> Las respuestas a estos problemas no han tenido la suficiente fuerza política, institucional y comunitaria ni la solidez curricular y pedagógica para revertir una tendencia que es una fuente permanente de situaciones de exclusión.

## 5. Una ventana de oportunidades viables

En diferentes regiones del mundo, los países se enfrentan a la disyuntiva de mantenerse aferrados a formatos tradicionales de concebir e implementar procesos

---

<sup>29</sup> Un factor fundamental asociado al logro de procesos y resultados equitativos de calidad estriba en detectar tempranamente las dificultades de aprendizaje y abordarlas de una manera inclusiva y comprensiva en las escuelas comunes (caso, por ejemplo, de Finlandia).

<sup>30</sup> Para 1999 se calculó en 13.000 la cantidad de jóvenes de entre 12 y 15 años que no estudiaban, no trabajaban ni buscaban trabajo. Ese valor aumentaba a 18.000 entre los de 16 a 19 años, de los cuales 12.000 eran mujeres (ANEP, 2001).

de cambio educativo y curricular, o bien atreverse a caminos alternativos. Las diferencias entre estos dos formatos no solo hacen a las visiones en torno a la educación, sus roles, contenidos, responsabilidades e implicaciones sino también a la construcción y legitimación política de la democracia, a la participación ciudadana en los asuntos educativos y al tipo de sociedad que finalmente se quiere alcanzar. El Uruguay fue tempranamente exitoso en desarrollar un matriz educativa pionera en entender los roles culturales y sociales que cumple la educación, y que tuvo en el Estado benefactor las orientaciones y los instrumentos para su consecución.

Desde hace un cuarto de siglo, y principalmente a partir de los noventa, el Uruguay busca transitar hacia formatos alternativos educativos, pero sin mayores éxitos. Los intentos por cambiar revisten en general carácter puntual, son discontinuados, escasamente vinculantes con otros componentes del sistema educativo, débilmente sustentados en una visión holística de la educación y sin anclajes conceptuales sólidamente entrelazados entre las fases de diseño e implementación. La suma de innovaciones, por más transformacionales que sean, se topan con normativas, instituciones, currículos, centros educativos y docentes que siguen funcionando con el formato tradicional.

Si, por ejemplo, el currículo no se puede «tocar en el centro educativo», de nada o poco vale efectivamente plantearse la intención de lograr un currículo más ajustado a las necesidades y expectativas locales o bien de recrear el modelo de liceo en aspectos globales y específicos. La tentación de recorrer un camino de transformaciones puntuales sin tocar las *vacas sagradas del sistema* es muy grande, y seguramente su *anunciado epílogo* será acumular más frustraciones con los resultados. No se transforma de manera sustentable por hacer algunas cosas de modo diferente a lo habitual pero manteniendo inmune el espíritu del sistema educativo y su funcionamiento rutinario.

La ausencia relativa de pensamiento y de acción política sobre la educación se retroalimenta fuertemente con la corporativización de la educación en un amplio abanico de temas de alta relevancia (por ejemplo, sobre las discusiones y los acuerdos curriculares), de manera de bloquear una construcción dialogada de la política educativa de largo aliento. Recientemente José Rila (2011) señaló que la política se ha sustraído del debate educativo minando las bases de legitimidad política de los procesos de cambio, así como la corporativización ha conducido a una privatización de la educación donde un grupo se arroga el derecho y la exclusividad de hablar y de actuar en nombre del interés general. Como Rila sostiene, «la educación es una cuestión ciudadana, y quien está representando a la ciudadanía es el sistema político».

Avanzar hacia formatos alternativos con capacidad razonable de éxito implica un profundo cambio de mentalidades en las culturas, en las políticas y en las prácticas de nuestra educación que requieren de una firme, sólida, proactiva y coherente conducción política. Sin una política de gobierno y partidaria de calidad que sustente, oriente y dé seguimiento a la educación, los asuntos de la educación seguirán embrollados y trancados en discusiones principalmente en torno a los subsistemas, las disciplinas y las corporaciones, mirando la sociedad y el mundo desde los arreglos e intereses de las

ofertas educativas. La discusión y la construcción colectiva en educación no deben ni pueden quedar blindadas por las instituciones y sus feudos de poder.

Una pregunta primordial que nos deberíamos hacer es si hay liderazgo, voluntad, poder y volumen político para mover el péndulo hacia los formatos alternativos en una agenda robusta de cambios educativos. Mover el péndulo es uno de los mayores desafíos que enfrenta al Uruguay de cara a sentar bases sustentables para un desarrollo equitativo. No vamos a tener un futuro promisorio como país manteniendo un sistema educativo, aun retocado, que no está concebido para facilitar y democratizar las oportunidades de aprendizaje. Lamentablemente, la democratización de la educación no llega a ser un asunto prioritario.

Si somos contestes en que hay que cambiar las miradas y los movimientos, sugerimos tres líneas de acción complementarias: 1) asumir cinco desafíos para moverse decididamente hacia los formatos alternativos; 2) en el marco de esos desafíos, seleccionar y priorizar tres temas centrales que hacen a una efectiva democratización de la educación, y 3) recrear las bases del universalismo de las políticas públicas para darle un renovado sustento y sentido a la educación.

En primer lugar, los cinco desafíos apuntan a forjar un sistema educativo, concebido como un facilitador de oportunidades de aprendizajes, con diversidad de arreglos institucionales públicos y privados como gestores de las políticas educativas, y cuyo norte es democratizar procesos y resultados de aprendizaje que respondan de manera integrada a los retos planteados por las disparidades y las diversidades. Marcos curriculares comunes a los niveles inicial, primario y medio, con el objetivo compartido de contribuir al logro de una formación ciudadana comprehensiva que aborde diversidad de situaciones de la vida, deben constituir la referencia y la garantía para localizar el currículo a través de equipos directivos y docentes que asumen la corresponsabilidad por los procesos y los resultados de los aprendizajes en el marco de sistemas educativos que rinden cuenta en todos sus niveles.

En segundo lugar, y sobre el supuesto de concebir a los sistemas educativos como facilitadores de oportunidades de aprendizaje, tres temas surgen como prioritarios:

- Educación inclusiva facilitadora del desarrollo de todos y cada uno de los estudiantes, donde entender, respetar y construir con base en las diversidades individuales, sociales y culturales es una máxima para ganar en bienestar, desarrollo, talento y creatividad de la sociedad. Personalizar el currículo para hacerlo más inclusivo de la forma en la cual cada alumno aprende, se relaciona con los demás y progresa en función de sus motivaciones y ritmos. La educación inclusiva debe encarnar el espíritu y la materia de nuestro sistema educativo desde las visiones hasta las prácticas, y fundamentalmente en relación con la tríada fundamental (relación entre currículos, escuelas y docentes inclusivos), para que la educación pueda hacer la diferencia en lo colectivo y lo individual.
- Una educación básica ampliada y democratizada de once años o más desde el nivel inicial hasta la educación media básica debe ser entendida y apropiada como el piso de equidad, desarrollo y competitividad de nuestra sociedad. Entre otras cosas, esto implicaría la convergencia institucional, curricular, pedagógica

y docente entre los niveles de educación primaria y media básica; la conformación de un marco curricular de educación básica sustentado en el desarrollo de competencias de vida y ciudadanas, y la localización del currículo a través de centros de educación básica para permitir que la diversidad de la sociedad se incorpore al sistema educativo y sea la palanca para que cada persona tenga una oportunidad efectiva de aprender.

- Una educación de jóvenes unitaria y diversa que traslade la mirada tradicional, desde las ofertas que regulan, encasillan y separan, hacia entender y respetar al joven desde su especificidad existencial y su contextualización cultural, social y territorial. La unicidad de la educación de jóvenes está dada por ser garante de la democratización en el acceso al conocimiento necesario para desempeñarse competentemente en la sociedad como un ciudadano activo, propositivo y constructivo. El punto de partida deben ser las situaciones de vida, mientras que las áreas de conocimientos/disciplinas pueden ser concebidas como instrumentos para responder a los desafíos que aquellas plantean. Esta unicidad se sustenta en diversidad de ambientes, ofertas y procesos que buscan superar las barreras de lo público/privado, urbano/rural y formal/no formal para llegar a cada joven con una propuesta que lo comprometa efectivamente con los aprendizajes. Se trata de apoyar las ofertas educativas que mejor respondan a las expectativas y necesidades de jóvenes situados en diferentes contextos, con independencia de su formato institucional.

En tercer lugar, las agendas educativas transformacionales requieren de un marco universal sólido de políticas públicas. Nuestro universalismo tradicional no sabe actuar sobre las disparidades para intentar reducir las brechas sociales de aprendizaje ni logra visualizar las diversidades como oportunidades para aprender más y mejor. La refundación del universalismo sustenta una agenda de cambios educativos conjugando e integrando el universalismo social como cimiento de una sociedad justa e integrada, y el cultural como la forma de vivir juntos y en cercanía asumiendo las diversidades. Repensar el universalismo supone preguntarse en profundidad sobre los fines y los objetivos de la educación y de qué manera esta contribuye a la felicidad y al bienestar de la persona; a forjar ciudadanos activos, críticos y propositivos; a lograr una integración cultural respetuosa de las diversidades; a forjar una integración de calidad de nuestro país en el mundo, y a aspirar a lograr una sociedad de cercanías sociales. La priorización de una formación ciudadana comprehensiva y de la EDS son dimensiones claves en la conformación de una renovada visión de la educación como política cultural, social y económica.

El universalismo social tiene esencialmente que ver con forjar un nuevo marco intersectorial de concepción y actuación de las políticas sociales sobre tres ejes fundamentales: 1) familia-educación; 2) territorio-barrios-vivienda-educación, y 3) formación/capacitación de adultos-trabajo. Los temas relativos a programas de estimulación temprana en la infancia, modalidades de apoyo a las familias más vulnerables asociado a contraprestaciones educativas, conformación de modelos unitarios de una educación básica ampliada, complejos educativos localizados en barrios y alineados con los

programas de vivienda y de participación comunitaria, y la facilitación de oportunidades de formación para que la población adulta complete la escolaridad obligatoria pueden nutrir la agenda del universalismo social.

De manera complementaria al universalismo social, el universalismo cultural implica, por un lado, visitar el concepto de laicidad para hacerlo más incluyente de la diversidad de enfoques y credos, y, por otro lado, que los padres puedan expresarse y contribuir efectivamente en la toma de decisiones sobre el currículo implementado en los centros educativos. Un concepto de laicidad más incluyente supone promover fuertemente la diversidad de ambientes de aprendizaje y de ofertas educativas para personalizar el currículo entendiendo, respetando y actuando sobre la base de las maneras únicas y específicas a través de las cuales cada alumno aprende. Los temas relativos a la personalización de la educación implican, entre otras cosas, la conformación de un marco curricular sólido, coherente y flexible desde el nivel inicial hasta la formación docente; el desarrollo de currículos, centros educativos y docentes inclusivos; un menú de apoyo a los alumnos en los centros educativos para anticipar y actuar sobre dificultades de aprendizaje y la resignificación de la formación, el perfil y el rol docente para respetar y atender la diversidad de expectativas y necesidades de los alumnos. Cualquier iniciativa orientada a ampliar el radio institucional del sistema educativo y forjar una laicidad más incluyente requiere de un firme e indelegable liderazgo del Estado en cuanto orientador y garante de la educación como bien público de calidad.

En síntesis, el Uruguay tiene una ventana de oportunidades viables para transformar el sistema educativo desde una nueva visión necesaria e impostergable de la política y de la educación. Por un lado, se trata de entender el rol de la política —de gobierno, parlamento y partidos políticos— en la educación como orientador, garante y vigilante del derecho ciudadano a gozar de una educación de calidad como bien público; por otro lado, una visión del sistema educativo que, sin fronteras institucionales, sin vetos ideológicos y sin ofertas separadas y segmentadas, facilite la democratización de las oportunidades de aprendizaje para poder llegar efectivamente a todos. Esta simbiosis entre la política y la educación solo es posible si la ciudadanía forja, protege y exige que la educación sea un asunto de la sociedad.

## **6. Anexo: Algunas experiencias a compartir**

En este apartado compartimos algunas experiencias de procesos de cambio y desarrollo educativo y curricular con el objetivo de aportar elementos de referencia para informar el debate nacional a la luz de los cinco desafíos mencionados al final de la sección 2 y de los tres temas abordados en esta. La mirada desprejuiciada, atenta y constructiva hacia el mundo puede ser una manera útil de nutrir la agenda nacional y abrir una nueva ventana de oportunidades para animar un proceso de construcción colectiva largamente postergado, sobre todo por los sistemas político y educativo. Brevemente se mencionan algunos aspectos salientes de las experiencias educativas de Brasil, China, Corea del Sur, Escocia, Francia y Finlandia.

## 6.1. Brasil

Siguiendo la tendencia de expansión de la educación obligatoria ocurrida en la mayoría de los países desarrollados y algunos de América Latina, desde 2006 la educación básica<sup>31</sup> en Brasil es de nueve años, en lugar de ocho, con la inscripción escolar obligatoria de los niños de seis años de edad.

Con esta ampliación y reorganización de la educación básica obligatoria y gratuita, el Estado tiene como objetivo mejorar la equidad y la calidad de la educación en el país, para garantizar que, ingresando en el sistema educativo a una edad más temprana y permaneciendo más tiempo en la escuela, los niños tengan más oportunidades de aprendizaje y, por tanto, una formación más amplia. Sin embargo, a través de forjar una educación básica de nueve años no se trata solo de aumentar el tiempo de permanencia en la escuela sino también fomentar los cambios pedagógicos.

Para que la escuela pueda recibir a estudiantes que antes cursaban separadamente la etapa de educación preprimaria, fue necesaria una reorganización de la estructura, de los contenidos, métodos, materiales, objetivos y formas de evaluación que para los establecimientos escolares implica elaborar una nueva propuesta curricular que responda a las características, capacidades y necesidades de esta fase de la infancia. Para ese fin, el Ministerio de Educación elaboró dos documentos de orientación pedagógica que fueron distribuidos a todas las escuelas públicas de educación básica con el objetivo de apoyar la discusión así como ampliar el conocimiento y la comprensión de los maestros, gestores y otros profesionales de la educación sobre el currículo escolar.<sup>32</sup>

Uno de estos documentos, titulado *Indagações sobre currículo* tiene cinco textos que cubren estos temas: 1) el currículo y el desarrollo humano (Lima, 2007); 2) los derechos de los estudiantes y de los educadores y el currículo (González Arroyo, 2008); 3) el currículo, el conocimiento y la cultura (Moreira y Candau, 2007); 4) la diversidad y el currículo (Gomes, 2007), y 5) el currículo y la evaluación (Fernandes y Freitas, 2007).

---

<sup>31</sup> La educación básica obligatoria en Brasil es denominada *ensino fundamental*, cuya traducción literal sería 'enseñanza fundamental'. El término *educação básica* ('educación básica') en el sistema educativo brasileño es utilizado más ampliamente: abarca las tres primeras etapas de la educación escolar (UNESCO-OIE, 2010-2011):

- *educação Infantil* (educación preprimaria), dividida en *creche* (guardería) con alumnos de 0 a 3 años de edad y *pré-escola* (educación inicial), con alumnos de 4 y 5 años de edad;
- *ensino fundamental* (educación básica obligatoria: educación básica primaria y educación básica secundaria), dividido en *anos iniciais*, del 1.º al 5.º, con estudiantes de 6 a 10 años de edad, y *anos finais*, del 6.º al 9.º, con estudiantes de 11 a 14 años de edad;
- *ensino médio* (educación media superior), con estudiantes de 15 a 17 años de edad.

<sup>32</sup> En las leyes y publicaciones del gobierno brasileño relacionadas con la educación, la palabra *currículo* se asocia con conceptos diferentes y puede ser entendida como: los objetivos del proceso educativo; el contenido que se enseña y se aprende (los planes pedagógicos formulados por los profesionales de la educación); experiencias de aprendizaje escolar vivenciadas por los estudiantes; y los procesos de evaluación que determinan lo que se enseña en los diferentes niveles de la educación (Ministerio de Educación de Brasil, 2009 b).

Complementariamente a la discusión sobre el currículo escolar, en 2010 el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación brasileño actualizaron las *Directrices curriculares nacionales* (DCN) para la educación básica obligatoria de nueve años, con el objetivo de asegurar una formación nacional común. Este documento contiene principios, fundamentos y procedimientos que necesariamente deben ser observados en la elaboración de los currículos y de los proyectos pedagógicos de las escuelas. El desarrollo local del currículo es responsabilidad del equipo del centro educativo e involucra a las familias y los estudiantes.

Las DCN, como normas obligatorias que orientan el planeamiento curricular, abarcan: los principios éticos, políticos y estéticos como directrices de las políticas educativas y acciones pedagógicas; los objetivos que las propuestas curriculares deberán alcanzar, especialmente basados en competencias a desarrollar; la base común (componentes curriculares y áreas de conocimiento) para todo el país, que se complementará en cada sistema estadual y municipal de enseñanza y en el establecimiento escolar a partir de sus características regionales y locales, y la evaluación procesal, formativa y participativa como parte del currículo, entre otros aspectos relevantes (Ministerio de Educación de Brasil, 2010).

De hecho, la extensión de la educación básica en Brasil permitió la inclusión de mayor número de niños en el sistema educativo, especialmente en beneficio de aquellos pertenecientes al grupo de ingresos bajos, con lo que prácticamente se alcanzó la universalización del acceso a la escuela de 6 a 14 años. Lo que se discute hoy es la calidad de la educación para garantizar la permanencia y el aprendizaje de los estudiantes en las escuelas, y dentro de las medidas que pueden contribuir a su mejora se enfatiza el desarrollo curricular.

## 6.2. China

China tiene un sistema de educación básica obligatoria integrado por seis años de primaria y tres de media. Es gratuito en las zonas rurales y urbanas desde el 2007 y el 2008 respectivamente (la población se divide en proporciones similares entre ambas zonas). Las tasas de asistencia son universales en la educación primaria y media básica. Asimismo, en la educación media superior (grados 10 al 12), donde se cobra matrícula, la tasa es mayor del 70% (el número de estudiantes se duplicó entre el 2000 y el 2008). También la cobertura de educación inicial crece de manera continua y actualmente se ubica en el entorno del 50% en el nivel de cinco años. El esfuerzo a todo nivel por expandir la educación es impresionante y muestra una alta sintonía y complementariedad entre los niveles políticos y técnicos, entre el Ministerio de Educación y las universidades y entre los niveles centrales y locales de gobierno (Muju, 2010).

El cambio curricular es uno de los ejes, ya que se pretende modificar las concepciones y las prácticas educativas tradicionales que no se corresponden con las expectativas y necesidades de los alumnos ni con los requerimientos de desarrollo de la sociedad a la luz del tránsito realizado desde una economía de planificación central a

una de mercado. En China se hace realidad la idea de que los cambios en la economía y en la sociedad llevan a reestructurar la educación. La preocupación central radica en que la educación sea efectivamente el principal instrumento para preparar al estudiante para el futuro en el marco de una sociedad desarrollada y cohesiva, dos valores altamente apreciados por la sociedad china en su conjunto, y en particular por el gobierno en todos sus niveles.

Los principios del cambio educativo y curricular se resumen en cuatro: a) fortalecer la relación entre los objetivos y los contenidos de la enseñanza y las experiencias de los estudiantes; 2) estimular a los estudiantes a participar activamente experimentando y conociendo la realidad de múltiples maneras; 3) ayudar a los estudiantes a formar personalidades sólidas socializándolos en los valores que se entienden adecuados, y d) involucrar a los niveles de gobierno central, local y del centro educativo en el desarrollo curricular como ejes complementarios de acción. Se centraliza y descentraliza a la vez, apostando a una efectiva localización del currículo.

Concretamente el cambio curricular en la educación básica y media implica: a) una reestructura profunda de los cursos académicos para quitarles contenidos confusos y anticuados; b) cursos de actividad práctica que representan el 8% del total de horas de clase en la educación básica obligatoria y el 24% en la educación media superior; c) estudios orientados a promover la investigación, en los que los estudiantes eligen un tema y desarrollan una investigación con el apoyo de un tutor docente; d) servicios a la comunidad en los que los estudiantes experimentan la vida comunitaria y aprenden normas sociales; e) actividades de trabajo manual para que el estudiante preste más atención al desarrollo de competencias requeridas para la vida cotidiana, y f) tecnologías de información y comunicación a efectos de que el estudiante desarrolle las competencias para recolectar, procesar, analizar e intercambiar información.

Se entiende que un currículo fuertemente enraizado en el centro educativo es la manera adecuada de fortalecer las tradiciones culturales regionales en el marco de una sociedad que aspira a ser integrada, y donde se trata de que el estudiante no deba adaptarse al currículo sino que sea el centro educativo el que provea y facilite opciones para el desarrollo personalizado de cada estudiante. El cambio implica promover en todos los niveles del sistema educativo el desarrollo de competencias de vida que le permitan al estudiante acercarse a la sociedad, entenderla y participar en ella desde las experiencias de vida. Las competencias implican la movilización e integración de valores, actitudes, conocimientos y destrezas para encarar y resolver situaciones de la vida cotidiana. Se busca estimular y apoyar a los docentes para que puedan efectivamente enseñar un currículo basado en competencias de vida.

El cambio en proceso implica la conjunción de una expansión notable del acceso a la educación con cambios cualitativos en las maneras de enseñar y de aprender. Algunas de sus notas dominantes son: concebir una educación básica de nueve años que supera la tradicional separación entre la primaria y la media básica; colocar los desafíos de la vida cotidiana y de la sociedad en su conjunto como el eje estructurador de los cambios educativos; otorgar a los centros educativos autonomía y espacios para que desarrollen un currículo traje a medida de los contextos locales; tender a relaciones



más democráticas entre docentes y alumnos, y estimular y apoyar a los docentes para que puedan efectivamente enseñar un currículo basado en competencias de vida.

Una de las claves del proceso de cambio educativo en China es que hay una visión de largo plazo que permite acumular esfuerzos e iniciativas más allá de las coyunturas. Se sabe de la necesidad de sostener este proceso con inversiones, pero a la vez se tiene bien claro que ninguna propuesta de cambio se hará efectiva salvo que se sustente en un cambio de mentalidad docente, de su rol y de sus prácticas. Detrás de esta afirmación yace el desafío histórico de poner al día una tradición de enseñanza basada en el culto al docente y a su poder indiscutido. China se está animando a cambiar esta tradición, y los resultados que está obteniendo parecen mostrar que es un camino que a la vez de necesario es posible.

La democratización de las oportunidades educativas está contribuyendo a sentar las bases de un desarrollo que aspira a ser más inclusivo, contribuyendo así a cerrar las enormes brechas entre el este y el oeste (este último menos desarrollado, más pobre y más rural). Queda por preguntarse, entre otras tantas cosas, qué impactos tienen y tendrán los cambios educativos en la apertura de la sociedad, en el logro de una formación ciudadana más comprehensiva y en una participación más activa en todos los niveles de la sociedad.

### 6.3. Corea del Sur

Según los resultados de PISA 2009, Corea del Sur es el miembro de la OCDE que registra los mejores desempeños en lectura, matemáticas y ciencia. Estos resultados cobran aún mayor relevancia cuando se constata que van de la mano con la equidad en la educación. A pesar de tener un PIB *per cápita* por debajo del promedio de los países de OCDE, Corea del Sur se encuentra entre los países con mejores logros en la meta de alcanzar una educación de alta calidad para todos. El estatus económico, social y cultural tiene un bajo impacto (por debajo del promedio) en los resultados de los estudiantes. Además, cuenta con una de las brechas más pequeñas entre los alumnos con elevados y bajos rendimientos (OCDE, 2010).

El alto nivel de educación es fundamentalmente producto de una tradición devota a la educación, y de un proceso que en los años sesenta comenzó a sentar las bases del actual sistema educativo. La fijación de grandes metas sociales, la orientación hacia resultados y la interconexión de la educación con las demás áreas sociales son características que se han reforzado con el tiempo, y que juegan un rol importante en sus logros educativos.

En primer lugar, la orientación de los esfuerzos sociales está muy relacionada con el establecimiento de metas de largo y mediano plazo. La creación de planes quinquenales a partir de 1962 fue una constante en el desarrollo coreano, ya que en esos planes se identificaban los sectores económicos prioritarios hacia los cuales se dirigirían los esfuerzos. En tal sentido la educación coreana vivió, en una primera instancia, una expansión cuantitativa considerable, principalmente en el nivel básico, que resultó

adecuada para atender la creciente demanda de mano de obra calificada (Banco Mundial, 1993). Conforme crecía la necesidad de creación e innovación tecnológica (Kim, 2001), las políticas educativas se enfocaron cada vez más en la calidad de la educación, enfatizando el desarrollo de la educación terciaria (Kim y Lee, 2006). Hoy en día una meta central radica en promover una sociedad abierta facilitando procesos de aprendizaje a lo largo de la vida, en el contexto de la democracia y la globalización, y mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación (Korean Ministry of Education, Science and Technology, 2009).

En segundo lugar, y en estrecha relación con el primer punto, figura la orientación hacia resultados y la interconexión de la educación con las demás áreas sociales. La política de investigación y desarrollo es considerada una prioridad nacional y, en tal sentido, las entidades públicas y sobre todo privadas destinan recursos para su desarrollo, multiplicando exponencialmente el número de institutos dedicados a tales fines. El objetivo es facilitar la aplicación práctica de los conocimientos científicos para favorecer la innovación en materia tecnológica. En este marco, se promovió el desarrollo de parques científicos, y otras actividades que interconectan sectores académicos y profesionales. Asimismo, como sustento de las prioridades y de las estrategias educativas establecidas, las últimas reformas curriculares se orientan por los enfoques por competencias, haciendo hincapié en la formación de estudiantes seguros, creativos y con valores morales.

Tanto la baja relación docente-estudiante percibida por los estudiantes como la falta de incentivos para expresar sus opiniones en clase (PISA, 2009) reflejan la necesidad de profundizar el proceso de descentralización y democratización de la educación. Además, deben incrementarse los esfuerzos para combatir las causas del estrés y de los nocivos efectos psicológicos a los que se exponen los estudiantes en sistemas educativos de elevada competencia.

La agenda está crecientemente ocupada por la preocupación en torno a generar ambientes de aprendizaje más amigables con el bienestar individual y social de alumnas y alumnos.

#### **6.4. Escocia**

La Ley de Educación de Escocia, promulgada en el 2000, establece cinco prioridades nacionales: fomentar el desempeño y los resultados, formar un marco educativo unitario, fortalecer la inclusión y equidad, así como los valores de ciudadanía y educación para la vida. Dentro de este marco legal, el Grupo de Asesoría Curricular propuso en el 2004 un Currículo para la Excelencia (Curriculum Review Group, 2004), destinado a estudiantes de 3 a 18 años, con el objetivo que puedan progresar de acuerdo a su ritmo, asumiendo sus propios retos. Este nuevo currículo se basa en los valores de flexibilidad, amplitud y profundidad, calidad de educación, calidad del material de apoyo y principios de integración curricular. Sus objetivos son reducir la sobrecarga curricular, promover el aprendizaje activo, conectar niveles y disciplinas, fomentar resultados de alto nivel, incluir un rango amplio de experiencias, permitir que los estudiantes tomen

decisiones de acuerdo a sus intereses y necesidades, y asegurar que las evaluaciones promuevan el aprendizaje.

A través de esta renovada visión curricular, se aspira a desarrollar estudiantes exitosos, individuos seguros, ciudadanos responsables y partícipes eficientes en la sociedad. Desde el año 2007, el currículo ha sido rediseñado, acotando las áreas de aprendizaje a expresión artística, salud y bienestar, lenguaje, matemáticas, educación religiosa y moral, ciencia, estudios sociales y tecnologías. Aun cuando los docentes de primaria y media enseñan basados en disciplinas y en asignaturas respectivamente, el currículo promueve que todos los docentes planifiquen de manera conjunta y establezcan vinculaciones entre las áreas de aprendizaje.

Desde el 2006, la evaluación y calificación de los estudiantes de entre 5 y 14 años ha sido unificada y armonizada de conformidad con los estándares por grado y las cualificaciones nacionales. En el nuevo marco de evaluación, los docentes deben ponerse de acuerdo sobre los estándares esperados con referencia a la capacidad de lectura, nociones aritméticas y otras habilidades esenciales. Se desarrolla una evaluación continua desde los 3 hasta los 18 años y asimismo, en puntos clave de la transición entre niveles educativos, se realiza una evaluación global del alumno, reconociendo sus logros académicos y no académicos. Por otra parte, los docentes comunican a los padres los logros del estudiante mediante breves comentarios cualitativos.

Con relación a la educación media superior (de 15 a 18 años), se desarrollarán estándares y cualificaciones por la autoridad escocesa competente, trabajando con los diferentes grupos de interés (*stakeholders*) y practicantes del currículo. En este ciclo se reduce el número de áreas de aprendizaje y asimismo los estudiantes pueden seleccionar las experiencias de aprendizaje en función de sus motivaciones e intereses.

## 6.5. Finlandia

Los informes de PISA/OCDE (2009) evidencian con claridad que en Finlandia se logra congeniar altos niveles de equidad y calidad, lo cual parece asociarse claramente al modelo de escuela comprensiva de nueve años donde convergen los niveles primario y medio básico. En este marco, el currículo es un facilitador de oportunidades de aprendizaje alimentado por un conjunto de factores clave que coadyuvan en su desarrollo exitoso. Con base en los aportes de Irmeli Halinen y Ritva Jarvinen (2008) y de Hannu Savolainen (2009), se identifican nueve de dichos factores:

- políticas educativas que promueven la equidad y la excelencia como dimensiones complementarias en el marco de un concepto consolidado y compartido de Estado de bienestar;
- sustentación de las políticas educativas a través de un concepto justo y constructivo de rendición de cuentas (*intellectual accountability*) que implica que las escuelas son responsables por los resultados de los aprendizajes, mientras, asimismo, las autoridades educativas garantizan las condiciones necesarias para su efectiva consecución;

- estímulos y apoyo a un gerenciamiento proactivo y flexible de los centros educativos centrado en el desarrollo de un currículo de escuela sólido programáticamente y en enfoques pedagógicos, abierto a la comunidad y alineado con el marco curricular común a la diversidad de ofertas y de centros educativos;
- un enfoque amplio de los objetivos, procesos y resultados educativos que otorga igual valor a diferentes aspectos vinculados al crecimiento personal, a la creatividad, a los conocimientos y a las competencias;
- confianza en escuelas, directores, maestros y estudiantes así como en su trabajo colaborativo, lo cual forja y sustenta una cultura de respeto y de confianza mutua entre las autoridades y los profesionales de la educación;
- intervenciones tempranas rápidas y eficientes, y segundas oportunidades, para apoyar al desarrollo del estudiante encarando las dificultades de aprendizaje como un aspecto inherente y universal al proceso educativo y no estigmatizado por un concepto acotado y reduccionista de la educación especial (los buenos alumnos también reciben apoyo);
- tutorías centradas en el aprendizaje y en el bienestar de los estudiantes como dimensiones complementarias;
- criterios y herramientas de evaluación a medida del desarrollo progresivo de los estudiantes que reflejan el concepto de evaluar para aprender, y sin apelar al uso de los exámenes y a la publicación de rankings de centros educativos, y
- docentes altamente calificados y autónomos que cursan programas de formación docente de calidad.

## 6.6. Francia

En Francia, la Ley de Orientación y Programación para el Futuro de la Escuela establece una base común de conocimientos y competencias consideradas indispensables para alcanzar el éxito escolar, continuar la formación, construir su futuro personal y profesional, y poder triunfar en su vida dentro de la sociedad (artículo 9 de la ley 2005-380).

Se trata de un conjunto de saberes, saber hacer y saber ser, que guardan coherencia con las necesidades actuales de la sociedad. Su aplicación es progresiva y se basa en cinco principios: la subsidiaridad, la continuidad, la actualización, la priorización y la factibilidad. La finalidad es motivar a los jóvenes para que en un futuro puedan triunfar en los planos personal y profesional, respetando las normas sociales y desarrollando un pensamiento autónomo (INRP, 2005).

A efectos de profundizar en su implementación, el Ministerio de Educación estableció en el 2010 una *libreta personal de competencias* que acumula las certificaciones de dominio adquiridas en los tres niveles que corresponden a la base común de conocimientos y competencias, esto es, al finalizar los ciclos 2 y 3 de los seis años de primaria, y al final del ciclo de tres años de educación media básica denominado *college*. A partir del 2011, el certificado de dominio de las competencias del nivel correspondiente a

*college* constituye un requisito para obtener el diploma nacional de escolaridad obligatoria (*diplôme national du brevet* [Martin, 2011]). A través de esta iniciativa no solo se busca impulsar el desarrollo de los enfoques por competencias, sino además orientar al sistema escolar a su interiorización y puesta en práctica.

Como en otras partes del mundo, la adopción y el desarrollo de los enfoques por competencias generan controversia. Algunos resultados (INRP, 2011) muestran que se carece de un concepto común del término *competencia*. Esto dificulta la labor de los docentes a la hora de evaluar a los alumnos, principalmente al evaluar las competencias no disciplinares como aquellas vinculadas a las aptitudes sociales y cívicas, y a fortalecer la autonomía y la iniciativa. A menudo cada disciplina tiene su propia visión sobre qué es una competencia, lo cual se suma a los problemas derivados de la falta de preparación y de adhesión de los actores a este tipo de enfoque.

Desde una visión docente de connotación más corporativa, se señala que la libreta personal de competencias es una carga adicional de trabajo que se añade al boletín trimestral de notas; una suerte de *ovni institucional* que no se sabe manejar. En Francia se discute crecientemente en torno a eliminar las notas de la educación primaria, y en particular se afirma que el sistema actual de calificaciones es funcional a una escuela de elites y no está pensado, ni menos aún implementado, para darle a cada estudiante la oportunidad de ser exitoso en el sistema educativo (*Le Monde*, 2011).

No obstante las polémicas desatadas, se observa una tendencia evolutiva en la comprensión del término *competencia* y en su incorporación en las evaluaciones. Estas últimas están reflejando cada vez más las cualidades formativas de la evaluación, la necesidad de su periodicidad, de considerar los avances diferenciados y su capacidad instructiva en el grupo. El trabajo colectivo de los docentes permite la elaboración de tablas de criterios e indicadores que permiten evaluar las competencias. Asimismo, la formación en servicio de los docentes y su acompañamiento en el centro educativo son fundamentales para la construcción y la apropiación de las herramientas de evaluación de las competencias (INRP, 2011).

## Referencias bibliográficas

- ABADZI, E. (2006). *Directions in Development, Efficient Learning for the Poor, Insights from the Frontier of Cognitive Neuroscience*. Washington: The World Bank.
- AINSCOW, M., y S. MILES (2008). «Making Education for All Inclusive: Where next?», en *Prospects*, vol. 145, n.º 1, pp. 15-34. Ginebra: UNESCO-IBE.
- BANCO MUNDIAL (2011). *Estrategia de educación 2020 del Banco Mundial*. Versión preliminar del resumen. Washington: Banco Mundial. En línea, disponible en: <[http://www.anped11.uerj.br/Banco\\_mundial/2011%20ExecSummary\\_Spanish\\_Banco\\_Mundial\\_2020.pdf](http://www.anped11.uerj.br/Banco_mundial/2011%20ExecSummary_Spanish_Banco_Mundial_2020.pdf)>.
- (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- BENAVOT, A. (2006). *The diversification of secondary education: school curricula in comparative perspective*. IBE Working Papers on Curriculum Issues. Ginebra: UNESCO-IBE. En línea, disponible en: <<http://www.ibe.unesco.org/en/services/online-materials/publications.html>>.

- BJORK, C. (2009). «Local implementation of Japan's Integrated Studies reform: a preliminary analysis of efforts to decentralize the curriculum», en *Comparative Education*, vol. 45, n.º 1, pp. 23-44. Londres: Routledge.
- BRASLAVSKY, C. (2002). *The new century's change: new challenges and curriculum responses*. Nueva Delhi: COBSE, International Conference.
- CHAVAZ, L. (2011). *Réforme du Cycle d'orientation sur les rails*. Ginebra. En línea, disponible en: <[http://www.lecourrier.ch/reforme\\_du\\_cycle\\_d\\_orientation\\_sur\\_les\\_rails](http://www.lecourrier.ch/reforme_du_cycle_d_orientation_sur_les_rails)>.
- CIDE (1966). *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo*, tomo I, primera sección: «Enseñanza primaria», capítulo 5: «Desarrollo de la educación primaria». Montevideo: Monteverde.
- COLL, C. (2010). «Enseñar y aprender en el mundo actual: desafíos y encrucijadas», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 7, 2.ª época: «Presente y futuro de la educación iberoamericana», pp. 49-66. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.
- CORBO, D. (2011). *El debate que se viene sobre nuestra educación pública: el desafío de alumbrar una nueva visión*. Montevideo. En línea, disponible en: <[http://www.espectador.com/documentos/110402\\_proyecto-corbo.pdf](http://www.espectador.com/documentos/110402_proyecto-corbo.pdf)>.
- CURRICULUM REVIEW GROUP (2004). *A Curriculum for Excellence*. Edimburgo: Scottish Executive. En línea, disponible en: <<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/26800/0023690.pdf>>.
- DFID (DEPARTAMENTO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL) (2006). *Report 2006*. Londres. En línea, disponible en <<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Finance-and-performance/Annual-report/Annual-Report-2006/>>.
- FERNANDES, C. de O., y L. C. FREITAS (2007). *Indagações sobre currículo: Currículo e Avaliação*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.
- FILGUEIRA, F.; C. MOLINA, J. PAPADÓPULOS y F. TOBAR (2006). «Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida», en C. MOLINA (ed.): *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington DC: Planeta, pp. 29-55.
- GARCÍA HUIDOBRO, J. E. (2008). *La educación inclusiva como incorporación a la ciudadanía*. Ginebra: UNESCO-OIE.
- GOMES, N. L. (2007). *Indagações sobre currículo: Diversidade e Currículo*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.
- GONZÁLES ARROYO, M. (2008). *Indagações sobre currículo: Educandos e educadores - seus direitos e o currículo*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.
- HALINEN, I. (2010). «Developing and Implementing Inclusive Curriculum». Ponencia presentada en la Reunión Interregional y de Expertos Regionales sobre Educación Inclusiva y Currículo, organizada por la UNESCO (Beirut, 26-28 de mayo del 2010). En línea, disponible en <<http://www.ibe.unesco.org/en/themes/curricular-themes/inclusive-education/single-view/news/developing-and-implementing-inclusive-curricula-tools-in-the-arab-region/3270.html>>.
- HALINEN, I., y R. JARVINEN (2008). «En pos de la educación inclusiva: el caso de Finlandia», en *Perspectiva (Revista trimestral de educación comparada)*, Dossier Educación, XXXVIII (145-1), pp. 97-127. Ginebra: UNESCO-OIE y Springer.
- INRP (INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN PEDAGÓGICA) (2011). *Quels contenus, pratiques et usages des évaluations des élèves. Bilan des résultats d'OCEP 2009-2010*. París: INRP. En línea, disponible en: <<http://ife.ens-lyon.fr/ife/ressources-et-services/ocep/resultats-ressources/bilan-annuel/quels-contenus-pratiques-et-usages-des-evaluations-des-eleves/>>.
- (2005). *Standars, compétences de base et socle commun*. París: INRP. En línea, disponible en <[http://www.inrp.fr/vst/Dossiers/Standards/Dossier\\_Standards.pdf](http://www.inrp.fr/vst/Dossiers/Standards/Dossier_Standards.pdf)>.

- JANVRY, A.; F. FINAN y E. SADOULET (2006). *Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Impact on Schooling and Municipal Roles*. California: University of California in Berkeley.
- KIM, L. (2001). «La dynamique de l'apprentissage technologique dans l'industrialisation», en *Revue internationale des sciences sociales*. 2001/2 (168), pp. 327-338
- KIM, S; LEE J. (2006). «Changing Facets of Korean Higher Education: Market Competition and the Role of the State», en *Higher Education*, n.º 52, pp. 557-587. En línea, disponible em <<http://www.jstor.org/stable/29735026>>.
- KOREAN MINISTRY OF EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY (2009). *Major Policies and Plans for 2010*. En línea, disponible en <[http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Korea#%20R/Korea#%20R\\_Major#%20Policies#%20and#%20Plans#%20for#%202010.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Korea#%20R/Korea#%20R_Major#%20Policies#%20and#%20Plans#%20for#%202010.pdf)>.
- LIMA, E. S. (2007). *Indagações sobre currículo: Currículo e desenvolvimento humano*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.
- LÓPEZ, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.
- MADGENZO, A. (2010). «Liceos de excelencia: una política orientada al reforzamiento de la exclusión», en *El Rancahuaso (diario digital)*. En línea, disponible en <<http://www.elrancahuaso.cl/admin/render/noticia/23250>>.
- MARTIN, B. (2011). «Le socle commun de connaissances et de compétences», en *Gazette des Mathématiciens*, n.º 128, pp. 70-77. En línea, disponible en <[http://smf4.emath.fr/Publications/Gazette/2011/128/smf\\_gazette\\_128\\_70-77.pdf](http://smf4.emath.fr/Publications/Gazette/2011/128/smf_gazette_128_70-77.pdf)>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE BRASIL (2009 a). *Ensino fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implementação*. Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica., 2.ª edición. Brasília:
- (2009 b). Subsídios para Diretrizes Curriculares Nacionais Específicas da Educação Básica. Brasília: Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica.
  - (2010). *Resolução n. 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos*. Brasília: Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação, *Diário Oficial da União*, 9 de diciembre de 2010.
- Le Monde* (2011). «Evaluation des élèves; la copie est à revoir». París. En línea, disponible en <[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)>.
- Le Monde Diplomatique* (2011). «Comprendre le réveil arabe», en *Manière de Voir*, n.º 117, junio-julio del 2011.
- MOREIRA, A. F., y V. M. CANDAU (2007). *Indagações sobre currículo: Currículo, conhecimento e cultura*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.
- MORIN, E. (2009). «Changer le rapport de l'homme à la nature n'est qu'un début, Il est temps de métamorphoser la civilisation poru poétiser la vie», en *Le Monde*, 13 de junio del 2009, París, Francia.
- MORIN, E. (2011). *La Voie. pour l'avenir de l'humanité*. París: Fayard.
- MUJU, Z. (2010). *China's Basic Education Curriculum Policy: implementation and challenges*. Chinese-European Conference on Curriculum Development, 12-16 de abril del 2010, Beijing. En línea, disponible en <<http://www.ibe.unesco.org/es/comunidades/comunidad-de-practica-cop/actividades-de-la-cop/sp-cop-workshops-single-news/news/chinese-european-conference-on-curriculum-development/2431/next/1.html>>.
- OCDE (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT) (2010). *Programme for International Student Assessment (PISA), Results 2009*. En línea, disponible en <[http://www.pisa.oecd.org/document/61/0,3746,en\\_32252351\\_32235731\\_46567613\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#Executive\\_summary](http://www.pisa.oecd.org/document/61/0,3746,en_32252351_32235731_46567613_1_1_1_1,00.html#Executive_summary)>.

- OPERTTI, R., y C. BELALCAZAR (2008). «Tendencias de la educación inclusiva a nivel regional e interregional: temas y desafíos», en *Perspectivas* 145 (1), pp. 149-179. Ginebra: UNESCO-OIE.
- OPERTTI, R. (2002). «Una agenda socioeducativa para una sociedad más equitativa y más competitiva», en *Educación para la sociedad del conocimiento, Aportes hacia una política de Estado. Proyecto Agenda Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- (2006). «Una nueva agenda de cambios educativos», en C. MOLINA (ed.). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2007). «Cambio curricular y enfoques basados en las competencias: una perspectiva mundial», en *Prospects*, XXXVII, 2/142.
- (2009 a). «La educación inclusiva: perspectiva internacional y retos de futuro», en R. BERRUEZO ALBÉNIZ (coord.): *El largo camino hacia una educación inclusiva. Aportaciones desde la Historia de la Educación (coordinadora, Reyes)*, III, pp. 117-138. Pamplona: Universidad Pública de Navarra (UPNA).
- (2009 b). «Aportes curriculares para la educación de medios: un proceso en construcción», en *Comunicar. Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación*, «Políticas de educación en medios», 32: 31-40 Huelva: Grupo Comunicar.
- (2010). *La educación en clave de compromiso de larga duración, un proceso en construcción*. Ginebra.
- (redactor principal) (2010). ANEP. *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*.
- PETERS, S. (2004). *Inclusive education: an EFA strategy for all children*. Washington: Banco Mundial.
- RAMBLA, X., et al. (2008). «Educación inclusiva y desigualdad social: una actualización del tema y algunas consideraciones geográficas», en *Perspectivas*, 145 (1): 65-76. Ginebra; UNESCO-OIE.
- RILLA, J. (2011). Entrevista radial realizada por Emiliano Cotelo en el programa *En Perspectiva*, CX 14 Radio El Espectador, Montevideo, 24 de marzo del 2011. En línea, disponible en: <[http://www.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=208548&sts=1](http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=208548&sts=1)>.
- ROLDÁN, O. (2005). «Educación superior y abierta a distancia», en *Revista Digital de la Unidad para la Atención de las Oportunidades Sociales*, nueva época, año 3(2), octubre-diciembre del 2005. En línea, disponible en <[http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/UAOS-Rev5/educacion\\_superior\\_abierta.html](http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/UAOS-Rev5/educacion_superior_abierta.html)>.
- SAVOLAINEN, H. (2009). «Responding to diversity and striving for excellence. An analysis of international comparison of learning outcomes with a particular focus in Finland», en C. ACEDO, M. AMADIO y R. OPERTTI (eds.): *Defining an Inclusive Education Agenda: Reflections around the 48th session of the International Conference on Education*, Ginebra: UNESCO-IBE.
- SAHLBERG, P. (2007). «Secondary Education in OECD Countries. Common challenges, differing solutions», ponencia preparada para el Seminario Internacional sobre Ensino Médio Diversificado, Brasília, 17 de setiembre de 2007.
- SCOTTISH EXECUTIVE (2010). *A Framework for Assessment: Recognizing Achievement, Profiling and Reporting. A Curriculum for Excellence. Building the Curriculum*. Edimburgo: Scottish Executive. En línea, disponible en <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2010/12/20134420/2>>.
- SCHLEICHER, A. (2011). «Una inversión estratégica con altos logros», ponencia presentada en la Conferencia en Educación, Santo Domingo: OECD .
- SKIDMORE, D. (2004). *Inclusion: the dynamic of school development*. Londres: Open University Press.
- STEELE, R. (2009). «Sustainability Asia / Atkisson Group, Guidelines & Tools for Incorporation of Environmental Protection into Science & Social Studies Curricula». *UNESCO Regional Workshop on Thematic Issues in Education for Sustainable Development (ESD) under the Mobile Training Team (MTT) Project*, 1-5 de junio del 2009, Bangkok: UNESCO.



- TOMASEVSKY, K. (2004). *Economic, social and cultural rights: The right to education*. Ginebra: Economic and Social Council, United Nations.
- TUTT, R. (2007). *Every child included*. Londres: Paul Chapman y The Association for all School Leaders (NAHT).
- (2009 a). «Director-General send message to World Conference on Education for Sustainable Development in Bonn», *Flash Info* n.º 051. París: UNESCO.
- (2009 b). CONFITEA VI/4 (Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos). «Vivir y aprender para un futuro viable: el poder del aprendizaje de los adultos. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación para un futuro viable». Marco de acción de Belém, Anteproyecto. París: UNESCO. En línea, disponible en <[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confitea/pdf/working\\_documents/confinteavi\\_framework\\_es.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confitea/pdf/working_documents/confinteavi_framework_es.pdf)>.
- (2010). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Llegar a los marginados*. París: UNESCO.
- UNESCO (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA), OIE-BEAP (OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN, PROGRAMA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN ÁFRICA) y GTZ (AGENCIA ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA PARA EL DESARROLLO) (2009). *The Basic Education in Africa Programme (BEAP). A Policy Paper - Responding to demands for access, quality, relevance and equity*. Dakar: UNESCO.
- UNESCO (ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA), OIE (OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN) (2008). *Conclusiones y recomendaciones de la 48.ª sesión de la Conferencia Internacional de Educación*. Ginebra: UNESCO-OIE. En línea, disponible en <[www.be.unesco.org/es/cie/48a-cie-2008/conclusiones-y-recomendaciones.html?type=#%2527](http://www.be.unesco.org/es/cie/48a-cie-2008/conclusiones-y-recomendaciones.html?type=#%2527)>.
- (2008). Documento de referencia sobre: «La educación inclusiva: el camino hacia el futuro» y documento de ayuda para la discusión (ED/BIE/CONFINTED 48/3), 48.ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación. Ginebra: UNESCO-OIE, p. 26. En línea, disponible en <<http://www.ibe.unesco.org/es/cie/48a-cie-2008/documentos-de-trabajo/documentos-de-trabajo.html>>.
- (2010-2011). *World Data on Education: Brazil, 7.ª ed.* En línea, disponible en <[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Brazil.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Brazil.pdf)>.
- (2011). *Herramienta de formación para el desarrollo curricular. Una caja de herramientas. Marco conceptual*. Módulo 3: «Diseño curricular». Ginebra: UNESCO-OIE.
- UNITED KINGDOM DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2004). *National conversation on personalised learning*. Londres: Department for Education and Science (DfES 0919.) En línea, disponible en <<http://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DfES#%200919#%20200MIG186.pdf>>.
- WENGER, E., R. MCDERMOTT y S. WILLIAM (2002). *Cultivating Communities of Practice*. Boston: Harvard Business School Press.



# Empleo y juventud: diagnóstico y propuestas

---

**Verónica Amarante\***

## **1. Introducción**

El empleo juvenil ha estado en el centro de las preocupaciones de diferentes actores desde hace varios años. La inserción laboral juvenil permite a la vez alcanzar la independencia económica y mejores estándares de vida, y constituye un mecanismo privilegiado de reconocimiento social y de inclusión. Basta analizar la agenda de los distintos organismos internacionales para visualizar la preocupación por la temática. La temática fue introducida en el 2008 como una nueva meta dentro del primer objetivo de desarrollo del milenio. La meta consistente en «lograr el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes».<sup>1</sup> La situación del mercado de trabajo juvenil está en el centro de las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo, que elabora informes periódicos sobre la temática (ver OIT 2007, 2010) (PNUD, 2010).

Hay tres aspectos en relación con el empleo juvenil que merecen destacarse, y que serán retomados a lo largo de este documento. Por un lado, la situación del empleo juvenil está estrechamente ligada a la del empleo en general, pero, a pesar de esto, presenta especificidades que merecen su consideración. Las dificultades detectadas en el mercado laboral juvenil hacen recomendables intervenciones específicas con el objetivo de mejorar la situación de los jóvenes. En segundo lugar, basta mirar la presencia del tema en diferentes ámbitos para comprender que preocupa a todos los países, desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, la temática adquiere particularidades en la región, como se desarrollará más adelante. En tercer lugar, el análisis del empleo juvenil, y específicamente de sus retos o desafíos, no puede desvincularse de la consideración de la educación.

Este informe tiene como principal objetivo brindar un diagnóstico actualizado sobre la situación del empleo de los jóvenes en Uruguay, y presentar los desafíos y

---

\* **Verónica Amarante.** Doctora en Economía. Investigadora y docente del Instituto de Economía, Universidad de la República.

<sup>1</sup> El empleo juvenil aparecía antes dentro de una extensa lista de metas comprendidas en el Objetivo 8, lo que le daba poca visibilidad en la discusión. La meta adicional incorporada en el 2008 se incluye dentro del objetivo 1, lo que realza la importancia de la temática.

opciones en términos de políticas o acciones para dar respuesta a las dificultades identificadas. Para ello, se organiza de la siguiente manera. Se analiza primero desde el punto de vista conceptual la problemática del empleo juvenil y sus particularidades en la región (sección 2). Se presenta luego un diagnóstico sintético de la situación laboral de los jóvenes (sección 3). A continuación se analiza con mayor detalle un grupo específico de jóvenes, aquellos que no trabajan ni estudian (sección 4). Estas dos secciones ilustran sobre la necesidad de políticas específicas, que se analizan en la sección 5. Finalmente, se presentan algunos comentarios finales (sección 6).

## **2. La problemática del empleo juvenil**

La inserción laboral de los jóvenes constituye una preocupación de diversos actores en el plano internacional. La importancia de la situación laboral de los jóvenes refiere no solamente a las implicaciones que tiene en su situación presente, sino también a su potencial impacto en el futuro. Experimentar desempleo de larga duración durante la juventud puede afectar la empleabilidad de los individuos, su ingreso y sus posibilidades de acceso a puestos de trabajo de calidad. Además, los fracasos en el mercado laboral pueden ser una fuente de problemas en términos de cohesión e integración social. ¿Cuáles son las explicaciones para los desalentadores indicadores de inserción laboral juvenil (que, como se verá en la sección siguiente, se verifican también para Uruguay)?

Las explicaciones que se centran en la oferta laboral indican que los jóvenes, al estar más capacitados que los adultos, podrían tener mayores salarios de reserva. También la simultaneidad de la asistencia al ciclo educativo y la inserción laboral podría implicar la existencia de mayores requerimientos a la hora de aceptar un trabajo. Suele señalarse además que el problema de información incompleta en el mercado laboral es más importante para los jóvenes. La falta de transparencia en los procesos de intermediación, los prejuicios de ambas partes y las prácticas discriminatorias harían ineficiente y prolongado el proceso de ajuste entre los requisitos de las empresas y las aspiraciones de los jóvenes (Bucheli, 2006; Weller, 2007).

Otras explicaciones señalan la inadecuación entre la demanda, que se orienta cada vez más hacia el requerimiento de habilidades y conocimientos técnicos y profesionales, así como competencias sociales, y la oferta, que no se estaría adaptando a este tipo de demanda. Obviamente en esta inadecuación tiene un papel fundamental el sistema de educación y capacitación, que parece presentar limitaciones o poca flexibilidad para realizar los ajustes necesarios. También la mayor reacción del empleo juvenil a los ciclos económicos a la baja explicaría la situación desventajosa de los jóvenes en el mercado laboral, especialmente en las épocas de disminución de la demanda.

Finalmente, las regulaciones sobre contratación pueden afectar a los jóvenes, especialmente cuando se orientan a proteger a los trabajadores que tienen empleo, y pueden terminar perjudicando a los que intentan ingresar al mercado. Una de las regulaciones más polémicas en relación con su efecto sobre el empleo juvenil es el salario

mínimo, ya que los jóvenes suelen ubicarse en el tramo de ingresos laborales afectado por esta normativa.

Aun cuando la problemática de la inserción laboral juvenil tiene carácter mundial, en la región adquiere rasgos particulares, debido a que la alta segmentación socioeconómica y los elevados niveles de desigualdad implican que las trayectorias familiares determinan en gran medida los desempeños laborales de los jóvenes (Weller, 2007). Ello conduce a que las situaciones y perspectivas de los jóvenes en torno al mercado laboral sean heterogéneas. Estos efectos pueden operar a través del sistema educativo, ya que el acceso a la educación y también la calidad de esta presentan una alta diferenciación socioeconómica, o bien a través las redes sociales, que permiten acceso a mejores oportunidades laborales. En la mayoría de los casos, estos efectos se potencian. Al respecto, Weller (2007) señala que los jóvenes viven la tensión entre un discurso *meritocrático*, que asocia los logros laborales con el avance y los buenos resultados en el sistema educativo, y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones desempeñan con frecuencia un importante papel en el acceso a empleos atractivos.

La información recogida en un reciente estudio sobre la juventud en el Mercosur (PNUD, 2010) indica que, en los cuatro países, los jóvenes coinciden en señalar la situación laboral como el principal problema que enfrentan. También se afirma que la principal tensión que afecta a la juventud surge a causa de la creciente cobertura educativa, que no es acompañada por mayores certezas en materia laboral. Las percepciones son diferentes según el origen social: los jóvenes incluidos tienen mayores certezas sobre su futuro laboral, mientras que los de inclusión desfavorable —así denominados en el informe— temen la vulnerabilidad y la inestabilidad laboral.

Los excluidos plantean claramente desasosiego en relación con la vinculación entre sistema educativo y mercado laboral. Mientras para ellos el principal problema es poder concurrir al sistema educativo, en los sectores incluidos o de inclusión desfavorable el tema principal es la calidad de la educación. Más allá de estas diferencias según el origen de los jóvenes, emerge un mensaje claro: la vinculación entre sistema educativo y mercado laboral se percibe como problemática y motivo de la principal tensión que enfrentan en la actualidad los jóvenes. Lamentablemente en el caso de Uruguay, la cobertura continúa siendo un problema a nivel de la enseñanza media, y, como se evidencia en las pruebas PISA, los niveles de adquisición de competencias, vinculados con la calidad de la educación, resultan también preocupantes.

### **3. Empleo juvenil en Uruguay: diagnóstico**

Antes de presentar la información estadística que ilustra sobre la situación del empleo juvenil, es necesario definir con exactitud el grupo etario a analizar. El término *juventud* intenta identificar la etapa del ciclo vital anterior al comienzo de la vida adulta. La definición habitual de las Naciones Unidas considera *jóvenes* a las personas cuyas edades están comprendidas entre los 15 y los 24 años, lo que es coincidente con la

definición de *población en edad de trabajar* de muchos países, a partir de los 15 años. Los mencionados informes sobre empleo juvenil de OIT, por ejemplo, también suelen considerar ese tramo de edades. Dentro de ese grupo, se separa entre la población joven adolescente, de 15 a 19 años, período de retención en la educación o de tránsito de la educación secundaria al trabajo, y la población joven adulta, de 20 a 24 años, período de tránsito de la educación superior, técnica o universitaria, al trabajo.

La edad mínima utilizada para definir la población en edad de trabajar (PET) es fijada por cada país, en función de aspectos tales como la edad de escolaridad obligatoria, la edad mínima de admisión en el empleo y la importancia del trabajo infantil. En Uruguay, la población en edad de trabajar se define como los individuos de 14 años y más, y por lo tanto las estadísticas del mercado laboral se construyen con base en esa definición.

La asistencia al sistema educativo, sin embargo, antes del 2009, era obligatoria hasta el tercer año de la educación media, que se culmina en la mayoría de los casos con 15 años, si el estudiante no tiene rezagos. En la nueva Ley de Educación (ley 18437, aprobada en diciembre del 2008), se establece que «es obligatoria la educación inicial para los niños de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior». Es decir se extiende la obligatoriedad de la educación hasta el final del ciclo medio, que implica 18 años de edad.

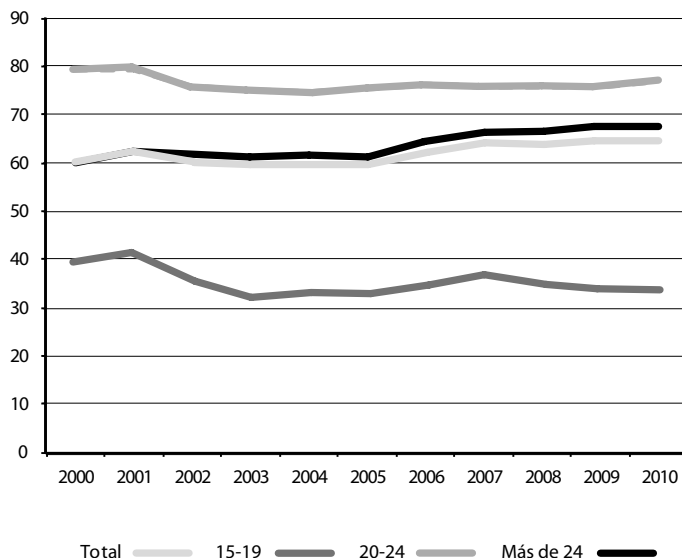
Por otro lado, la reglamentación relativa al empleo juvenil en Uruguay establece que los jóvenes de entre 15 y 18 años que trabajan, deben tramitar un permiso ante el INAU, y no existe posibilidad legal de que los menores de 15 años trabajen. Esta reglamentación resultaba congruente con la obligatoriedad del ciclo escolar vigente antes de la nueva Ley de Educación.<sup>2</sup> La consideración conjunta de estos tres elementos (definición de PET, obligatoriedad de la enseñanza y reglamentación sobre edad mínima para el empleo) muestra una inconsistencia entre ellas. Es necesario discutir la adecuación de la definición de la PET en Uruguay, a la luz de las inconsistencias señaladas.

Al tomar una opción para este trabajo, se contraponen dos posibles objetivos. Si se intenta comparar la situación de los jóvenes con la del resto de la población en edad de trabajar, y preservar la consistencia con las estadísticas nacionales (donde las tasas de empleo, desempleo, actividad, etc., están definidas en función de la PET de 14 años y más), parece razonable adscribirse a la definición vigente de la PET, y considerar jóvenes, a los efectos del estudio del mercado laboral, a aquellos individuos de entre 14 y 24 años. Si en cambio se busca la comparabilidad con las estadísticas internacionales, sería preferible mantener la delimitación estándar de los 15 a los 24 años. En este trabajo se optó por la segunda alternativa, aunque se reconoce que es una opción discutible. Cabe señalar, además, que existe un completo y reciente diagnóstico sobre la temática, elaborado por el Observatorio del Mercado Laboral de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE, 2011) y que será retomado en esta sección, en el cual se define a la juventud como el grupo de entre 15 y 29 años.

---

<sup>2</sup> Esta coherencia se enmarca en las recomendaciones del convenio n.º 138 de la OIT, acerca de la edad mínima de admisión al empleo, que Uruguay ha ratificado.

**Gráfico 1. Tasa de actividad. 2000-2010**



Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

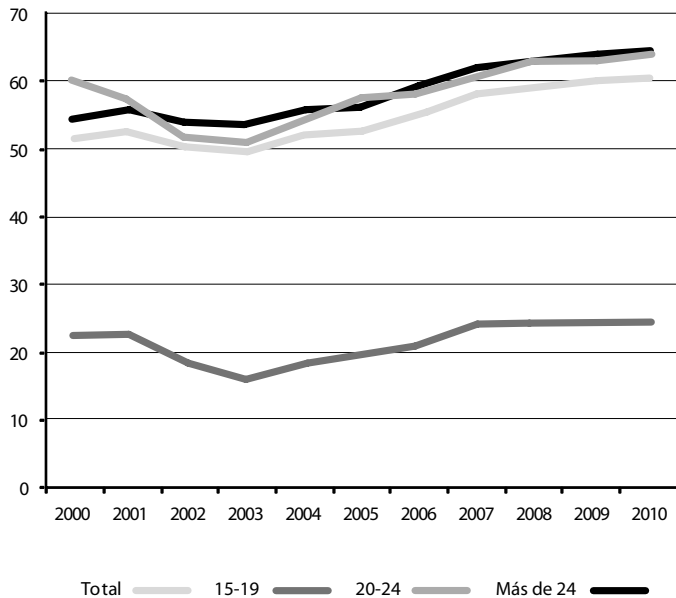
De acuerdo a las actuales proyecciones de población, en Uruguay en 2011 el grupo de individuos de entre 15 y 24 años está constituido por 529.363 personas, que representan el 15,7% del total de la población. De la población joven, 51% son varones, 7% residen en zonas urbanas menores y 5% en zonas rurales.

El diagnóstico que se presenta a continuación se basa en información de las encuestas continuas de hogares relevadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Se analiza el período 2000-2010, y para preservar la consistencia de la serie temporal, se presenta información sobre las localidades urbanas de 5000 y más habitantes a lo largo de la década. Se analiza también, para el período 2006-2010, en el que la encuesta tiene representatividad nacional, la información para las distintas áreas geográficas.

Entre los jóvenes, los dos grupos considerados (de 15 a 19 y de 20 a 24 años) presentan tasas de actividad considerablemente diferentes (gráfico 1). Los más jóvenes presentan menores tasas de actividad, lo que resulta consistente con su mayor adscripción al sistema educativo. El grupo de 20 a 24 presenta tasas incluso superiores a las del conjunto. Durante la última década, la tasa de actividad total se incrementó 8%, pasando de 59,7 a 64,6.<sup>3</sup> La evolución de la tasa de actividad de los jóvenes no fue en el mismo sentido, sino que descendió 16 y 3% respectivamente en cada grupo. La

<sup>3</sup> Debe tenerse presente que esta cifra refleja la tasa de actividad de la población mayor de 15 años (no de la PET tradicionalmente definida) y corresponde a las localidades de 5000 habitantes o más.

Gráfico 2. Tasa de empleo.2000-2010



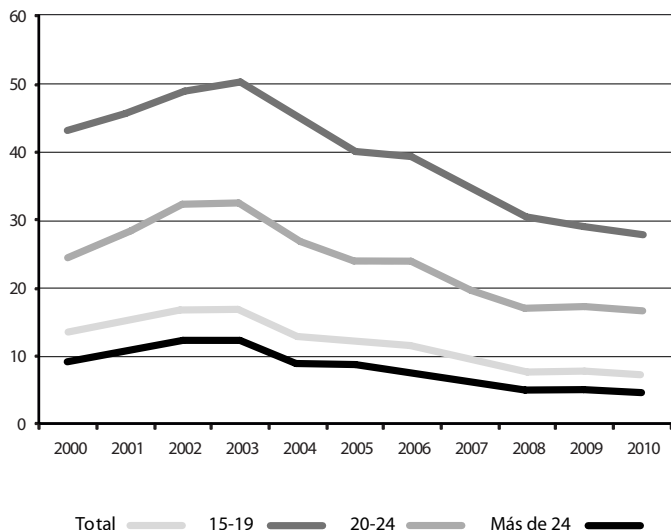
Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

menor tasa de actividad, e incluso la tendencia descendente, entre los más jóvenes no implican de ninguna manera malas noticias, ya que han estado acompañadas de incrementos en la asistencia escolar. Como se señala en OIT (2010), la tasa de actividad de los jóvenes es en realidad una variable que refleja su situación económica: son los más pobres los que participan del mercado laboral a edades tempranas. Al igual que para el total de la población, entre los más jóvenes las tasas de actividad son menores para las mujeres. En las localidades urbanas menores y rurales, los más jóvenes presentan mayores tasas de actividad (cuadros A 1 y A 2, en el Anexo). Mientras que la tasa de actividad global es superior en Montevideo que en el interior urbano, lo contrario sucede con el grupo de 15 a 19 años (cuadro A 3).

La menor tasa de empleo de los más jóvenes (15-20) evidencia sus dificultades de inserción en el mercado de trabajo una vez que deciden participar (gráfica 2). Las tasas de empleo de los jóvenes fueron las que más cayeron durante la crisis económica de 2002, y también el empleo de los jóvenes, especialmente en el grupo de 15 a 19 años, ha mostrado menor dinamismo que el resto de la economía. Si consideramos la última década, mientras la tasa de empleo creció 16%, la de los jóvenes lo hizo en 6 y 7% respectivamente para los dos grupos considerados. Las tasas de empleo son menores para las mujeres, y mayores en las localidades urbanas menores y zonas rurales (cuadros A 4 y A 5). Entre Montevideo y el interior urbano no hay diferencias de magnitud,



Gráfico 3. Tasa de desempleo. 2000-2010



Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

pero nuevamente la tasa de empleo es superior para Montevideo para el total de la población, mientras que lo contrario sucede en el grupo de 15 a 19 años (cuadro A 6).

La tasa de desempleo de los más jóvenes (15-19) es, al final del período, cuatro veces superior a la tasa global (gráfica 3). También el grupo 20-24 muestra tasas de desempleo muy superiores al promedio. Mientras que la tasa de desempleo global de esta población cayó 48% en la década, el descenso para el grupo 15-19 fue 34%, y para el grupo 20-24 fue 31%. En tiempos de gran dinamismo del mercado laboral como los actuales, Uruguay se destaca en el contexto de la región por presentar una baja tasa de desempleo global, pero una tasa muy elevada de desempleo juvenil (OIT, 2010).

La tasa de desempleo es considerablemente superior entre las mujeres jóvenes, y es menor en las zonas urbanas y rurales (al igual que lo que sucede con la tasa global) (cuadros A 7 y A 8). La tasa de desempleo es similar entre Montevideo y el interior urbano, y levemente superior en Montevideo en el grupo de los más jóvenes (cuadro A 9).

Para comprender mejor el fenómeno del alto desempleo de los jóvenes es necesario profundizar el análisis. Un aspecto importante, que ha sido señalado en otros trabajos, refiere a que las elevadas tasas de desempleo juvenil obedecen a una cuestión de flujo y no a su larga duración (Bucheli, 2006). La composición del desempleo ha sufrido algunos cambios en el período que habrían acentuado esta tendencia. Dentro del grupo de desempleados, han perdido peso quienes buscan trabajo por primera vez (BTPV), lo que estaría indicando mayores rotaciones, consistentemente con la caída

Cuadro 1. **Composición del desempleo. 2000, 2005 y 2010**

<b>2000</b>	<b>BTPV</b>	<b>Cesantes</b>	<b>Total</b>
15-19	51,4	48,6	100,0
20-24	24,5	75,6	100,0
Más de 24	5,5	94,5	100,0
<b>Total</b>	<b>20,1</b>	<b>79,9</b>	<b>100,0</b>
<b>2005</b>			
15-19	46,2	53,9	100,0
20-24	25,1	74,9	100,0
Más de 24	5,1	94,9	100,0
<b>Total</b>	<b>17,3</b>	<b>82,7</b>	<b>100,0</b>
<b>2010</b>			
15-19	37,0	63,0	100,0
20-24	17,2	82,9	100,0
Más de 24	2,7	97,3	100,0
<b>Total</b>	<b>13,9</b>	<b>86,1</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

en la duración del desempleo (cuadro 1). Mientras que al principio de la década quienes buscaban trabajo por primera vez representaban 51 % en el grupo de desempleados más jóvenes, en el 2010 representaban 37 %. En el marco de una tasa de desempleo descendente, la inserción primera se torna más fácil, y las altas tasas para los más jóvenes parecen obedecer cada vez más a mayor rotación.

Por otra parte, resulta relevante considerar la condición de asistencia al sistema educativo. Cuando se analiza la asistencia al sistema educativo dentro de cada grupo de edades, se detecta que los jóvenes adscriptos al sistema educativo presentan tasas muy superiores de desempleo (cuadro 2), lo que obedece básicamente a que tienen mayores requerimientos a la hora de buscar un trabajo. Esto resulta relevante para el diseño de las políticas, ya que el grupo de jóvenes desempleados no es homogéneo. Quienes no asisten a centros educativos presentan, en términos generales, bajos niveles educativos y, por lo tanto, una situación de mayor vulnerabilidad y dificultad para insertarse. Las políticas de capacitación, o incluso las de estímulo para retornar al sistema educativo, son probablemente las más indicadas para ellos, mientras que para el grupo de asistentes al sistema educativo el objetivo debería ser la retención y culminación de los ciclos.

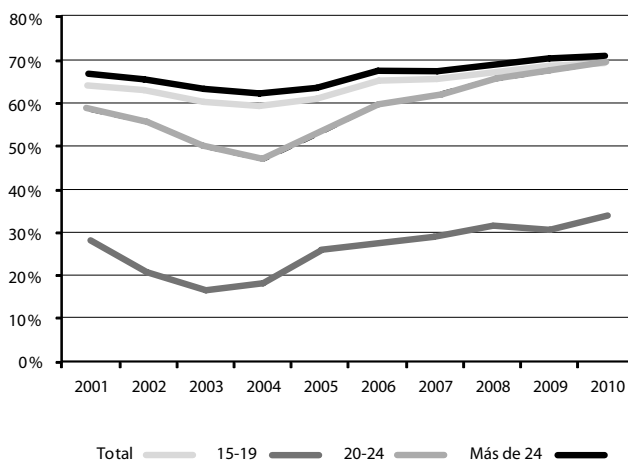
Luego de este panorama general, resulta útil considerar las condiciones en que se insertan en el mercado laboral aquellos que consiguen hacerlo. Para eso, un primer aspecto relevante refiere a la contribución a la seguridad social. Nuevamente, los jóvenes

**Cuadro 2. Tasa desempleo según asistencia al sistema educativo, 2010**

	No asiste	Asiste	Total
15-19	25,9	32,3	28,3
20-24	14,8	21,6	16,7
Más de 24	4,3	6,5	4,4
Total	6,0	17,0	7,1

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

**Gráfico 4. Trabajadores cubiertos por la seguridad social, 2000-2009**



Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

presentan situaciones muy desventajosas cuando se los compara con el resto de los ocupados (gráfico 4). Especialmente en el grupo de 15 a 19 años, la contribución a la seguridad social es más la excepción que la regla. Entre los años 2001 y 2010 se han verificado avances en términos de la contribución a la seguridad social: los trabajadores cubiertos (considerando al grupo de 15 años y más) pasaron de 64,1 a 69,5%. Los avances fueron importantes en términos relativos en el grupo de 15 a 19 años (en el que los aportantes pasaron de 28 a 33,8%), y especialmente en el grupo de 20 a 24 años (en el que pasaron de 58,6 a 69,5%). Este es el único indicador en el cual los jóvenes han tenido mejores desempeños que el resto de la población en el período considerado.

En relación con la categoría de ocupación, la información presentada en DINAE (2011), que compara a los jóvenes con el total de los ocupados, ilustra sobre su mayor

inserción como asalariados privados, así como sobre la importancia de los trabajadores no remunerados y por cuenta propia sin local (cuadro 3).<sup>4</sup>

**Cuadro 3. Distribución de los ocupados por categoría de ocupación, total del país, 2009**

	<b>15-17</b>	<b>18-24</b>	<b>Total</b>
Asalariado privado	69,1	78,8	56,1
Asalariado público	0,2	6,7	14,3
Patrón	0,1	0,7	4,8
Cuenta propia s/local	9,9	3,1	3,6
Cuenta propia c/local	8,9	7,9	19,1
No remunerado	11,6	2,2	1,7
Otros	0,2	0,6	0,4
Total	100	100	100

Fuente: Basado en DINA E (2011).

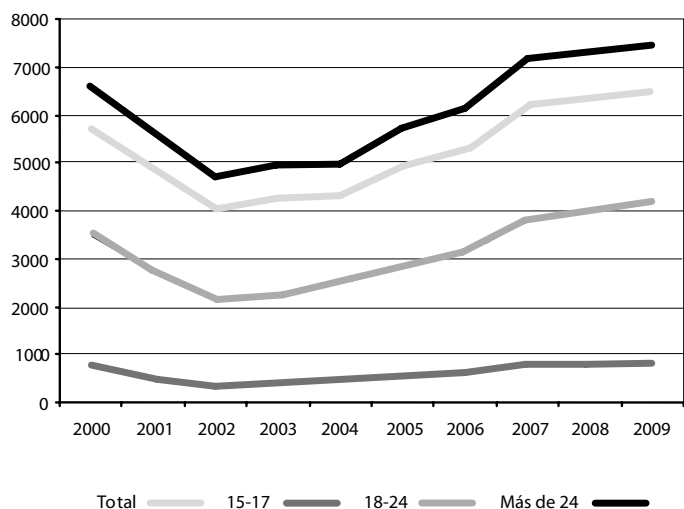
**Cuadro 4. Distribución de los ocupados por tipo de ocupación, total del país, 2009**

	<b>15-17</b>	<b>18-24</b>	<b>Total</b>
Fuerzas Armadas		1	1
Poder Ejecutivo, Legislativo y directivos		1	6
Profesionales y científicos	1	3	9
Técnicos/profesionales de nivel medio	3	7	7
Empleados de oficina	2	15	13
Trabajadores de servicios y vendedores	21	20	14
Agricultores, trabajadores calificados en agro y pesca	5	3	6
Oficiales/operarios mecánica y afines	10	11	14
Operadores instalaciones y máquinas	3	6	8
Trabajadores no calificados	55	31	23
Total	100	100	100

Fuente: Basado en DINA E (2011).

<sup>4</sup> En el mencionado informe se definen de manera diferente los grupos de edades, separando a los jóvenes entre los de 15 a 17 y los de 18 a 24 años.

Gráfico 5. Remuneraciones mensuales. 2000-2010  
(\$ de diciembre de 2006)



Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

La distribución de los ocupados jóvenes por rama de actividad resulta similar a la del total de ocupados, aunque con mayor peso de la *agricultura, silvicultura y pesca*, el *comercio* y, en menor medida, el *servicio doméstico* (DINAE, 2011).

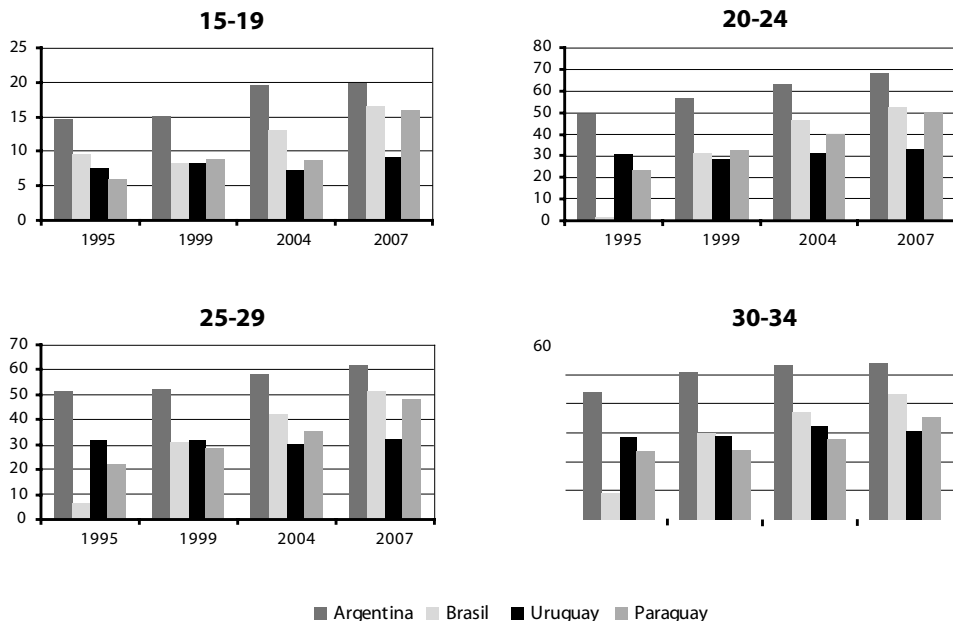
En el mismo informe de DINAE (2011) se presenta información sobre las ocupaciones de los jóvenes, y se señala que estos se insertan principalmente como trabajadores no calificados, seguidos por la categoría de trabajadores de servicios y vendedores. En tercer lugar, pero manteniendo porcentajes estables entre edades, se encuentra la ocupación *oficial/operario mecánica y afines* (cuadro 4).

Los diferenciales en las remuneraciones mensuales por edad son muy grandes, e incluso se han agrandado en el período, ya que las remuneraciones de los más jóvenes (15-19) muestran mucho menor dinamismo que el resto. Al final del período, su remuneración es 12,5% del promedio de todos los trabajadores (gráfico 5).

Antes de cerrar esta sección sobre diagnóstico es relevante señalar que, si bien es cierto que las cohortes más jóvenes muestran promedios de años de educación formal superiores a los de las cohortes mayores, los avances de Uruguay en ese sentido no son muy alentadores. En las últimas décadas tuvo lugar una expansión de la matrícula tanto de educación media como de nivel terciario, pero esos avances deben contextualizarse. Una manera de hacerlo es analizar la información comparativamente, considerando a los países de la región.

El análisis presentado en PNUD (2010) resulta de utilidad para este propósito. Allí se señala que la asistencia al sistema secundario también se ha incrementado en los

**Gráfico 6. Proporción de personas con enseñanza media completa por grupo de edad en los países del Mercosur, 1995, 1999, 2004 y 2007**

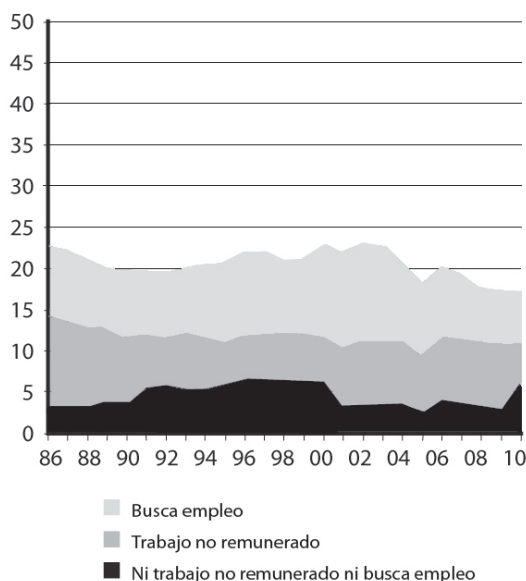


Fuente: PNUD (2010).

países del Mercosur en los últimos quince años, aunque las tasas de participación y egreso de la educación secundaria continúan siendo bajas en los cuatro países. En relación con la completitud del ciclo secundario, los resultados son dispares entre los países (gráfico 6). Se destaca la situación de Argentina, donde más de dos tercios de la población de 20 a 24 años completó secundaria en 2007, y donde el aumento en el indicador ha sido sostenido y significativo a lo largo de las generaciones. En el mismo sentido operaron los cambios en Brasil, país que partió de niveles de finalización del ciclo secundario notoriamente más bajos que los de Argentina y Uruguay, pero ha logrado superar a este en los últimos años. También Paraguay, que en este indicador estaba rezagado con relación a Uruguay a comienzos de los noventa, lo ha superado en los últimos años. La situación de Uruguay resulta por lo tanto alarmante, pues en los últimos quince años no ha conseguido aumentar las tasas de finalización de enseñanza media, y los niveles alcanzados distan considerablemente de ser satisfactorios.

Además de esta relativización de los avances, en cuanto a los logros de los países de la región hay dos temas directamente relacionados: por un lado, la calidad de la educación, es decir, los resultados en aprendizajes; por otro, la adecuación entre la capacitación y la demanda laboral. Ambos aspectos impactan directamente en las

**Gráfico 7. Composición de los jóvenes (15 a 19 años) que no estudian ni trabajan, 2010**



Fuente: Brunini et al. (2010).

posibilidades de inserción laboral de los jóvenes. En particular, el contenido de los aprendizajes y la formación y las necesidades del mercado laboral parecen presentar vínculos débiles en el caso uruguayo. Se configuran entonces dos áreas dentro de las políticas públicas vinculadas a la educación, donde es imperioso que las políticas focalicen sus esfuerzos.

#### **4. Los jóvenes excluidos del mercado laboral y del sistema educativo**

Para completar el diagnóstico de la situación laboral de los jóvenes, resulta útil considerar la inserción laboral y educativa de manera conjunta. Desde hace tiempo y en diversos trabajos, se hace hincapié en la situación del conjunto de los jóvenes que no estudian ni trabajan. En el último informe de la juventud de OIT (2010), se señala que alrededor del 20% de los jóvenes de entre 15 y 24 años de la región no estudian ni trabajan, y constituyen por lo tanto una población de alto riesgo social. En Uruguay, para el mismo grupo de edades, la cifra ascendía a 17,5% en 2010.

Como se señala en Chacaltana (2009), muchos de estos jóvenes crecieron en la década de los noventa, cuando se produjeron importantes cambios en el mercado de trabajo y sus padres debieron enfrentar altas tasas de desempleo e inestabilidad laboral.

El autor sugiere que en ellos se ha producido una *crisis de referentes* que les dificulta visualizar su trayectoria laboral y personal hacia el futuro.

Una reciente presentación de Brunini et al. (2010) plantea que este conjunto agrupa a jóvenes que transitan por situaciones muy diversas. Por ese motivo, analizan con mayor detalle dentro de ese grupo, siguiendo una propuesta de reconceptualización de esta categoría elaborada por Filardo (2010). En su interior se distingue a aquellos que buscan activamente empleo y a los que se dedican al trabajo no remunerado (es decir, los inactivos dedicados a quehaceres domésticos). El estudio se realiza para los jóvenes de entre 15 y 29 años, donde el grupo que no trabaja ni estudia representa 17,8% del total. Se detecta un descenso de la importancia de este grupo en los últimos años, luego de la crisis económica (gráfica 7). También se detecta que, dentro de ese 17,8% total, 6,3% se encuentran desempleados pero son activos, es decir, buscan empleo, mientras que 4,7% declaran realizar quehaceres en el hogar (lo que los autores denominan *trabajo no remunerado*). Cabe señalar que este grupo está compuesto fundamentalmente por mujeres. Quienes no trabajan remuneradamente, no buscan empleo y no estudian, constituyen el remanente 6,1 % del grupo.

Por lo tanto, dentro de este grupo coexisten subgrupos cuyas necesidades y requerimientos en términos de políticas públicas son muy diferentes. Para quienes buscan empleo, el fortalecimiento de los servicios de intermediación podría ser una ayuda importante. En el caso de los inactivos encargados de los quehaceres domésticos, resulta relevante fortalecer un sistema de cuidados público, especialmente orientado a la primera infancia, así como la extensión del horario escolar. En estos últimos casos se trata de políticas que escapan al ámbito laboral pero impactan sobre él.

## **5. Políticas vinculadas al empleo juvenil**

A nivel mundial, existe una vasta experiencia en términos de políticas y programas orientados a mejorar la inserción laboral de los jóvenes. No son experiencias recientes, sino que más bien se originaron durante los noventa, cuando los indicadores de inserción laboral juvenil evidenciaron claramente un problema. Como es obvio, todas las políticas que afectan el mercado de trabajo, desde las macroeconómicas hasta las regulaciones más específicas, influyen sobre la situación de los jóvenes. También afectan su inserción laboral otras políticas públicas más generales, como las relacionadas con el sistema educativo y el sistema de cuidados. En esta sección se hará un breve repaso de los aprendizajes en lo que tiene que ver con las políticas específicas orientadas a los jóvenes, que incluyen las regulaciones y las políticas activas, considerando específicamente el caso de Uruguay cuando corresponda. Previamente cabe señalar que, como señala Bucheli (2006), las evaluaciones en los países en desarrollo no muestran efectos muy alentadores en términos de los efectos de estos programas.

Un aspecto relevante antes de analizar estas políticas refiere a su población objetivo. No parece conveniente dirigir las propuestas de políticas, programas o medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes menores de 18 años. De acuerdo a la



legislación vigente, este grupo debería estar en el sistema educativo y se considera excepcional su ingreso al mercado laboral (para lo que se requiere un permiso especial). Las propuestas de carácter laboral deberían orientarse entonces a los jóvenes de 18 a 24 años. Para los más jóvenes, los esfuerzos imprescindibles y urgentes deben estar en retenerlos en el ciclo educativo y en lograr que lo completen. En relación con esto, la afirmación de Weller (2007) acerca de que los sistemas de educación y formación para el trabajo han tenido serias dificultades para abordar los cambios productivos y socioculturales recientes, y no han conseguido facilitar la transición al mundo laboral, parece cierta también para Uruguay. Hay allí un área específica en la que deberían concentrarse los esfuerzos de las políticas en nuestro país. El punto de partida imprescindible es la construcción de un mapa de acción donde se identifiquen claramente las necesidades específicas en términos de capacitación, lo que no resulta una tarea sencilla y requiere estudios muy enfocados.

En términos generales, los instrumentos para afectar directamente la demanda de trabajo juvenil son los contratos de aprendizaje, las leyes de primer empleo y las regulaciones especiales en el salario mínimo, como los subsidios (OIT, 2010). Se trata de alguna manera de formas de flexibilización laboral para este grupo específico. Los contratos de aprendizaje son acuerdos por los cuales el empleador debe otorgar al aprendiz una formación profesional previamente establecida, y hacerlo de manera metódica y explícita. La efectividad de los contratos de aprendizaje ha sido muy cuestionada, porque en términos generales han obtenido resultados mediocres, han puesto de manifiesto la inadecuación de esta modalidad a las necesidades de las empresas y han evidenciado la insuficiencia del aprendizaje como instrumento para alcanzar una cualificación (OIT, 2010). En muchos casos han sido utilizados como mecanismos de reducción de costos laborales y no como verdaderos programas de capacitación.

Las leyes de primer empleo constituyen un incentivo a las empresas para que contraten a un joven y obtengan de esta manera un beneficio en cuanto al costo laboral.<sup>5</sup> En Uruguay la Ley de Empleo Juvenil (ley 16873, de 1997) incluía los contratos de práctica laboral para egresados (hasta 29 años), las becas de aprendizaje (para menores de 24 años de bajos ingresos) y los contratos de aprendizaje. Las empresas que contrataran bajo esas modalidades tendrían exoneraciones en los aportes patronales con destino al régimen jubilatorio y al seguro social por enfermedad. Bucheli (2006) señala que el uso de esta ley ha sido muy escaso: se registraron 1464 contratos desde 1998 hasta mediados del 2001. Además, la autora señala que el alcance de la ley en el ámbito estricto de la iniciativa privada es menor, ya que el 55% de estos contratos se tramitaron por medio del programa Projoven.

Projoven constituye una política activa de capacitación laboral específica para los jóvenes. En la actualidad depende del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Brinda capacitación a jóvenes de entre 18 y 29 años que no estén trabajando ni estudiando (excepto en horario nocturno) y que no hayan terminado la

---

<sup>5</sup> Uno de los riesgos de estas políticas es el efecto de sustitución de trabajadores de mayor edad por trabajadores jóvenes, lo que se intenta prevenir a través de cláusulas específicas en las leyes.

secundaria ni UTU. Se selecciona a los beneficiarios por estricto orden de llegada, hasta completar el cupo establecido en función del presupuesto asignado. Las evaluaciones existentes del programa indican que, aunque la capacitación contribuyó a una mayor probabilidad de encontrar empleo entre los jóvenes, se trata de trabajos de corta duración. Más allá de sus débiles impactos, en general estos programas de capacitación de jóvenes están concebidos para tener coberturas no muy extensas (entre otras cosas debido a factores institucionales), por lo que la mejora de las calificaciones continúa descansando en líneas de acción en la órbita de la educación.

La experiencia internacional también indica que este tipo de programas tiene mayor probabilidad de ser exitoso si funciona en combinación con servicios de empleo o programas de capacitación. Dado que los jóvenes muchas veces están buscando su primer trabajo, los servicios de intermediación e información laboral pueden tener un rol relevante para su inserción. En algunos países se está trabajando en la ampliación de estos servicios con la idea de que puedan facilitar credenciales de trabajo (certificados de salud, de antecedentes penales o policiales, documentos de identidad, etc.) en países donde estos trámites pueden ser engorrosos y costosos. Se identifica aquí una nueva área de potencial importancia, donde los avances de Uruguay han sido escasos. La formación de un sistema coordinado y de alcance nacional, similar a los servicios nacionales de empleo que funcionan con éxito en los países desarrollados, articulado con los programas de capacitación, podría ser un camino facilitador para la inserción laboral de los jóvenes.<sup>6</sup>

Una preocupación en relación con el empleo juvenil refiere a en qué medida la normativa laboral perjudica a los jóvenes. En ese sentido se suele subrayar el papel del salario mínimo y de la protección en el empleo. Con base en esa discusión sobre los efectos de la regulación, en varios países se han implementado propuestas de normativas especiales para las contrataciones de jóvenes, como la fijación de salarios mínimos diferentes o contratos de menores costos, entre otros. En Uruguay no han existido esas experiencias. Sin embargo, algunos aspectos relacionados con el salario mínimo merecen ser recordados.

En Uruguay, el salario mínimo nacional (SMN) ha tenido un sostenido incremento a partir de principios de 2005, y se ha transformado en una regulación relevante para el mercado de trabajo. Sus posibles impactos sobre los salarios, la desigualdad salarial y el empleo constituyen un área de debate en economía laboral: la teoría indica que los aumentos en el nivel del salario mínimo pueden tener efectos diversos, algunos de ellos de signo contrario. Pueden favorecer el incremento del salario real y la disminución de la desigualdad, pero existe el riesgo de que tengan un efecto adverso sobre el empleo, al desplazar fuera del mercado laboral a algunos trabajadores debido al incremento del costo salarial. La teoría predice que estos efectos pueden ser importantes en el caso de los trabajadores no calificados o los jóvenes, que suelen ser los grupos afectados por estas regulaciones.

---

<sup>6</sup> También se han desarrollado en la región, aunque de manera más incipiente, políticas de desarrollo de los microemprendimientos de los jóvenes (ver Chacaltana, 2009).

Un estudio presentado en PNUD (2008) indica que, mientras la tasa de empleo global mostró un incremento importante en 2006, la tasa de empleo de los jóvenes no calificados no se ha incrementado. La contracara de esta falta de dinamismo en el empleo de los jóvenes no calificados es la evolución de su tasa de desempleo, que no acompaña la evolución de la tasa general, al menos no con el mismo dinamismo. Las estimaciones más rigurosas de los potenciales impactos del incremento del SMN sobre el empleo, a través de técnicas econométricas, sugieren un potencial efecto negativo para los trabajadores no calificados, y más especialmente los jóvenes (hasta 22 años). Los jóvenes no calificados habrían enfrentado mayores dificultades para lograr la inserción laboral, en un contexto de empleo dinámico, luego del aumento del SMN. Ese efecto negativo podría estar reflejando los efectos tanto del aumento del SMN como de los mínimos fijados a través de los consejos salariales.

La contracara de este fenómeno es que estas dificultades en el mercado laboral podrían operar como un estímulo para la asistencia al sistema educativo. La literatura sobre salario mínimo destaca la existencia de una tensión entre el objetivo redistributivo que se persigue al incrementar el salario mínimo, y el objetivo de potenciar la asistencia escolar entre los jóvenes, que puede afectarse negativamente cuando el mercado laboral se vuelve más atractivo. Por lo tanto, un aspecto relevante a tener en cuenta es que el salario mínimo no debería estimular la deserción del sistema escolar, y en ese sentido la coordinación y el monitoreo de las políticas resulta fundamental (Marinakís, 2007).

En el diagnóstico se evidenció la difícil situación de los jóvenes en lo que tiene que ver con la cobertura de la seguridad social. Esta es un área que solo en los últimos tiempos ha comenzado a discutirse en relación con las políticas. Una reciente propuesta de Durán y Chacaltana (2007) al respecto incluye tres iniciativas para incrementar la protección social de los jóvenes. La primera consiste en tener primas más bajas o un aporte contributivo estatal para subsidiar su contratación (esto último sería similar a lo que se ha intentado en nuestro país a través de la Ley de Empleo Juvenil). La segunda propuesta consiste en construir un pilar de solidaridad intergeneracional. La tercera incluye la adopción de esquemas alternativos para los jóvenes no asalariados. Se trata de propuestas de carácter general, sobre las que no se ha avanzado en términos más concretos, pero tienen la virtud de incluir en la discusión el tema de la protección social de los jóvenes. Dentro de esta área, el fortalecimiento de las herramientas de control, y en particular de la inspección del trabajo, podría ser también, en el largo plazo, un elemento clave para mejorar la calidad del trabajo.

## **6. Comentarios finales**

El diagnóstico sobre la situación laboral de los jóvenes resulta claro en cuanto a las desventajas que estos enfrentan. Tales desventajas son más importantes para los más jóvenes, en el tramo de 15 a 19 años. Una vez que deciden participar en el mercado laboral, enfrentan menores tasas de empleo, mayores tasas de desempleo,

considerablemente menores remuneraciones y una muy baja cobertura de la seguridad social. En todas estas dimensiones su evolución ha sido menos favorable, además, que la del resto de los trabajadores, incluso en los recientes años de dinamismo laboral. La excepción la constituye la contribución a la seguridad social, donde se evidencian incrementos más importantes que para el resto de la población, aunque el punto de partida es una bajísima cobertura.

El diagnóstico presentado sugiere que es necesario distinguir situaciones entre quienes están desempleados y quienes, además de estar desempleados, no estudian. Dentro del primer grupo, para los jóvenes que siguen en el sistema educativo, las políticas deberían centrarse en retenerlos en él. Al respecto la gama de intervenciones es amplia e incluye tanto las políticas de estímulo a la demanda como las transferencias, que pueden ser eficientes para estos objetivos. Cuando las condiciones de los jóvenes no permiten pensar que la permanencia en el sistema educativo formal resulte un objetivo razonable, la ampliación de programas centrados en la formación de capacidades para el trabajo es una herramienta a fortalecer. Para ello es necesario un diagnóstico muy detallado de las necesidades en términos de demanda laboral y una planificación del proceso global de capacitación, que se realice de manera sistemática y se actualice con periodicidad. Esto implica coordinación interinstitucional, y para tener un impacto deben ser políticas de amplia cobertura a escala nacional. Los cambios institucionales recientes, con la consolidación del INEFOP y antes del INJU, deberían constituir una plataforma para enfrentar estos desafíos. El desarrollo de un sistema nacional de servicios de empleo, que articule la capacitación con la intermediación laboral para apoyar la búsqueda de empleo de los jóvenes, es también un camino que las políticas deberían transitar.

Finamente, para los jóvenes pertenecientes a los grupos más vulnerables e incluso excluidos es poco probable que las políticas tradicionales resulten exitosas. Se hace necesario formular políticas específicas, que recojan en sus diseños los aprendizajes recientes de nuestro país en términos de políticas para poblaciones altamente vulnerables. En el caso de las mujeres, el desarrollo de un sistema nacional de cuidados puede ser un facilitador de la inserción laboral.

## Referencias bibliográficas

- BRUNINI, A., C. LARA, S. SOTO y C. CRISTAR (2010). «Un nuevo abordaje sobre el estereotipo de jóvenes que no trabajan ni estudian», presentación realizada en el I Congreso Uruguayo de Sociología.
- BUCHELI, M. (2006). *Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas*, Montevideo: CEPAL, Serie Estudios y perspectivas 6.
- CHACALTANA, J. (2009). *Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las microempresas*, Montevideo: CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo n.º 98.
- DINAE (2011). *Diagnóstico sobre empleo juvenil*, Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Observatorio del Mercado de Trabajo.
- DURÁN, F., y J. CHACALTANA (2007). «La protección social de los jóvenes en América Latina», en *Trabajo decente y juventud en América Latina. Documentos de base*, vol. I, Lima: OIT, 2007.

- FILARDO, V. (2010). *Transiciones a la adultez y educación*. Montevideo: Fondo de Población de las Naciones Unidas, Cuadernos del UNFPA, año 4, n.º 5.
- MARINAKIS, A. (2007), *¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?*, Panamá: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2007). *Trabajo decente y juventud en América Latina 2007*. Lima, OIT.
- (2010). *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*. Lima, OIT.
- PNUD (2008). *Política, políticas y desarrollo humano*, Informe nacional de desarrollo humano, Montevideo: PNUD.
- PNUD (2009). *Innovar para incluir. Jóvenes y desarrollo humano*. Informe sobre desarrollo humano para el Mercosur, Montevideo: PNUD.
- WELLER, J. (2007). «La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos», en *Revista de la CEPAL*, n.º 92, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 61-82.

## Anexo estadístico

Cuadro A 1. **Tasas de actividad por sexo. 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Hombres</b>											
Total	72,0	73,6	72,1	70,5	71,5	70,7	73,2	75,2	74,2	74,6	74,4
15-19	47,6	48,6	43,7	39,0	40,1	39,7	40,8	45,6	41,7	40,1	40,5
20-24	88,3	88,4	85,5	84,5	83,7	83,8	85,2	84,3	83,6	83,4	83,8
Más de 24	73,3	75,4	74,4	73,3	74,4	73,6	76,7	78,4	78,0	78,7	78,3
<b>Mujeres</b>											
Total	49,3	51,7	50,1	49,8	49,5	50,3	52,8	54,7	55,4	56,1	56,3
15-19	31,2	33,6	27,9	24,9	25,9	26,3	27,8	27,9	27,7	27,2	26,0
20-24	70,4	70,5	66,5	66,2	65,3	67,2	67,4	67,8	68,3	68,6	69,9
Más de 24	48,8	51,7	50,9	50,9	50,5	51,3	54,3	56,5	57,3	58,0	58,5
<b>Total</b>											
Total	59,7	61,7	60,2	59,2	59,5	59,6	62,1	64,0	63,9	64,6	64,6
15-19	39,7	41,2	36,0	32,1	33,1	33,1	34,3	36,6	34,7	33,9	33,4
20-24	79,2	79,3	75,8	75,1	74,6	75,5	76,2	75,8	75,8	75,9	76,9
Más de 24	59,8	62,2	61,4	60,8	61,2	61,1	64,2	66,2	66,4	67,2	67,3

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

Cuadro A 2. **Tasa de actividad por región, 2006-2010**

Año	Región	Total	15-19	20-24	Más de 24
2006	Urbanas mayores	62,1	34,3	76,2	64,2
	Urbanas menores	57,5	38,1	70,8	58,9
	Rurales	65,0	42,9	72,4	66,7
2007	Urbanas mayores	64,0	36,6	75,8	66,2
	Urbanas menores	57,1	32,1	74,7	58,8
	Rurales	66,1	43,1	72,1	68,0
2008	Urbanas mayores	63,9	34,7	75,8	66,4
	Urbanas menores	58,2	34,4	74,2	60,2
	Rurales	65,9	39,5	70,1	68,5
2009	Urbanas mayores	64,6	33,9	75,9	67,2
	Urbanas menores	61,1	42,7	71,1	62,9
	Rurales	65,7	40,4	69,9	68,3
2010	Urbanas mayores	64,6	33,4	76,9	67,3
	Urbanas menores	58,5	39,3	72,0	60,4
	Rurales	67,0	39,8	69,9	69,9

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

Cuadro A 3. **Tasa de actividad por región urbana, 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Montevideo</b>											
Total	61,4	63,7	62,2	60,6	60,7	60,1	62,7	65,0	65,0	65,9	66,0
15-19	38,2	39,9	34,6	30,1	31,9	29,7	31,4	34,8	33,9	33,5	31,5
20-24	81,1	81,0	78,7	76,8	75,2	75,3	76,9	76,7	76,7	77,5	78,7
Más de 24	61,6	64,3	63,4	62,2	62,5	61,9	64,9	67,2	67,3	68,3	68,6
<b>Interior urbano</b>											
Total	57,9	59,6	58,0	57,7	58,2	59,1	61,5	63,0	62,9	63,3	63,4
15-19	40,9	42,4	37,1	33,8	34,1	36,3	36,6	38,0	35,3	34,2	34,7
20-24	77,3	77,3	72,6	73,2	73,9	75,8	75,6	75,0	74,8	74,2	75,3
Más de 24	57,9	60,0	59,2	59,3	59,8	60,3	63,6	65,2	65,6	66,2	66,3
<b>Total</b>											
Total	59,7	61,7	60,2	59,2	59,5	59,6	62,1	64,0	63,9	64,6	64,6
15-19	39,7	41,2	36,0	32,1	33,1	33,1	34,3	36,6	34,7	33,9	33,4
20-24	79,2	79,3	75,8	75,1	74,6	75,5	76,2	75,8	75,8	75,9	76,9
Más de 24	59,8	62,2	61,4	60,8	61,2	61,1	64,2	66,2	66,4	67,2	67,3

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

Cuadro A 4. Tasas de empleo por sexo. 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Hombres</b>											
Total	64,2	65,2	62,4	61,0	64,2	64,0	66,8	69,9	70,0	70,4	70,4
15-19	29,0	29,5	25,7	21,4	24,4	25,6	26,5	31,6	31,1	30,2	31,2
20-24	71,1	68,9	62,7	61,0	65,3	67,4	69,0	71,2	72,4	72,0	72,6
Más de 24	68,5	70,1	67,7	66,8	69,8	69,2	72,7	75,3	75,5	76,1	76,1
<b>Mujeres</b>											
Total	40,9	41,5	39,6	39,4	41,3	42,7	45,2	47,8	49,7	50,5	51,2
15-19	15,6	15,0	10,9	10,2	11,9	13,7	15,1	16,1	17,0	17,3	16,4
20-24	49,1	45,6	40,1	40,8	43,2	47,7	47,3	51,0	53,9	53,9	55,4
Más de 24	42,8	44,2	42,8	42,6	44,5	45,4	48,6	51,2	53,1	53,9	54,9
<b>Total</b>											
<b>Total</b>	51,6	52,3	50,0	49,3	51,8	52,4	55,0	57,8	58,9	59,6	60,0
15-19	22,5	22,3	18,4	15,9	18,2	19,8	20,8	23,8	24,1	24,0	24,0
20-24	59,9	57,0	51,1	50,7	54,4	57,5	58,0	60,8	62,9	62,8	64,0
Más de 24	54,3	55,7	53,9	53,3	55,8	55,9	59,3	61,9	63,0	63,8	64,3

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

Cuadro A 5. Tasa de empleo por región. 2006-2010

Año	Región	Total	15-19	20-24	Más de 24
2006	Urbanas mayores	55,0	20,8	58,0	59,3
	Urbanas menores	51,4	26,2	57,4	54,4
	Rurales	61,9	35,2	63,7	64,7
2007	Urbanas mayores	57,8	23,8	60,8	61,9
	Urbanas menores	52,0	23,1	61,2	55,1
	Rurales	63,3	35,8	64,6	66,1
2008	Urbanas mayores	58,9	24,1	62,9	63,0
	Urbanas menores	53,6	26,5	61,8	56,8
	Rurales	63,9	34,0	63,9	67,3
2009	Urbanas mayores	59,6	24,0	62,8	63,8
	Urbanas menores	57,4	36,8	59,9	60,2
	Rurales	64,2	35,4	65,3	67,4
2010	Urbanas mayores	60,0	24,0	64,0	64,3
	Urbanas menores	54,5	29,9	63,2	57,8
	Rurales	65,1	35,9	63,4	68,6

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

**Cuadro A 6. Tasa de empleo por región urbana. 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Montevideo</b>											
Total	53,0	53,9	51,6	50,5	52,9	53,0	56,1	59,4	60,3	60,9	61,5
15-19	20,4	19,3	15,7	13,8	16,5	16,8	18,8	22,4	23,2	23,1	22,0
20-24	60,9	57,3	52,3	51,2	56,1	57,0	58,4	62,3	64,7	64,2	65,6
Más de 24	55,7	57,5	55,7	54,6	56,9	56,8	60,3	63,4	64,2	64,9	65,6
<b>Interior urbano</b>											
Total	50,3	50,6	48,2	47,9	50,5	51,6	54,1	56,4	57,5	58,3	58,8
15-19	24,3	25,0	20,8	17,8	19,7	22,5	22,5	24,8	24,7	24,7	25,3
20-24	58,9	56,7	49,8	50,2	52,4	58,1	57,6	59,4	61,1	61,3	62,6
Más de 24	52,9	53,8	51,9	52,0	54,6	54,9	58,3	60,6	61,9	62,7	63,3
<b>Total</b>											
Total	51,6	52,3	50,0	49,3	51,8	52,4	55,0	57,8	58,9	59,6	60,0
15-19	22,5	22,3	18,4	15,9	18,2	19,8	20,8	23,8	24,1	24,0	24,0
20-24	59,9	57,0	51,1	50,7	54,4	57,5	58,0	60,8	62,9	62,8	64,0
Más de 24	54,3	55,7	53,9	53,3	55,8	55,9	59,3	61,9	63,0	63,8	64,3

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.



**Cuadro A 7. Tasas de desempleo por sexo. 2000-2010**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Hombres</b>											
Total	10,8	11,5	13,4	13,4	10,2	9,5	8,8	7,0	5,7	5,7	5,3
15-19	39,0	39,4	41,4	45,1	39,3	35,4	34,9	30,6	25,4	24,8	23,1
20-24	19,5	22,1	26,6	27,7	21,9	19,6	19,1	15,5	13,4	13,6	13,3
Más de 24	6,6	7,0	9,1	8,9	6,2	6,0	5,2	3,9	3,1	3,2	2,8
<b>Mujeres</b>											
Total	16,9	19,7	21,1	20,8	16,5	15,2	14,4	12,5	10,3	10,0	9,0
15-19	49,9	55,3	61,1	59,1	54,0	47,9	45,8	42,3	38,5	36,4	36,8
20-24	30,3	35,3	39,7	38,3	33,9	29,0	29,9	24,9	21,1	21,5	20,8
Más de 24	12,2	14,6	15,9	16,3	12,0	11,5	10,5	9,3	7,3	7,2	6,2
<b>Total</b>											
Total	13,5	15,2	16,9	16,8	13,1	12,1	11,4	9,6	7,9	7,7	7,1
15-19	43,2	45,8	48,9	50,4	45,1	40,3	39,3	35,1	30,6	29,3	28,3
20-24	24,4	28,1	32,5	32,5	27,1	23,8	23,9	19,8	17,0	17,2	16,7
Más de 24	9,1	10,5	12,2	12,3	8,8	8,6	7,7	6,4	5,1	5,1	4,4

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

**Cuadro A 8. Tasa de desempleo por región. 2006-2010**

Año	Región	Total	15-19	20-24	Más de 24
2006	Urbanas mayores	11,4	39,3	23,9	7,7
	Urbanas menores	10,6	31,1	18,9	7,7
	Rurales	4,7	18,0	12,0	3,0
2007	Urbanas mayores	9,6	35,1	19,8	6,4
	Urbanas menores	8,9	28,1	18,1	6,4
	Rurales	4,2	16,8	10,5	2,7
2008	Urbanas mayores	7,9	30,6	17,0	5,1
	Urbanas menores	7,9	23,1	16,8	5,6
	Rurales	3,0	13,9	8,8	1,8
2009	Urbanas mayores	7,7	29,3	17,2	5,1
	Urbanas menores	6,1	13,7	15,7	4,3
	Rurales	2,4	12,2	6,6	1,4
2010	Urbanas mayores	7,1	28,3	16,7	4,4
	Urbanas menores	6,7	23,9	12,3	4,3
	Rurales	2,8	9,9	9,3	1,8

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

**Cuadro A.9. Tasa de desempleo por región urbana.  
2000-2010, hogares**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Montevideo</b>											
Total	13,8	15,5	17,0	16,7	12,9	11,7	10,6	8,6	7,2	7,6	6,9
15-19	46,6	51,6	54,7	54,2	48,4	43,5	40,2	35,6	31,5	31,1	30,1
20-24	25,0	29,3	33,5	33,4	25,3	24,3	24,0	18,7	15,7	17,2	16,6
Más de 24	9,6	10,6	12,2	12,2	9,0	8,3	7,1	5,7	4,6	5,0	4,4
<b>Interior urbano</b>											
Total	13,2	15,0	16,8	17,0	13,2	12,5	12,1	10,5	8,5	7,8	7,3
15-19	40,5	41,1	44,1	47,5	42,2	37,9	38,6	34,7	29,9	27,9	27,3
20-24	23,7	26,6	31,4	31,4	29,1	23,3	23,8	20,9	18,3	17,3	16,8
Más de 24	8,7	10,5	12,3	12,4	8,6	8,9	8,3	7,2	5,7	5,2	4,5
<b>Total</b>											
Total	13,5	15,2	16,9	16,8	13,1	12,1	11,4	9,6	7,9	7,7	7,1
15-19	43,2	45,8	48,9	50,4	45,1	40,3	39,3	35,1	30,6	29,3	28,3
20-24	24,4	28,1	32,5	32,5	27,1	23,8	23,9	19,8	17,0	17,2	16,7
Más de 24	9,1	10,5	12,2	12,3	8,8	8,6	7,7	6,4	5,1	5,1	4,4

Fuente: Basado en encuestas continuas de hogares.

# Las políticas para apoyar los procesos de transición de los jóvenes a roles adultos

---

**Javier Lasida\***

## **1. La relevancia de los procesos de transición de los jóvenes a roles adultos**

Existen momentos en las historias individuales en los cuales se concentran conjuntos de cambios biológicos y consecuentemente sociales, que tienen muy fuertes impacto en el resto de la vida de cada persona. Son etapas en las que se ingresa con un cuerpo, una identidad y con roles muy distintos a aquellos con los que se egresa de ella. Las dos etapas en la vida con más intensos cambios son primero el embarazo y los primeros años de vida y después la adolescencia, la juventud y el ingreso a los roles adultos. De acuerdo a cómo se las viva, con qué vínculos, con cuáles apoyos y recursos, se generan efectos difíciles de revertir en el transcurso de la vida. También tendrán fuertes consecuencias las decisiones que se tomen en esos períodos, en el primer caso por la madre y los adultos a cargo de los niños y en el segundo caso, en la adolescencia y juventud, ya por el propio sujeto.

La asunción de roles adultos supone principalmente trabajar y ejercer la capacidad reproductiva. Por una parte se observa una tendencia sostenida, asociada al desarrollo de las sociedades, a postergar el momento en que se asumen esos roles (Wilkinson, 2006), asociando ese período de moratoria con el rol de estudiante y, consecuentemente, con la preparación para asumirlos en mejores condiciones. Como contrapartida, existe amplia evidencia de que carecer del beneficio de esa moratoria tiene como consecuencia que se ingresa en la etapa adulta con menos recursos, capacidades y posibilidades. Cuanto antes se asumen roles adultos, en peores condiciones se lo hace.

Verónica Filardo (2010: 5) identifica cuatro eventos fundamentales en este proceso: la salida de la educación, el ingreso al mercado laboral, la constitución de domicilio diferente al hogar de origen y el inicio de la vida reproductiva, a partir de los cuales

---

**Javier Lasida.** Licenciado en Ciencias de la Educación, máster en Ciencias Sociales. Director del Departamento de Gestión y Políticas Educativas de la Universidad Católica del Uruguay.

identifica características y tipos de transiciones. Tomando como referencia principal ese análisis, se formulan aquí propuestas de orientaciones y políticas dirigidas a enfrentar los problemas e inequidades que allí se observan. La importancia de esta etapa lleva a plantear como hipótesis que intervenir decididamente en ella contribuirá a romper los procesos de reproducción de exclusiones y de la pobreza, los cuales están sólidamente instalados en la sociedad uruguaya actual.

El análisis muestra que un sector de jóvenes, los procedentes de hogares con clima educativo alto, realiza el tránsito hacia roles adultos de manera similar a los jóvenes de sociedades desarrolladas, difiriendo el momento de asumirlos y consecuentemente haciéndolo con mayores capacidades y mejores resultados. En el extremo opuesto, otro sector de jóvenes pasa por la educación con dificultades (repeticiones, extraedad), deja de asistir sin haber completado la media e incluso la media básica, y en muchos casos sin haber adquirido los aprendizajes mínimos para insertarse en el mercado laboral formal, y tempranamente asume roles adultos. Esquemáticamente, las mujeres tienen su primer hijo y los varones intentan ingresar al mercado de trabajo, algunos en empleos de muy baja calidad y otros como desocupados. Además de la segmentación de tránsitos, el problema se agrava al considerar que en varios aspectos los correspondientes a los sectores medios no se ubican en un nivel intermedio, sino que están más cerca de las características y problemas correspondientes a los hogares de bajo clima que a los de alto clima educativo.

## **2. El problema es más crítico para los sectores de menores ingresos, pero en varios aspectos afecta en términos similares a los de ingresos medios**

Como se decía, se observa que en varios aspectos críticos las transiciones de los jóvenes del sector medio son muy similares a las del sector bajo, y se diferencian significativamente de las de aquellos cuyos hogares de origen tienen un clima educativo alto. En otros aspectos se diferencian tres escalones, y en ninguno de los analizados se registra que la situación del grupo medio se aproxime a la del alto.

Las mujeres jóvenes de hogares con clima educativo bajo y medio salen de sus hogares de origen prácticamente en el mismo momento, hasta poco después de los 20 años, en tanto las de hogares de clima alto lo hacen más tardíamente pero con un ritmo más constante. Tanto es así que al llegar a los 30 años casi todas las procedentes de hogares de clima alto han salido de ellos, frente a poco más del 80% de las de clima bajo y medio (estas últimas a partir de los 20 años se adelantan, pero vuelven a encontrarse en un porcentaje similar sobre los 30) (Filardo, 2010: 10, gráfico 10).

Entre el 40 y el 50% de los adolescentes y jóvenes de clima educativo bajo y medio en sus hogares de origen repitieron algún año en primaria, en tanto entre los de clima alto solo lo hizo alrededor del 2%. Como demuestran Filardo (2011: 23, 24 y 29) y otros estudios (Filgueira, Fuentes y Rodríguez, 2004), quienes repiten en primaria tienden a no ingresar y a ser los primeros en abandonar la educación media.

Complementariamente, mirando la exclusión de la educación media se observa que es un fenómeno de alcance mayor que el de la pobreza. Si observamos la cohorte de 25 a 29 años, uno de cada tres no logró completar el ciclo básico (Filardo, 2008: 100), pero eran entre 20,4 y 24,5% (dependiendo del criterio de medición) quienes se encontraban bajo la línea de pobreza (CNPS, 2009). En la cohorte siguiente la cobertura mejoró, pero si aumentamos la exigencia y nos referimos a quienes no completaron los seis años de educación media, encontramos que son aproximadamente las dos terceras partes. Este dato, que además es significativamente alto en términos regionales, de nuevo supera ampliamente los niveles de pobreza. En conclusión, estamos frente a un problema que afecta a quienes se encuentran en situación de pobreza, pero que es significativamente más amplio.

En tanto el logro educativo genera oportunidades y recursos y es un buen predictor de aquellos a los que cada uno accederá, los datos indican el riesgo de que, para buena parte de los sectores medios, las posibilidades en el futuro se acerquen más a aquellas propias de los sectores bajos que a las correspondientes a los sectores altos. Ello a la vez significará un fenómeno de *compresión hacia abajo* de los sectores de ingresos más bajos, para los cuales la situación de los sectores medios operará como techo o barrera de acceso.

Las políticas deberían por lo tanto priorizar en conjunto a los sectores en situación de pobreza, junto con los sectores de ingresos medios que encuentran dificultades de tránsito similares.

### **3. Superar la deserción oculta en primaria: una mala preparación para la transición**

Los problemas de la educación uruguaya estallan en el nivel medio, pero se originan en la primaria y desde el principio, con las altas tasas de repetición que, aun con reducciones parciales, se registran en ese nivel. Como bien plantea Filardo, el *asunto educativo* debe recolocarse; si bien se muestra en este nivel, no es solo un problema de la educación media (2011: 25). Los problemas de exclusión educativa que se hacen patentes en la educación media tienen su origen en el fracaso y la extraedad en primaria.

La repetición, que ocurre ya en el primer grado de primaria (en el que reprueban varias veces más niños que en los siguientes) se manifiesta como salida de la educación con toda su contundencia varios años después, en la media. La educación se convierte así en un factor de reproducción y legitimación de la pobreza: estos adolescentes no disponen de las herramientas para acceder a oportunidades y recursos y ello se percibe como legítimo por cuanto no cuentan con las capacidades mínimas para aprovecharlas, a pesar de que, supuestamente, tuvieron la posibilidad de adquirirlas. Por lo tanto, la educación media recibe adolescentes con carencias de aprendizaje y agrava la exclusión al no lograr que ellos completen su formación y obtengan los certificados mínimos para la inserción laboral.

Es lo que algunos autores<sup>1</sup> han denominado *la deserción o el abandono ocultos*; o sea, los alumnos siguen asistiendo, pero no aprenden ni tienen expectativa de hacerlo. Es probable que continúen asistiendo en la primaria y posterguen la salida hasta la secundaria por varias razones: a) la alimentación (que deja de entregarse en la enseñanza media); b) la mayor personalización y el mejor de vínculo de primaria frente al anonimato de la educación media; c) la falta de experiencia de los padres respecto a liceos y escuelas técnicas; d) el temor que algunos padres expresan respecto a los riesgos, en términos de su seguridad personal, que les significa a sus hijos asistir a centros de educación media (Krawford y Yapor, 2010); e) el mandato social que las familias perciben respecto a la educación primaria, que no es el mismo que para la media, si bien la ley establece ambas como obligatorias, y finalmente f) las asignaciones familiares (que continúan y se refuerzan en la educación media, pero que en el nivel primario se retroalimentan con los factores antes expuestos).

Los estudios sobre el abandono escolar (Cohen et al., 2001) muestran que este es resultado de un proceso de deterioro del vínculo. En Uruguay este proceso está pautado por el fracaso sancionado con la repetición, que genera las situaciones de extraedad y el distanciamiento entre el educando y la escuela, el cual se va generando a lo largo de la primaria, pero se desencadena desde el momento en que deberían ingresar a la media en adelante.

El abandono, si bien permanece aparentemente escondido durante la primaria, da numerosas señales que permitirían abordarlo tempranamente con el propósito de evitarlo. Varios estudios (Filgueira, Fuentes y Rodríguez, 2004) muestran que los adolescentes que comienzan a dejar la educación formal una vez que culminan la primaria (aprobándola muchos de ellos no por haber logrado los aprendizajes requeridos, sino por extraedad) y continúan haciéndolo a lo largo de toda la media, fueron antes los niños que repitieron un grado o más en primaria.

#### **4. Reemplazar la repetición por otras herramientas de reforzamiento y nivelación de aprendizajes**

La repetición forma parte de la cultura de la educación primaria y media, en el sentido de que es una práctica utilizada y aceptada tácitamente por todos los actores, docentes, educandos, padres y en general por los demás agentes educativos, sin preguntarse si es eficaz. Nos cuesta imaginarnos la escuela sin repetición. Es un componente del vínculo entre maestros, niños y familias y de los roles que desempeñan cada uno de ellos. Es una herramienta que cumple funciones de motivación, de exigencia y de distribución del poder, más allá de los que resultan más formales y más evidentes.

Pero también la repetición debe ser considerada en relación con su función principal y más explícita, que es enfrentar carencias en el aprendizaje. Es de uso extendido (no universal) en diversos sistemas educativos, a la vez que muestra reiterados efectos negativos en la continuidad de los estudios de aquellos a quienes se les aplica. Incluso se han comparado poblaciones similares que han repetido y que no han repetido y no

se han encontrado beneficios en los aprendizajes de los repetidores. En síntesis, si combinamos sus efectos negativos respecto a extraedad y abandono de la educación con la ausencia de efectos positivos en el aprendizaje, estamos frente a una herramienta muy arraigada que tal vez haya cumplido un papel efectivo en otras etapas de la política educativa, pero que hoy resulta ineficaz y cuya utilización tiende a reducirse o directamente a eliminarse en varios países (Holmes, 1986; Marchesi y Hernández Gil, 2003; Shane, 2001).

Se pone énfasis en este aspecto porque el tránsito a roles adultos requiere de políticas *preventivas* que mejoren la calidad del pasaje por primaria, tanto en términos de evitar la repetición y la extraedad como de garantizar la adquisición de los aprendizajes básicos que corresponden a la etapa. Importa plantear la combinación de los dos objetivos, porque la solución de reducir o eliminar la repetición no implica facilitar la aprobación con menores exigencias, sino generar otros mecanismos de reforzamiento de aprendizajes y de compensación de insuficiencias.

El objetivo debe ser eliminar la herramienta de la repetición, especialmente en los tres primeros grados, pero, como todo cambio cultural, debería emprenderse con precaución, para evitar tirar al niño junto con el agua sucia. Tal vez como estrategia de implementación pueda ir acotándose su uso progresivamente. Lo relevante, junto con eliminar la herramienta inadecuada, es generar un nuevo instrumento. Este debería fortalecer la capacidad de trabajo de los maestros y de las escuelas desde las primeras manifestaciones de rezago de aprendizaje, a través de actividades y espacios específicos para esos niños. Suprimir la repetición no es condición suficiente para superar el abandono oculto; puede colaborar de manera significativa para lograrlo en tanto se complementa con otras medidas.<sup>1</sup>

La incorporación de computadoras en la escuela debería facilitar significativamente esta estrategia, pero no parece ser esta una prioridad en la etapa actual en general y tampoco respecto al uso de la informática. Su incorporación se plantea más como un objetivo en sí mismo (achicar la brecha digital), que como una herramienta al servicio de objetivos, de la mejora de la práctica educativa y, por lo tanto, de los logros de los educandos.

Para terminar, una mención rápida a la estrategia de maestros comunitarios, que ha mostrado precisión y eficacia, entre las respuestas a los problemas del fracaso y la calidad educativa, justamente porque atiende de manera muy personalizada la situación de los niños y las familias con más dificultades para mantenerse en la escuela y aprender. Fue una iniciativa originada en la sociedad civil, en la ONG El Abrojo, primero ejecutada en conjunto con el Consejo de Educación Primaria, que luego fue absorbida totalmente por este último. Importa que pueda continuar evaluándose y que se mantengan las características de flexibilidad y trabajo fuera del local escolar, que en general le cuestan más a la gestión estatal que a la privada.

---

<sup>1</sup> Entre otros países, en Israel se han acumulado estudios que aplican este concepto; por ejemplo, los de Cohen-Nabot et al. (2001).

## **5. Atender al conjunto de la transición, acompañándola longitudinalmente, a través de los distintos subsistemas, con propuestas pertinentes; no esperar que vengan**

Filardo identifica como *trayectoria trunca temprana* la de «aquellos jóvenes que habiendo culminado la educación primaria no ingresan al nivel medio. Representan casi el 8% de los jóvenes del tramo de 20 a 29 años». Abandonan la educación formal con extraedad y es probable que con importantes deficiencias en la alfabetización básica, según lo que surge de estudios cualitativos (Lasida y Martínez, 2005).

Tanto por estos casos más críticos como por los otros, ampliamente mayoritarios, que se irán desgranando a lo largo de la educación media, resulta necesario que las políticas tengan capacidad de atender longitudinalmente al conjunto del proceso educativo, que culmina en la asunción de roles adultos, comenzando desde la primaria. Filardo en este sentido anota que «aún hoy no es posible realizar estudios de trayectorias educativas provenientes de ANEP-CODICEN por no contar con información individualizada de los estudiantes» en cada uno de los niveles administrados por los distintos consejos. Y complementa que «tampoco hay disponibles datos de los flujos intersubistemas aunque se cuente con la información para ello» (2010: 29).

Algo similar a lo que ocurre en el sistema de salud con el Plan Aduana —que permite seguir a los nacidos en el Hospital Pereira Rossell para promover y verificar que se realicen los controles pediátricos que correspondan—, debería hacerse a lo largo de la trayectoria educativa, especial y prioritariamente con aquellos niños y luego adolescentes que registran comprobados factores de vulnerabilidad, como la repetición.

Quienes no ingresan a la educación media y quienes la van abandonando están ingresando precozmente y en general en malas condiciones en roles adultos, al dejar la educación formal y asumir roles domésticos y de cuidado familiar en el caso de las mujeres (primero de hermanos y otros familiares y luego de sus propios hijos) o de generación de ingresos (a través de empleos precarios, informales, de pésima calidad) en el caso de los varones. Un grupo pequeño queda tempranamente excluido de los roles sociales esperados: no son estudiantes y no trabajan.

¿Cuál debe ser el propósito de ese acompañamiento? ¿Qué debería ofrecérseles para que tuviera sentido? Se les debería brindar, proponérseles, lo que necesitan, lo que resulta pertinente a la transición que cada uno quiere y puede realizar. Lamentablemente hay que empezar por plantear este criterio general que puede resultar obvio, pero que los datos indican que está lejos de efectivizarse e, incluso, de contar con condiciones que hagan viable su concreción.

Las políticas fracasan cuando se interrumpe la relación con los adolescentes, a lo que contribuye el hecho de que una vez salidos de la escuela pasan a estar a cargo de un conjunto desarticulado de agentes institucionales. Estos, como se vio, no logran establecer siquiera contacto con buena parte de los jóvenes, o lo establecen de tan baja calidad que no logran mantener los vínculos y mucho menos recuperarlos una vez que se interrumpen. Se requiere cambiar la perspectiva de intervención y no suponer



que los jóvenes necesitan lo que se les está ofreciendo. El seguimiento y el acompañamiento debería permitir detectar los motivos, las causas y los momentos en que se generan las situaciones de exclusión, prevenirlos o, si no, remediarlos. Pero para ello se necesita ir al adolescente, no esperar que él llegue a uno u otro servicio.

Este esfuerzo debe emprenderse con una idea de cuáles pueden ser las necesidades a las que hoy no se está respondiendo y que generan ingresos tempranos y vulnerables en los roles adultos.

El análisis de Filardo y otros permite avanzar algunas hipótesis que pueden servir para una primera aproximación y que deberían ir verificándose o rectificándose en la propia práctica del acompañamiento. Algunos, los más jóvenes, parecen requerir propuestas que le den sentido y viabilidad a continuar la educación formal; otros necesitan capacitación e intermediación laboral; otros, facilidades de acceso a una vivienda autónoma; por último y especialmente (aunque no en forma exclusiva), las mujeres requieren servicios de cuidados que les faciliten compatibilizar roles domésticos con el estudio y el trabajo.

## **6. La transición entre educación y trabajo y la defección de la educación media**

Los jóvenes estructuralmente tienen dificultades para realizar el tránsito desde la educación y para ingresar al mercado de trabajo; ello sucede en Uruguay y en la mayoría de los países. En el caso uruguayo se han logrado muy bajas tasas de desempleo general, pero estas contienen un porcentaje alto de jóvenes, que se incrementa aún más en las mujeres jóvenes. Verónica Amarante explica que para «comprender mejor el fenómeno del alto desempleo de los jóvenes es necesario profundizar el análisis», y señala que esas tasas «obedecen a una cuestión de flujo y no a su larga duración» (2011: 7).

Estudios comparados muestran que el desempleo juvenil alto en términos relativos es común en todo el mundo. Desde esta perspectiva, Jürgen Weller observa que los jóvenes «pasan por procesos de mejoría de su inserción, que aparecen sorprendentemente estables para cohortes seguidas», lo que indica que se van solucionando a medida que ellos van convirtiéndose en adultos. A partir del análisis de datos de la región concluye que «la atención debería concentrarse en los problemas que tienen grupos específicos de jóvenes respecto a la inserción laboral, más que en problemas de inserción laboral juvenil en general» (Weller, 2003: 62). Identifica como especialmente afectados a los jóvenes de los últimos quintiles de ingresos y a las mujeres jefas de hogar, entre las que detecta problemas de inserción y también menor tasa de participación que entre los jóvenes jefes, lo que probablemente refleje las exigencias

---

<sup>2</sup> Paralelamente se han masificado también los estudios universitarios y terciarios, pero sin ofrecer oportunidades reales a todos los que cursan la media. Es más, puede dudarse incluso de lo genuino de la oportunidad que, en especial la Universidad de la República, ofrece a los que logran ingresar, en tanto son muy pocos los que llegan a titularse.

propias de estar a cargo de sus hijos. Además identifica en estos mismos sectores problemas importantes de calidad en los empleos a los que acceden.

La misma situación se registra en Uruguay, donde los empleos de los jóvenes tienen menor cobertura de seguridad social y estos se insertan principalmente como trabajadores no calificados, en segundo lugar en servicios y como vendedores, en contraste con aquellos pertenecientes a los restantes tramos de edad, que tienen mayor presencia en puestos de mejor calidad. Amarante también observa importantes diferencias en las remuneraciones percibidas (2011: 10).

Entre los sectores más críticos se ubican aquellos que no estudian y no trabajan, que en el caso uruguayo son el 17,8% de quienes tienen entre 15 y 29 años (Brunini et al., 2010). Tal como señala también Filardo (2010), deben diferenciarse situaciones dentro de este grupo, que está compuesto por un 6,3% que busca trabajo, otro 6,1% que no estudia, no trabaja ni busca trabajo y finalmente un 4,7% que realiza trabajos no remunerados en el hogar, mayoritariamente compuesto por mujeres.

Lo anterior nos indica que la transición entre educación y trabajo presenta dificultades, especialmente para aquellos que no completan la educación media. Las carencias en el nivel medio no son solo consecuencia de las recibidas desde la escuela, antes analizadas. La educación media es un problema por mérito propio. Al masificarse dejó de tener sentido el fin exclusivamente preparatorio para el ingreso al nivel universitario<sup>2</sup> que había tenido hasta ese momento. La secundaria se creó como parte de la Universidad de la República, de la que se separó recién en 1935, en el contexto de un proceso de crecimiento de la matrícula y de la cobertura geográfica, que había comenzado con la creación de liceos departamentales.

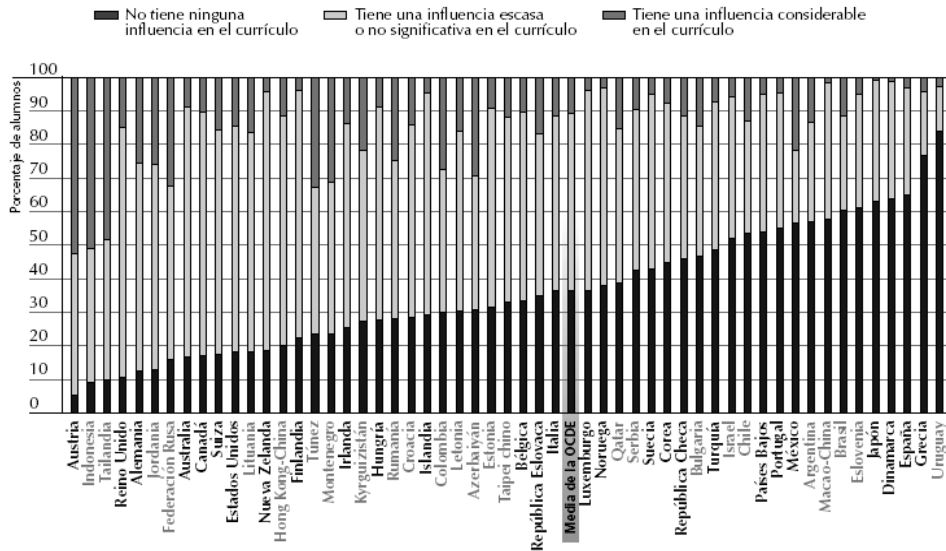
Al masificarse resultó insuficiente la sola finalidad de preparación para los estudios universitarios; pero ese cambio no fue fácil en general, ni en la experiencia comparada en el mundo ni, muy especialmente, en la uruguayo. En nuestro país, con el Plan Piloto del 63 se iniciaron una serie de reformas frustradas en ese nivel, las cuales, insuficientemente evaluadas, fueron seguidas por una nueva reforma que escasamente acumuló aprendizajes y logros de las anteriores.

El que se ha reconocido como «divorcio histórico entre la educación formal y el mundo del trabajo» (MEC 2005) no es el único, pero es una de las principales dimensiones del problema de la educación media. Se expresa en la ausencia de objetivos y contenidos ocupacionales en el currículo de enseñanza secundaria y en la percepción de la educación técnica y profesional como una alternativa de menor valor, con muchas de sus ofertas deficientemente articuladas tanto con la formación general (constituyen vías terminales, con escasa movilidad horizontal) y desigualmente vinculadas con las demandas del mercado de trabajo.

Una de las múltiples evidencias en este sentido la aporta el Informe Internacional de PISA (OCDE, 2008), en el que Uruguay aparece con la menor incidencia del mundo del trabajo en las decisiones curriculares, como lo muestra el cuadro que se presenta a continuación.

En la educación media la masificación educativa consolida el carácter inequitativo que ya inició desde la primaria. El problema de la educación media se continúa y

## Influencia del mundo empresarial e industrial en el currículo del colegio



Fuente: Base de datos OCDE/PISA 2006, tabla 5.11.

agrava en la educación de adultos, que tampoco ha logrado definir objetivos y estrategias propios y tiende a considerarse como exclusivamente «remedial» del nivel en que la persona dejó de asistir. Esta área de la educación es decisiva para que la finalidad de la educación permanente (demandada por cambios sociales, demográficos y económicos<sup>3</sup> y por la retórica vinculada a las políticas educativas) no termine resultando un mecanismo que ensanche la brecha entre incluidos y excluidos. La educación de adultos también requiere de objetivos propios, adecuados a las necesidades de sus educandos (mayoritariamente jóvenes), entre los cuales tienen un papel principal los vinculados a la inserción laboral.

En conclusión, el problema de la educación media y de adultos es carecer de fines y objetivos adecuados a la población que hoy asiste. Una de las dimensiones más importantes de esa carencia es su deficiente relación con el mundo del trabajo. Por una parte, la educación media es la principal política dirigida a los adolescentes y jóvenes y debería constituir el eje en torno al cual los programas y servicios se rearticularen. Si bien desde hace tiempo es recurrente el análisis que indica que una eficaz reforma de

<sup>3</sup> Mencionándolos muy brevemente, los requerimientos sociales tienen que ver con los cambios de las tecnologías de la información y la comunicación; los demográficos, con el incremento de la esperanza de vida, y los económicos, con el aumento de las exigencias de competitividad generadas por la globalización económica.

la educación media debe contemplar distintas modalidades de salida e interacción con el mundo del trabajo (Aristimuño y Lasida, 2003), e incluso se ha planteado que la reforma organizativa instaurada por la Ley General de Educación aprobada en 2008 las alentaría, ello no ha ocurrido o lo ha hecho con escaso alcance, básicamente en el ámbito del CETP-UTU.

La incapacidad de la educación media para brindar una respuesta pertinente a todos los adolescentes y jóvenes y lograr que culminen el ciclo significa el fracaso de la principal herramienta disponible para apoyar las transiciones a roles adultos, que afecta principalmente a aquellos adolescentes y jóvenes de sectores de ingresos bajos y medios.

## **7. La fragmentación institucional**

La debilidad de las políticas de educación media se refuerza con una creciente fragmentación institucional, que los múltiples ámbitos de coordinación interinstitucional no logran resolver. A la escisión ya existente entre el área de educación y trabajo se le han agregado recientemente otras, con lo cual se suman actores pero no parecen registrarse mejoras en la efectividad de las políticas.

En el sector de educación, a la ANEP y el INAU, que venían actuando en esta área (con muy disímiles capacidades y alcances), se le sumó el Consejo de Educación No Formal en la órbita del MEC (por disposición la Ley General de Educación), desde donde se ha propulsado y ampliado la acción del Centro de Capacitación y Producción, sin resolver su desarticulación con la educación media.

En el área laboral se ha agregado el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, que suma acciones —con dificultades de articulación— a las que desarrolla la Dirección Nacional de Empleo. La integración del MEC en el Consejo Directivo del INEFOP no resuelve la coordinación con el sistema educativo, que es conducido y gestionado por la ANEP.

Al paisaje de compartimentación se le suman competencias del Ministerio de Desarrollo Social, en especial del Instituto Nacional de la Juventud, y la intervención del Banco de Previsión Social a través de Asignaciones Familiares, que de distintas formas también actúan en relación con los procesos de transición a la adultez. Para el INJU está entre sus cometidos principales, y las Asignaciones Familiares han priorizado las transferencias para promover la asistencia a la educación media, con un monto que es significativamente superior al que se otorga por cada hijo que asiste al nivel primario.

## **8. La reforma de la educación media como eje de las políticas dirigidas a apoyar la transición de los jóvenes hacia roles adultos**

El mejoramiento de la calidad de la educación media, su adecuación a las necesidades de los nuevos sectores que han ingresado en ese nivel y también a las de aquellos

que lo abandonan tempranamente, es la mejor política de apoyo a las transiciones a la adultez, especial pero no exclusivamente en la dimensión educativa y laboral. Se está haciendo referencia a la formación de quienes ingresarán al mundo del trabajo o de quienes ya lo han hecho precozmente, en general en muy malas condiciones. Y a la vez se está considerando el proceso personal integral, que incluye decisiones y estrategias sobre todas las dimensiones que exige el asumir roles adultos; por ejemplo, y de forma destacada, las vinculadas a los comportamientos sexuales y a la salida del hogar de origen. Respecto a estos aspectos de su vida es inevitable para los jóvenes tomar decisiones, de forma más o menos explícita en cada caso, aunque más no sea para dilatarlas.

Desde esta perspectiva, a continuación se proponen tres ejes estructuradores de la educación media, que en caso de asumirse contribuirían significativamente a apoyar y a mejorar las condiciones y la equidad con las que los jóvenes, especialmente aquellos de sectores de ingresos bajos y medios, transitan y asumen roles adultos:

- la formación básica que posibilite la adecuada continuación de estudios superiores;
- la formación personal, social o ciudadana, considerando especialmente que quienes la realizan son adolescentes y por lo tanto atendiendo a los cambios y a las definiciones que les significa esa etapa de la vida, entre las cuales se destacan las vinculadas a la sexualidad y al ejercicio de la capacidad reproductiva;
- la adquisición de las competencias laborales básicas para incorporarse al mundo del trabajo; ello requiere un tronco común de formación, que debe complementarse con componentes de orientación ocupacional y vocacional, de forma de facilitar y promover que cada joven defina objetivos y estrategias educativo-laborales propios, y debe acompañarse con opciones diversas, que dependerán de las poblaciones objetivo y de las articulaciones de cada centro con el mercado de trabajo y que, en algunos casos, podrán incluir capacitación específica para ciertas áreas ocupacionales, pasantías y apoyos a la inserción laboral.

Importa concebir las tres grandes finalidades en un conjunto en el cual ninguna de ellas quede en un rol subordinado, accesorio. Las tres constituyen bases principales de una redefinición de los fines de la educación media.

Como estrategia educativa, pensando especialmente en los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión, debería diseñarse una serie de dispositivos de acompañamiento y orientación, personales y grupales, dirigidos en primer lugar a prevenir y revertir los abandonos de la educación formal.

Este enfoque de la política de educación media, con una perspectiva de mediano y largo plazo, exigiría repensar la diferenciación entre la educación secundaria y la técnico-profesional, lo que en buena medida resulta auspiciado y facilitado por la Ley General de Educación.

En el corto plazo deberían potenciarse, ampliarse, crearse y evaluarse iniciativas y modalidades que se acerquen a estas finalidades, como la formación profesional básica —pero no solo para mayores de 15 años—, el ciclo básico rural y los propios bachilleratos tecnológicos.

En la estructura general del currículo, la formación laboral debería diferenciarse por edades, según la cercanía al mercado laboral. A la vez, parece conveniente revisar el impacto de la normativa laboral y su aplicación por el INAU, que prácticamente impide el trabajo formal de los menores de 18 años. Debería evitarse que ello conduzca a los menores de 18 al mercado informal y, en caso de verificarse esta situación, la normativa debería ser modificada.

Este punto implica una pregunta que la política de educación media y de trabajo debe enfrentar teniendo en cuenta cómo la responden o cómo quieren responderla los adolescentes y sus familias: ¿cuál es la edad en que es admisible que los adolescentes comiencen a trabajar?

Esta orientación para la reforma de la educación media —y, consecuentemente, de la educación de adultos (que se dirige mayoritariamente a jóvenes)— requiere una importante capacidad de decisión de los centros educativos locales y, dentro de ellos, la participación activa de los distintos actores, incluso de las empresas con las que cada uno se vincule. Ello supone transferir al centro educativo la toma de decisiones educativas y funcionales, la administración de los recursos y, finalmente, la responsabilidad por los resultados alcanzados. Por lo tanto, la supervisión debe preocuparse menos por el proceso (que será diverso, de acuerdo a las posibilidades y oportunidades) y más por los resultados. Estos son los únicos que deben guardar cierta homogeneidad, dentro de determinados estándares.

Debe lograrse que a partir de 4.º y especialmente de 5.º y 6.º grado, y para los rezagados a partir de los 15 años (por tanto, con ofertas como la de FPB), se abran numerosas propuestas y también alternativas para combinar educación y trabajo. Por una parte debe tenerse en cuenta la acumulación de evidencia en el sentido de que el trabajo hoy es un ámbito de aprendizaje insustituible: hay una serie de competencias que solo se adquieren en el desempeño laboral (Lasida, 2004), y la formación para el trabajo y los dispositivos de apoyo a la inserción laboral operan como «potenciadores del valor del título secundario» (Jacinto y Millenar, 2010: 214).

La política debería ofrecer posibilidades y mucha flexibilidad para moverse entre ellas, casi lo contrario de lo que ocurre hoy, en que cada itinerario es un tubo con solo dos salidas: llegar al final o volver al punto de partida, sin posibilidades de movilidad horizontal (o *navegabilidad*, como está de moda decir ahora). Las estrategias y los itinerarios deben ser decisión de cada adolescente y joven. A este enfoque deben agregarse dos condiciones: 1) focalizar el apoyo en los accesos más tempranos al empleo (los simultáneos a las edades correspondientes a la educación media) en quienes tengan menos capacidad de esperar, y 2) que las flexibilizaciones garanticen los mecanismos de protección de la seguridad social (retiro, salud, desempleo), lo que requerirá evaluaciones y probablemente ajustes en sus modalidades (Lefresne, 2010).

Entre las ofertas deberán priorizarse, por su escasa presencia actual, aquellas dirigidas a la generación de iniciativas productivas, de empresas, por parte de los jóvenes. La formación en competencias emprendedoras no solo habilita al desempeño como empresario o trabajador independiente, sino que hoy resulta relevante para muy diversos roles y funciones como trabajador asalariado. Junto con la formación deberían

brindarse servicios de apoyo e incentivos a la generación de emprendimientos por los jóvenes.

Otra estrategia de reforma, complementaria de la descentralización, es abrir instancias de evaluación y certificación de aprendizajes que sean independientes de los procesos educativos a través de las cuales aquellas se adquirieron (similares a las pruebas con las que hoy se acredita la educación primaria). Ello es relativamente sencillo en términos técnicos, en tanto se cuenta con perfiles de egreso de FPB e incluso de los BT. Eso potenciaría fuertemente la educación no formal, con una perspectiva articulada con la educación formal que posibilite el tránsito y diversas combinaciones entre ambas.

Para mejorar la equidad en el mantenimiento, la captación y el aprendizaje de los adolescentes y jóvenes en situación de indigencia y pobreza debería reforzarse la articulación con el fortalecimiento de las Asignaciones Familiares. Para ello se requieren mejoras en la administración, acompañadas de reformulaciones en las formas de trabajo en los centros, especialmente en lo atinente al acompañamiento y la orientación de los educandos.

Finalmente importa subrayar que, además de, en lo inmediato, responder a necesidades de los jóvenes, una reforma con este enfoque proporcionaría una base sólida para el resto de las políticas trabajo en el mediano plazo.

## **9. Diferencias de género: discriminaciones y modelos de rol**

Filardo (2010: 15) y otros estudios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud identifican un sector importante de mujeres de ingresos bajos y bajo nivel educativo que no trabajan y manifiestan que no lo hacen por sus obligaciones en el hogar. Ello contrasta con el dato de que tienen mejor desempeño educativo, completan en un porcentaje mayor la educación media y lo hacen antes (2010: 17). Pero luego ingresan menos al mercado laboral y, cuando lo hacen, para trayectorias educativas equivalentes trabajan menos horas (lo que se explica por el trabajo no remunerado en el hogar) y perciben menores remuneraciones por hora trabajada (2010: 37-40).

Las diferencias por sexo son mayores cuando los jóvenes proceden de hogares con clima educativo más bajo, cuando ellos mismos tienen menos nivel educativo, y se expresan también en el momento de la salida de hogar de origen. Se observa la salida de las jóvenes pertenecientes a hogares con clima educativo bajo y medio es más temprana que la de aquellas que vienen de clima educativo alto (Filardo, 2010: 10, gráfico 2). Luego, sobre los 30 años, las que provienen de hogares de clima alto sobrepasan a las de los otros dos grupos, probablemente por contar con más recursos para independizarse. O sea que puede suponerse que estas no salieron antes porque prefirieron no hacerlo, en tanto es probable que las de hogares medios y bajos que permanecen en el hogar de origen lo hagan porque no tienen la alternativa de independizarse. En contraste, el momento de salida de los varones de los tres niveles de clima educativo de origen es mucho más cercano entre sí.

La diferencia también se puede apreciar al comparar el momento de salida del hogar de origen entre varones y mujeres en cada sector de clima educativo de origen (ibídem, gráfico 4). Las mujeres de los hogares cuyo clima educativo es hasta primaria salen varios años antes que los varones; a su vez, las procedentes de hogares con clima educativo medio también presentan diferencias, pero un poco menores. Ambos grupos contrastan con las mujeres pertenecientes a hogares con clima educativo terciario, quienes salen prácticamente a las mismas edades que los varones del mismo grupo.

Son similares las diferencias en cuanto a las edades en que tuvieron su primer hijo. Si bien la edad que registran las mujeres es siempre más temprana que la de los varones, las diferencias aumentan cuanto más bajo es el clima educativo del hogar de origen. En los extremos contrastan especialmente las mujeres del sector de clima más bajo, que lo hacen notoriamente más temprano que los varones del mismo sector y que las mujeres pertenecientes a hogares de clima educativo alto.

Las diferencias por sexo en el acceso al mercado laboral (Filardo, 2010: 37, gráfico 30) muestran contrastes en un sentido similar, en este caso con relación a las trayectorias educativas de los propios jóvenes (que a su vez están fuertemente condicionadas por sus climas educativos de origen). Las jóvenes con trayectorias educativas truncas muestran peores situaciones laborales que los varones con la misma trayectoria educativa, tienen menores niveles de ocupación y son más las desocupadas propiamente dichas. No ocurre lo mismo entre mujeres y varones que cumplen con las trayectorias educativas esperadas, quienes muestran situaciones de ocupación similares.

Las diferencias entre mujeres y varones también se incrementan cuando baja el nivel educativo al atender a las horas trabajadas y a las remuneraciones por hora (Filardo, 2010: 39 y 40, gráficos 32 y 33).

Los datos sugieren que existen tres problemas combinados que se retroalimentan. Uno es que el mercado laboral discrimina a las mujeres, primero a las de menor nivel educativo para acceder a los empleos y después a todas (aunque más a las de menos nivel educativo) en las remuneraciones.

La segunda cuestión son los modelos de rol de las mujeres de menor nivel educativo, tanto de ellas como sus hogares de origen. Tienen trayectorias truncas, no trabajan y en muchos casos no se proponen hacerlo, y se desempeñan en tareas domésticas no remuneradas, primero en su familia de origen y luego al cuidado de sus propios hijos. Como resultado, quedan excluidas del sistema educativo y del mercado laboral. Estudios cualitativos muestran que bajas expectativas en cuanto a los roles no domésticos se combinan con la maternidad como vía de realización personal. A partir del rol de madre construyen su identidad.

El tercer problema refiere a las mujeres de sectores medios, que se esfuerzan por avanzar en la educación media y lo logran más y mejor que los varones, pero se ven relegadas en el momento de ingresar al mercado laboral. Frente a estas dificultades en algunos aspectos de sus trayectorias, tienden a acercarse a las mujeres que proceden de hogares de bajo clima cultural; puede suponerse que en este caso opera más la falta de oportunidades que las bajas expectativas.



Las transiciones de las mujeres de sectores bajos deben analizarse en conjunto con las de por lo menos una parte de las de sectores medios. Estas últimas, más allá de sus expectativas, están en riesgo también de quedar relegadas en roles domésticos, especialmente a partir de su primer hijo, con lo cual sus trayectorias se asimilan a los circuitos de exclusión de las mujeres ubicadas en sectores de bajos ingresos. A la vez, para las pertenecientes a los sectores de ingresos más bajos, la falta de logros, a pesar del esfuerzo de las que avanzan en la educación y sufren distintas dificultades para ingresar al mercado laboral, constituye un desincentivo para explorar esas vías de inserción en el mundo adulto.

## **10. Las transiciones de las mujeres. ¿Cuánto les cuestan sus hijos?**

Los hijos que tiene una mujer o la posibilidad de que los tenga son un factor de discriminación laboral, tal vez el principal. Si bien, como muestra Filardo, este es el último de los eventos de ingreso a la adultez que se registran en las trayectorias de las mujeres, muestran patrones muy diferentes para cada sector de origen. Las mujeres procedentes de hogares de clima educativo más bajo prácticamente salen de ellos en el mismo momento en que tienen su primer hijo. Como se decía, ese hito parece más decisivo en su biografía que para los otros sectores. Las que vienen de clima educativo medio logran salir algunos años antes de tener su primer hijo, y las de clima alto lo hacen mucho antes. La gráfica muestra dos trayectorias totalmente independientes. En este caso son más cercanos entre sí los momentos de salir de la educación, comenzar a trabajar y dejar el hogar, mientras que el cuarto evento, el nacimiento del primer hijo, se distancia varios años. Pero aun así las mujeres de este sector sufren discriminación: también trabajan menos horas y cobran menos por hora que los varones de similar nivel educativo.

Junto con otros factores menos racionales (que también deberían atenderse), es probable que la trayectoria laboral de las mujeres (no el logro de su primer empleo, que Filardo muestra que es anterior al primer hijo) y las remuneraciones percibidas paguen el costo de los hijos que tuvieron. Entre los factores menos racionales opera la posibilidad de tener un hijo, que los empleadores perciben como una desventaja a la hora de contratar o de dar mayor responsabilidad a las mujeres. Para avanzar en la comprensión de los factores que operan en el relegamiento de las mujeres en el mercado laboral, parece relevante estimar cuáles son los costos que ellas asumen por los hijos que han tenido (que es más fácil de medir) y por los que pueden tener (que se vinculan más a percepciones que fundamentan las decisiones de los empleadores).

## **11. ¿Un nuevo sistema de cuidados con una vieja cultura de cuidados?**

En el Uruguay se está trabajando en el desarrollo de un sistema nacional de cuidados (Salvador, 2010). Los datos de la Encuesta de Adolescencia y Juventud analizados

por Verónica Filardo sugieren que tenemos todavía una cultura de cuidados que discrimina a la vez a las mujeres y a quienes cuidan (que mayoritariamente son mujeres).

Se plantean preguntas respecto a cuál será la política de cuidados, que el eventual sistema necesariamente tendrá que asumir.

Además de la identificación empírica de los costos que les significan los hijos a las mujeres, deberá abrirse la discusión, esta de carácter normativo, sobre quién debería pagar esos costos, a quién le corresponden. Hoy la sociedad, los hombres y las mujeres, asignan estos costos mayoritariamente a las mujeres. El sistema nacional de cuidados supone necesariamente alguna respuesta a esta pregunta, ojalá que formulada explícitamente.

Esta discusión debería conducir a cambios en dos criterios de las políticas. Primero en el reforzamiento de los apoyos que se brindan a las madres y a las familias desde el embarazo y especialmente durante los primeros años de sus hijos, hasta que deciden incorporarlos a los centros educativos. Los apoyos no deberían ser en un centro maternal o de primera infancia si la familia prefiere que el niño permanezca en el hogar. Puede contribuirse al cuidado en el hogar a través de terceras personas o facilitando que lo realicen ambos padres. Debe considerarse que hoy estas prestaciones existen, pero cubren mucho menos a las madres que no tienen empleo formal, aun cuando para las que sí lo tienen resulten insuficientes.

El segundo criterio de política, más allá de los apoyos que requieran madres, padres y familias, se refiere más estrictamente a la pregunta de quién debe hacerse cargo de los costos de los hijos. ¿Cuánto y cómo deben distribuirse entre padres y madres? ¿Cuántos de los costos en términos de ingresos, de oportunidades perdidas y de trayectoria laboral debería asumir la sociedad y por lo tanto compensárselo a las madres? En cuanto se abordan estas cuestiones —por ejemplo, en estudios en Estados Unidos— se evidencia que se «discrimina a los progenitores como cuidadores» y se observa «un trato característicamente injusto en los lugares de trabajo hacia los padres, tanto mujeres como hombres» (Zelizer, 2009: 322).

El proceso actual de diseño de un sistema nacional de cuidados debe considerar el papel de las mujeres en sus familias, primero como hijas y luego como madres e incluso como abuelas. Por lo tanto, debería contribuir a dar respuesta a algunos de los problemas que se han identificado en la transición de las mujeres hacia roles adultos.

Aquí nuevamente aparecen desafíos conectados, en términos de la política pública con la cultura y los comportamientos en el ámbito personal, de las parejas y de las familias. Las exclusiones en las transiciones hacia la adultez de las jóvenes de menores ingresos plantean la cuestión de cómo se combinan y cómo se considera que se deben combinar cuidados y dinero. En este sentido Zelizer, citando a England y Folbre, propone que «el principio de que el dinero no puede comprar el amor puede tener la inesperada y perversa consecuencia de perpetuar las bajas remuneraciones de los trabajos cara a cara», y advierte que «por lo general son las mujeres quienes se supone que deben realizar las tareas de cuidados y deberíamos encontrar sospechoso cualquier argumento de que una remuneración decorosa degrada una noble profesión». Las autoras plantean que «el creciente entrelazamiento de *amor* y *dinero* nos

presenta la necesidad de una investigación y una acción innovadoras» (Zolizer, 2009: 323 y 321).

Se abren cuestiones que hacen a la investigación y al debate normativo. Ellas deberían expresarse en una política de cuidados capaz de tener en cuenta tanto a quienes reciben los cuidados como a quienes los brindan. El rol de los cuidadores suele estar desvalorizado, por lo que parte de la política debería tender a jerarquizarlo.

Debe advertirse que los cambios en los valores y los comportamientos no se logran a través de campañas masivas que ingenuamente los predicán y los reclaman, sino a través de políticas que, con adecuado sustento técnico e institucional, logren combinar nuevas regulaciones, incentivos e información. La política eficaz, en términos de Crozier (1992), es modesta; no se propone realizar directamente grandes acciones ni, menos, imponérselas a los diversos actores, sino generar, construir las *formas de juego* (Sen, 2010: 344) capaces de promover nuevos comportamientos y actitudes.

El desafío cultural de poner en cuestión y cambiar los modelos de rol de mujeres y varones conduce nuevamente a la educación media. En tanto asuma objetivos de desarrollo personal e integral, allí deberían ofrecerse espacios de reflexión y orientación, dirigidos conjuntamente a las y los adolescentes y jóvenes.<sup>4</sup> No deberían tener ni un tono ni un propósito moralizantes (que correrían el serio riesgo de ser tan autoritarios como ineficaces), sino el de brindar un espacio de reflexión sobre las decisiones a tomar, sus implicaciones y consecuencias, el sentido que cada uno les da y las responsabilidades que implican.

## 12. El desafío de la vivienda

El estudio de las transiciones a la adultez de Filardo (2010: 20) permite interpretar que existen «dificultades efectivas de acceso a la vivienda y/o contar con recursos suficientes y estables para sostener un hogar propio» en los jóvenes de sectores bajos y medios, tanto mujeres como varones. Esto se diferencia de la postergación de la independización del hogar de origen de los jóvenes del sector que proviene de hogares con clima educativo alto.

Muy brevemente corresponde anotar que, junto con el trabajo, estos jóvenes requerirían facilidades para el acceso a la vivienda propia. En este sentido la política de vivienda debería brindar modalidades flexibles (algunas se están comenzando a implementar o están en etapa de elaboración), como, por ejemplo, un fondo de garantía y subsidios que faciliten el acceso al crédito o sistemas de *leasing* que permitan combinar alquiler con compra.

---

<sup>4</sup> Alguien podría objetar que esto no corresponde a los objetivos específicos de la educación y que esta propuesta forma parte de las que sobrecargan a la educación formal con todo tipo de cometidos. Por el contrario, este objetivo se entiende que corresponde muy estrictamente a los propósitos asignados a la educación media en páginas anteriores.

## Referencias bibliográficas

- ARISTIMUÑO, Adriana, y Javier LASIDA (2003). *Políticas y estrategias para la educación secundaria. Estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*. París: UNESCO-IIPE.
- AMARANTE, Verónica (2011). «Empleo y juventud: diagnóstico y propuestas», en este volumen.
- BRUNINI, A., C. LARA, S. SOTO y C. CRISTAR (2010). «Un nuevo abordaje sobre el estereotipo de jóvenes que no trabajan ni estudian», presentación realizada en el I Congreso Uruguayo de Sociología.
- CROZIER, Michel (1992). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- COHEN-NAVOT, M., S. ELLENBOGEN-FRANKOVITS y R. TAMAR (2001). *School Dropouts and School Disengagement - Research Report*. Jerusalén: The Knesset JDC-Brookdale Institute Research and Information Center for Children and Youth.
- FILARDO, Verónica (2010). *Transiciones a la adultez y educación*, Montevideo: Fondo de Población de las Naciones Unidas, Cuadernos de la UNFPA, año 4, n.º 5.
- FILGUEIRA, Carlos, Álvaro FUENTES y Federico RODRÍGUEZ (2004). *Viejos instrumentos de inequidad educativa: repetición en primaria y su efecto sobre la inequidad*. UCU PREAL. Montevideo.
- FILARDO, V. (coord.), M. CABRERA y S. AGUIAR (2010). *Encuesta Nacional de adolescentes y jóvenes. Segundo informe*. Montevideo: Infamilia (MIDES) e INJU.
- KRAWFORD, Kathleen, y Stefania YAPOR (2010). *Políticas de inclusión educativa: Estudio de caso de los egresados del Instituto del Hombre*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- HOLMES, C. T. (1986). «A synthesis of research on nonpromotion: A five year follow-up», ponencia presentada en el encuentro anual de la American Educational Research Association, San Francisco, ERIC Document Reproduction Service n.º ED 269 165.
- JACINTO, Claudia, y Verónica MILLENAR (2010). «La incidencia de los dispositivos en la trayectoria laboral de los jóvenes. Entre la reproducción social y la creación de oportunidades», en Claudia JACINTO (comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires. Teseo e Ides.
- LASIDA, Javier (2004). *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*. Buenos Aires: IIPE UNESCO, REDETIS, IDES, serie Tendencias y Debates n.º 3, 1.
- LASIDA, Javier, e Ivonne MARTÍNEZ (2005). *Proniño Uruguay: abordaje integral del trabajo infantil en condiciones de pobreza*. Montevideo: Fundación Telefónica y Gurises Unidos.
- LEFRESNE, Florence (2010). «La inserción profesional de los jóvenes y las políticas de empleo y de formación: una comparación de los sistemas europeos», en Claudia JACINTO (comp.), *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires. Teseo e Ides.
- MARCHESI, A., y C. HERNÁNDEZ GIL (2003). *El fracaso escolar: una perspectiva internacional*. Madrid: Alianza.
- OCDE (2008). *Informe PISA 2006*. Madrid: Santillana.
- SALVADOR, Soledad (2010). *Hacia un Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay*, versión preliminar. Montevideo: CEPAL.
- SEN, Amartya (2010). *La idea de justicia*. Bogotá: Taurus.
- SHANER, R. Jimerson (2001). «Meta-analysis of grade retention Research: implications for Practice in the 21st Century», en *School Psychology Review*, University of California, vol. 30.
- WELLER, J. (2007). «La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos», en *Revista de la CEPAL*, n.º 92, pp. 61-82, Santiago de Chile, CEPAL.
- WILKINSON, H. (2002). «Hijos de la libertad. ¿Surge una nueva ética de la responsabilidad individual y social?», en Ulrich BECK (comp.), *Hijos de la Libertad*, México: FCE.
- ZELIZER, V. (2009). *La negociación de la intimidad*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.







