

C E P A L

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Oficina de Montevideo.**

**POLITICAS SOCIALES
EN URUGUAY**

**EDUCACION Y
JUVENTUD**

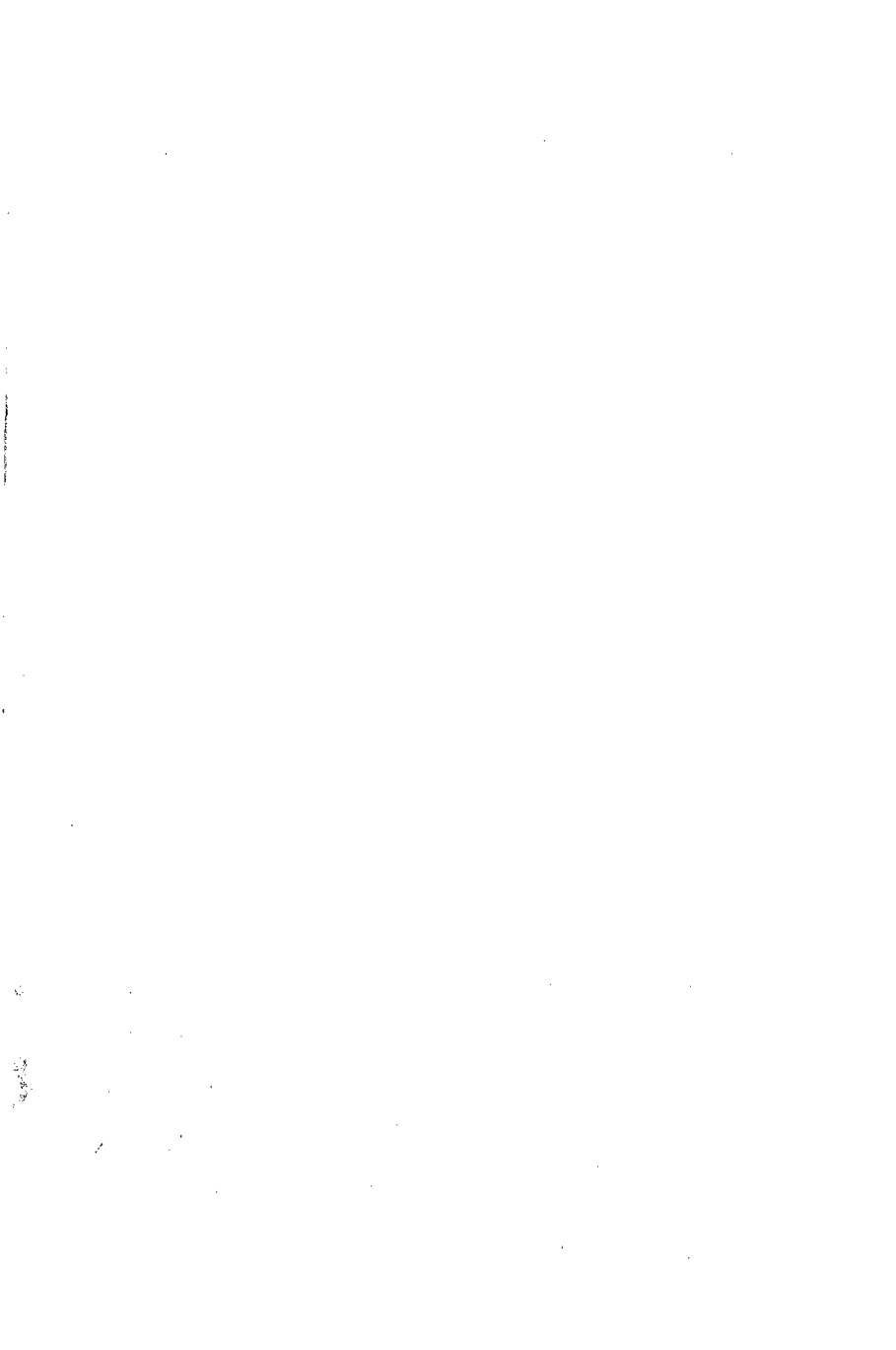


Foto: CARUSO



Homenaje a
ALDO E. SOLARI

INDICE

I. LA EDUCACION PREESCOLAR, BASICA Y MEDIA, por Aldo E. Solari

	Págs.
1. Introducción	13
2. Educación Preescolar	15
3. Educación Primaria	21
a) Cobertura del sistema	21
b) Formas de atención por áreas y grupos sociales	25
c) Repetición	34
4. Educación Secundaria	37
a) Cobertura del sistema	37
b) Ciclo básico y sus modalidades	38
c) El ciclo diversificado	45
d) Cobertura por áreas y estratos sociales	46
5. Los educadores. Formación, requerimientos y capacitación	49
a) Consideraciones generales	49

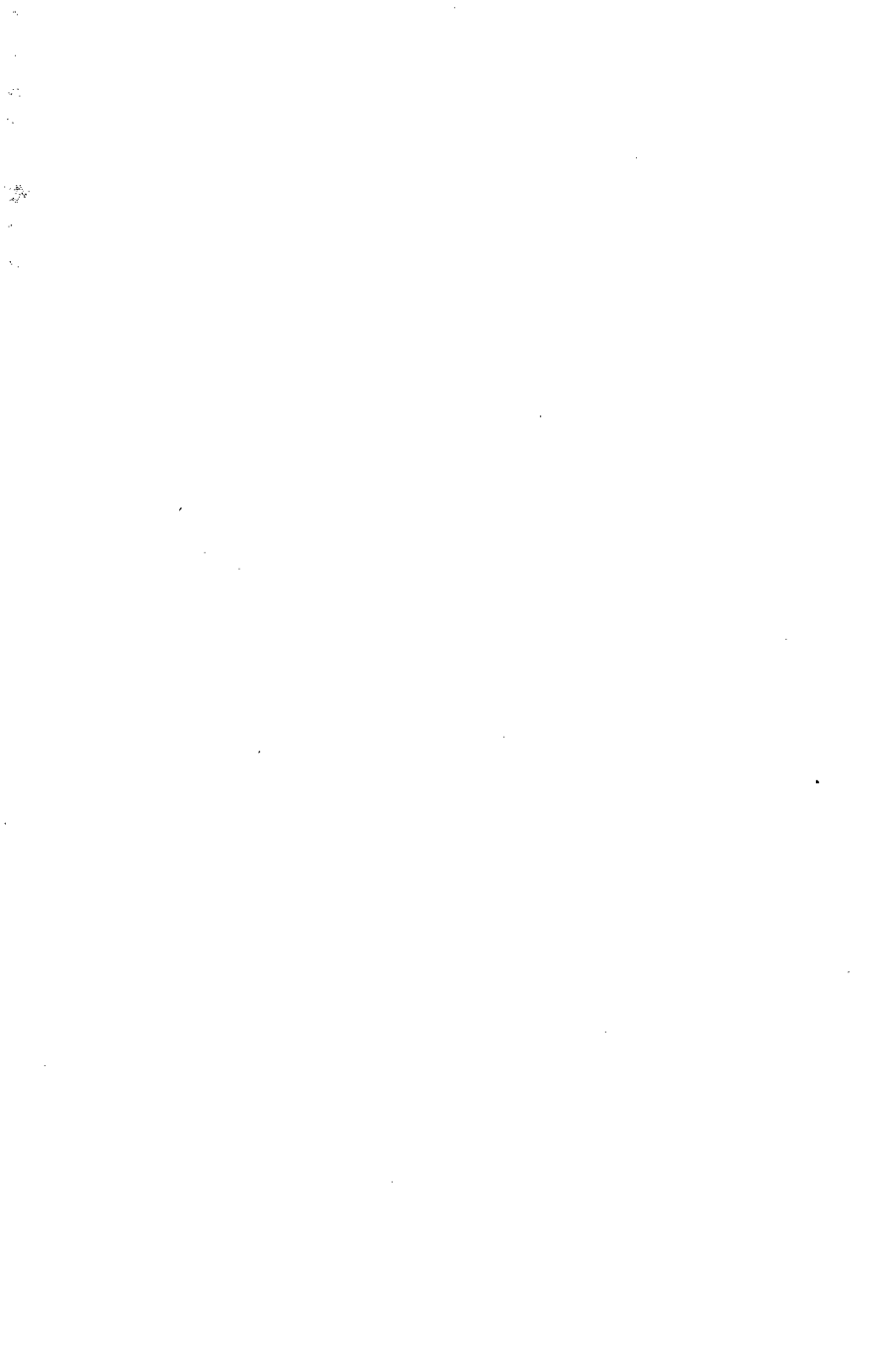
b) Matrícula	51
c) Algunos problemas	53

II. NUEVAS POLITICAS EN EDUCACION, por Aldo E. Solari .

1. Introducción	57
2. Enseñanza Primaria	59
59 a) Educación Preescolar	
b) Curriculum	59
c) Repetición y extensión del horario escolar	62
3. Educación Secundaria: Ciclo Básico Unico y cursos de compensación	65
a) Fundamento de las políticas	65
b) Objetivos educacionales del ciclo básico	76
c) Estructura del ciclo básico	82
d) El nuevo curriculum: Criterios para la selección y organización de los contenidos y de las técnicas del aprendizaje	85
e) Planes y programas. Orientaciones generales	87
4. Consideraciones finales	97

III. LA SITUACION DE LA JUVENTUD Y LOS PROBLEMAS DE SU INSERCIÓN EN LA SOCIEDAD, por Germán W. Rama

1. Introducción	100
a) La esquivada definición de la juventud	100
b) La juventud como fenómeno de las sociedades modernas	101
c) Juventud y proceso de socialización	102
d) La identidad del grupo joven	103
e) Una juventud, o diferenciadas y estratificadas juventudes	104
2. La situación de la juventud uruguaya en el segundo semestre de 1987	109
a) La distribución de los jóvenes según ingresos de los hogares	109
b) El universo educativo de los jóvenes	112
3. Los jóvenes y el mundo del trabajo	125
a) La actividad de los jóvenes	132
b) Estudiantes, Ocupados y Desocupados	135
4. Consideraciones Finales	135



PROLOGO

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República y la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el UNICEF y el Proyecto PRODISA del PNUD y la Fundación Kellogg, llevaron a cabo en 1988 el "Curso de Planificación de las Política Sociales en el Uruguay".

Dicho Curso tuvo por objetivo capacitar a funcionarios públicos responsables de decisiones en los distintos sectores sociales y a investigadores en políticas sociales, mediante un conjunto de informaciones, de análisis y de presentación de bases de políticas para lograr un pleno desarrollo social de Uruguay.

Los profesores del Curso, tanto nacionales como extranjeros, elaboraron estudios como apoyo de sus clases que constituyen el panorama más actualizado sobre la problemática del desarrollo social nacional.

La presente publicación comprende el análisis de la situación de la educación básica y de las líneas de políticas para su progresiva reformulación. Como el tema de la educación es inseparable de la situación de la juventud y de las formas y problemas de su inserción en la sociedad, se presentan conjuntamente ambos estudios.

Con esta publicación el Instituto Nacional del Libro, la oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, la CEPAL y el PNUD rinden homenaje al Dr. Aldo E. Solari, recientemente desaparecido. Su larga y fecunda labor de sociólogo en la que aportó finos y documentados análisis sobre la sociedad uruguaya y la situación latinoamericana, fue acompañada con el desempeño de importantes cargos internacionales en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y tuvo como coronamiento la responsable participación en la reestructuración de la educación en el Uruguay como Vice-presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de la Educación Pública.

En este volumen se presentan los artículos "La Educación Preescolar, Básica y Media" y "Nuevas Políticas en educación", que fueron las últimas contribuciones intelectuales que aportó el largo acervo de estudios sobre la educación, tema y preocupación permanente en una vida intelectual y de acción asumida con profunda responsabilidad por el desarrollo de la sociedad, de la cultura y de la democracia en el Uruguay.

I. LA EDUCACION
PREESCOLAR, BASICA
Y MEDIA

Aldo E. Solari

1. INTRODUCCION

Aunque prácticamente todos los países reconocen la distinción entre enseñanza preescolar, básica y media, los nombres utilizados para designarlas suelen ser distintos y, lo que es más importante, la duración prevista en los planes de estudio es diferente. Pocos ejemplos bastan para ilustrarlo. En Chile, la educación preescolar tiene la misma duración que en el Uruguay, pero la llamada allí Enseñanza Básica dura ocho años y la Secundaria, cuatro. En total, son doce años de formación pre-universitaria como entre nosotros, pero distribuidos de manera diferente. En el Perú, la Reforma Educativa aprobada durante el gobierno de Velasco Alvarado establecía la llamada Educación inicial de 0 a 6 años. Nuestro sistema distingue entre la educación preescolar, la primaria y la media. Convencionalmente, se considera que la primera se dirige a las edades de tres, cuatro y cinco años; la segunda se inicia a los seis años y termina a los once; la última abarca de los doce a los diecisiete. Sin embargo, la enseñanza preescolar no es obligatoria; por lo tanto es posible no hacerla o asistir a ella un solo año, como también es posible que la educación primaria se inicie después de los seis y la media con posterioridad a los doce, sobre estas cuestiones se volverá más adelante.

2. EDUCACION PREESCOLAR

Vale la pena subrayar la importancia de la educación preescolar. En efecto, los aportes de las ciencias de la educación, de la psicología infantil, de las neurociencias y de la pediatría, coinciden en destacar la notable incidencia del período comprendido entre el nacimiento y los seis años de edad en el desarrollo ulterior del individuo. Sobre todo en lo que hace al desarrollo cognoscitivo, a la conformación de hábitos conductuales, a la afectividad y a la capacidad de socialización.

Las capacidades que no se adquieren en el momento evolutivo adecuado o no se ejercitan luego de su adquisición tienden a perderse, al tiempo que se traba o debilita la incorporación de otras funciones que deberían aparecer en etapas ulteriores.

El medio puede actuar como factor de ayuda o de entorpecimiento del desarrollo, de ahí que nuestra conciencia democrática exija igualdad de oportunidades para todos los niños. Para hacer efectiva esta aspiración es necesario hacer el máximo esfuerzo a fin de igualar, en la medida de lo posible, la situación de los niños en la etapa previa al ingreso escolar. Las correspondencias y las discrepancias entre las subculturas de los hogares según sean sus condiciones socioculturales, y los modos de lenguaje hábitos, conductas y valores de la subcultura escolar, han sido objeto de copiosa bibliografía. De esta manera, los niños del sector más favorecido viven un continuo entre su hogar y la escuela, mientras que los que

proviene de los hogares más deprimidos deben procesar previamente — para poder rendir adecuadamente — la internalización de las pautas de socialización que impone la escuela. Ciertos medios sociales y familiares que poseen un grado apreciable de educación generan, a través de la estructuración del espacio hogareño, de la clara definición de roles familiares, de estimulaciones verbales adecuadas y de ejercicios lúdicos, los estímulos necesarios para el desarrollo personal del niño y cumplen, naturalmente, un proceso de aprestamiento escolar. No ocurre lo mismo en hogares de baja calificación cultural y de reducidos ingresos, donde suelen conjugarse mala alimentación, insatisfactoria situación sanitaria, hacinamiento, desintegración familiar, mínimo nivel educativo, etc.

De ahí la necesidad de crear para los niños en edad preescolar de origen popular ámbitos culturales enriquecidos, capaces de limitar y reducir, al menos, los factores que determinan la reproducción de los sectores sociales excluidos.

Piaget ha destacado como función dominante de los jardines de infantes proporcionar a los pequeños de las clases desfavorecidas “un medio moral e intelectualmente enriquecedor, capaz de compensar, por su atmósfera y sobre todo por la abundancia y la diversidad del material empleado, la pobreza del medio familiar, en cuanto a incitaciones en la curiosidad y en la actividad” (¿A dónde va la educación?)

No menos importante es el desarrollo integrado de políticas de salud, educación y alimentación en una edad crítica del desarrollo, que se potencia el capital humano del país.

La educación preescolar, además, permite detectar tempranamente retrasos en el desarrollo psicomotor, lingüístico, sensorio-perceptivo y otros, que pueden ser abordados con éxito, favoreciendo rendimientos superiores en etapas ulteriores.

Elevar los beneficios pueden obtenerse en el rendimiento escolar con la expansión de la preescolarización. Numerosas investigaciones ponen de relieve el adelanto que en los primeros grados escolares muestran los niños que han tenido educación preescolar con respecto a los que han carecido de esa oportunidad.

Pero la educación preescolar no sólo tiene gran importancia pedagógica y social. Es, además, una necesidad de las familias, habida cuenta de que la participación femenina en el mercado de trabajo ha alterado singularmente el rol tradicional de atención a los niños en la primera infancia que era propio de las familias. Este rol estaba garantizado por la presencia de la mujer en el hogar. Hoy se registra una intensa participación de la mujer en el mercado de trabajo, lo que ha incrementado la demanda de servicios preescolares.

A pesar de su importancia, el sector preescolar ha tenido históricamente un escaso y tardío desarrollo en el país. La expansión del sistema educativo uruguayo se verificó en el aumento de la oferta pública en materia de educación media y superior. Esta tendencia de expansión dio prioridad a la satisfacción de la demanda educativa promovida por los sectores medios y altos de la sociedad. Hoy se impone una política inversa, que de prioridad en la adjudicación de recursos a la educación inicial y básica, generalizándolos a toda la población.

Debe señalarse que la expansión de la matrícula preescolar pública se ha estancado totalmente en los últimos años. En 1983, había 41.460 niños matriculados en todo el país; en 1987, 41.569. Se constata una muy ligera pérdida de matrícula en Montevideo, que pasa de 17.954 a 17.319 y un aumento de la misma índole en el Interior, de 23.506 a 24.250. Pequeños aumentos y disminuciones se constatan en todos los departamentos, con la sola excepción de Rivera, donde la matrícula pública aumentó en un 33.4%. La matrícula en enseñanza privada, habilitada o autorizada, fue en 1987 de 17.310, con lo que se llega a una cobertura total de 58.879, de

la cual, por lo tanto, casi el 30% está en el ámbito privado. En alguna medida estas cifras son engañosas. Existe una gran cantidad de locales privados, generalmente pequeños, a los que concurren niños en edad preescolar y que tienen, generalmente, una función más de guarderías que educativas y que, cuando asumen ésta, lo hacen de manera insuficiente porque carecen de infraestructura adecuada y el personal no siempre tiene la preparación para tareas preescolares. Por esta causa, es mejor razonar sobre la matrícula oficial y privada habilitada o autorizada. Pero el fenómeno que se acaba de señalar evidencia que la mayor parte de la población está demandando servicios de guardería y preescolares y que la satisfacción de los mismos está limitada por la débil oferta de servicios públicos.

En definitiva, solamente el 38% de la población del tramo de edades de 3-5 años se encuentra atendida por establecimientos oficiales y privados habilitados.

1987	1987	
<u>Población 3 - 5 años</u>	<u>Matrícula Preescolar 3-5 años</u>	<u>%</u>
153.700	58.879	38.3

Fuentes: Población: Dirección General de Estadística y Censos - VI Censo General de Población.
Matrícula: Consejo de Educación Primaria-Departamento de Investigación y Planeamiento Educativo.

Las autoridades de la Administración Nacional de Educación Pública, a los efectos de impulsar la extensión de la educación preescolar, han definido como objetivo universalizar la existencia a la preescolar de los

niños de 5 años de edad. La meta es relativamente accesible a corto plazo y podría encararse sin perjuicio de un crecimiento en la atención preescolar para las edades menores.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, la población de edad de 5 años que participa de los servicios de educación preescolar asciende al 75%.

En consecuencia, quedan sin atención algo menos de 13.000 niños de 5 años, ya que la matrícula que figura en el cuadro no considera las Guarderías y Jardines de Infantes Privados no autorizados que en número considerable existen en diferentes puntos de Montevideo y otras ciudades del país.

1987		1987	
<u>Población 5 años</u>	<u>Matrícula Preescolar 5 años</u>	<u>Diferencia</u>	<u>%</u>
53.200	39.670	13.530	74.5

La meta sería la de escolarizar el 100% de la población de 5 años de edad en el plazo de dos años.

No basta, sin embargo, con alcanzar esa meta de cualquier manera. Es necesario que en las zonas que sufren de carencias más graves se multipliquen los jardines llamados asistenciales que, a la par de proporcionar una buena educación preescolar, hagan llegar servicios de alimentación adecuados y de seguimiento en materia de salud. La sociedad percibe, de una manera en general correcta, que la oferta pública de educación preescolar sufre de desigualdades considerables, que existen establecimientos que son mucho mejores que otros, por la calidad del personal docente que tienen, por los servicios que prestan, etc. Esto

produce situaciones no deseables, como por ejemplo, que para inscribir a los hijos en determinados establecimientos se formen colas desde la tarde anterior al día en que se inicia la inscripción y se ejerza toda clase de influencias para eludir la necesidad de ir a la cola. Es indispensable atacar fenómenos de ese tipo e impulsar un proceso por el que los establecimientos mejores estén al servicio de los sectores de la población más desvalidos.

3. EDUCACION PRIMARIA

a) Cobertura del sistema

El censo de 1985 proporciona una útil aproximación al tema de la cobertura del sistema escolar en sus distintos niveles, por lo que interesa reproducir el cuadro que sigue:

En términos globales, a nivel de Educación Primaria la situación parece relativamente satisfactoria. De 325.000 niños de 6 a 11 años, asisten 306.700, es decir el 94.4%. De los 10.600 que nunca asistieron, 8.800 tienen 6 años (los niños que cumplen esta edad con posterioridad al mes de mayo no pueden inscribirse en la escuela) y las cifras de las edades posteriores demuestran que, al menos 8.000 asistirán más tarde, (con ello el porcentaje se eleva al 96.8%. Otra manera de calcular sería tomar la población de 7 a 12 para evitar el efecto de los que no entraron a Enseñanza Primaria a los 6 años, aunque esto lleva a incluir a los de 12 años que terminaron la escuela y que no siguen estudiando. En ese caso, el porcentaje sería de 96.3%. Si se considera que hay un porcentaje de incapaces totales para ingresar al sistema educativo, las cifras indican que prácticamente la totalidad de la población asiste durante 6 años al mismo. En otras palabras, todos los niños concurren a la Enseñanza Primaria el tiempo teóricamente suficiente como para egresar de ella y una parte lo hace durante un lapso mayor. Sin embargo, no todos egresan: la tasa aparente de egreso se sitúa alrededor de un poco más del 80%.

CUADRO 1**POBLACION EN 1985 DE 6 AÑOS Y MAS DE EDAD POR
ASISTENCIA A LA ENSEÑANZA REGULAR, SEGUN
GRANDES AREAS, SEXO Y GRUPOS DE EDADES**

GRANDES AREAS SEXO Y GRUPOS EADAES		NUNCA			
		TOTAL	ASISTEN	ASISTIERON	ASISTIERON IGNORADO
TOTAL PAIS					
TOTAL		2630,7	605,7	1882,1	128,9
06 - 11		325,0	306,7	5,5	2,3
06		35,5	43,1	0,4	1,2
07		54,6	52,8	0,8	0,3
08		56,1	54,7	0,8	0,3
09		55,2	53,8	1,0	0,2
10		54,2	52,6	1,2	0,2
11		51,4	40,7	1,4	0,1
12 - 17		288,6	203,5	82,3	1,4
12		52,1	47,3	3,0	0,2
13		47,6	41,1	6,1	0,2
14		49,0	36,9	11,8	0,3
15		47,3	30,7	16,3	0,2
16		48,4	26,4	21,5	0,3
17		45,1	21,1	23,7	0,2
18 - 24		314,5	66,4	244,2	3,0
18		44,2	15,9	27,9	0,4
19		43,1	12,8	30,0	0,3
20		44,7	9,9	34,3	0,4
21		44,9	9,0	35,4	0,4
22		45,8	7,4	37,8	0,4
23		46,2	6,2	39,5	0,5
24		45,5	5,4	39,5	0,5
25 - 29		216,4	14,4	198,6	2,7
30 - 39		370,8	7,6	354,2	7,5
40 y m ás		1115,4	7,1	997,4	103,7

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), VI Censo de Población y IV de Viviendas.

La matrícula de la educación primaria común está prácticamente estancada que puede ser de otra manera. La causa es que, habiendo alcanzado a la casi totalidad de la población matriculable, ésta prácticamente no crece ni crecerá previsiblemente en un futuro inmediato. Este hecho favorece, a primera vista, la prestación adecuada del servicio desde que la demanda social se mantiene en los mismos términos. Sin embargo, el problema es mucho más complejo por el cruce de diversos factores. Un lentísimo crecimiento de la población como el que constatan los censos entre 1963 y 1985, como consecuencia de la muy baja natalidad y la emigración internacional, se ha acompañado de una movilidad territorial bastante importante.

Una primera variable para acercarse al problema lo constituye la distinción entre matrícula urbana y rural. La población rural disminuye constantemente, la matrícula de las escuelas rurales también lo hace en la misma forma. En 1982 había 40.683 inscriptos, en 1987 sólo 36.473, una disminución de algo más del 10% en apenas cinco años. Los niños rurales entre 6 y 11 años eran 45.300 en el censo de 1985. En ese año la matrícula rural fue de 38.470 alumnos, lo que daría un porcentaje de asistencia mucho menor que el señalado para el total del país. Los niños urbanos de 6 a 11 eran 279.700 y la matrícula urbana, 271.841, o sea el 97.2 por ciento. Pero esto ignora los 11.812 alumnos que ese año estaban matriculados en educación especial, que es totalmente urbana. Si ellos se sumaran, se superaría la población urbana matriculable. La explicación es que un porcentaje de cierta entidad de niños que viven en zonas rurales concurren a escuelas urbanas.

El despoblamiento de las áreas rurales y la declinación de la matrícula plantea problemas de muy difícil solución. El país cuenta con 1.350 escuelas rurales, lo que significa que, promedialmente, hay 27 alumnos por escuela, lo que es bajísimo. Este promedio oculta enormes diferencias departamentales, desde los 46 alumnos que promedialmente hay por escuela en Canelones hasta los 13 que hay en Flores. La mitad de las

escuelas rurales —exactamente 644— tienen un promedio inferior a los 24 alumnos. Más aún, para citar un ejemplo límite, los 421 alumnos matriculados en las escuelas rurales de Flores concurren a más de 30 escuelas que tienen menos de 10 alumnos, incluso algunas menos de 5. Ya no se trata de verdaderas escuelas, sino de una especie de enseñanza particular financiada con fondos públicos. Si se agrega que hay más de 2.300 docentes rurales se tiene una idea de la bajísima proporción de alumnos por maestro.

Inversamente, se da el fenómeno de la superpoblación de muchas escuelas urbanas. Este aspecto se debe, en parte, a las deficiencias de la oferta global, pero sobre todo al fenómeno de la movilidad territorial de la población mencionado más arriba sin una adecuación paralela de la locación escolar. Entre el censo de 1963 y el de 1975 un solo departamento, Lavalleja, disminuyó su población en números absolutos. Entre el censo de 1975 y el de 1985, Lavalleja continuó disminuyendo, pero también lo hicieron otros seis departamentos, a saber, Durazno, Flores, Florida, Río Negro, Soriano y Tacuarembó. Por otro lado, existen departamentos, como Canelones y Rivera, que han visto crecer aceleradamente su población. A ello debe agregarse el desplazamiento poblacional dentro de una misma ciudad. El caso de Montevideo es típico al respecto. Determinadas zonas han experimentado fuertes descensos de su población, otras se han mantenido y un tercer grupo registra aumentos considerables. Ahora bien, por razones obvias, la distribución espacial de la oferta de locales escolares tiene una rigidez muy alta y, en buena medida, se adapta más a la distribución de la población en el pasado que a la que existe actualmente. Como consecuencia, el número de alumnos por maestro que en las escuelas urbanas es muy aceptable cuando el sistema es considerado globalmente, oculta desde clases superpobladas a muchas subpobladas dentro de la misma ciudad.

La realidad escolar exige la adopción de medidas que contribuyan al mejoramiento del proceso enseñanza-aprendizaje. Existen grupos super-

poblados en los cuales debe mejorarse la relación maestro-alumno, así como en muchos casos deben desdoblarse escuelas que funcionan en doble turno con más de quinientos alumnos.

La matrícula de educación común en 1987, correspondiente a las escuelas urbanas del país, ascendió a 271.113 alumnos. Los grupos de clase en las escuelas urbanas fueron a su vez 9.404. En consecuencia, el promedio de alumnos por grupo en las escuelas urbanas es de 29 escolares. Este promedio corresponde al número de alumnos por clase que puede considerarse óptimo en enseñanza primaria.

Sin embargo, ese promedio no refleja la realidad específica de un número considerable de escuelas ubicadas en zonas de importante densidad de población. En la realidad la matrícula no se distribuye homogéneamente entre todas las escuelas. En este aspecto se registran importantes desigualdades de una zona a otra y de una escuela a otra.

En 1987, 543 grupos en escuelas urbanas tenían 41 y más alumnos, de los cuales 275 correspondían a Montevideo y 268 al interior urbano. Del estudio realizado sobre la composición de estos 543 grupos, resulta que el promedio de alumnos por clase de los mismos es de 45. Como se puede apreciar, estas cifras superan largamente los niveles deseables en cuanto al número de alumnos que deben integrar un grupo escolar para el adecuado aprovechamiento de los cursos. Se impone, en consecuencia, la reducción del número de alumnos de estos 543 grupos, y la meta propuesta es llevar los mismos a 35 alumnos.

/

b) Formas de atención por áreas y grupos sociales

Las consideraciones precedentes sobre la cultura del sistema educativo primario en Uruguay requieren para profundizar de una observación sobre los tipos de sistemas educativos de América Latina ya que la

comparación entre países también permite reflexionar sobre las desigualdades internas de la educación uruguaya.

Es necesario partir de algunas reflexiones generales. Pese a la existencia de desigualdades por diversas causas, es cierto que la variable fundamental es la socio-económica y múltiples estudios demuestran la alta correlación que existe entre ella y las otras. Sin embargo, esa relación es muy compleja y su significado tiene importantes variaciones según los diversos niveles de cobertura del sistema educativo. Como sería imposible examinar todos los casos, se tratará de analizar sucintamente algunas situaciones que pueden considerarse típicas en el sentido sociológico.

En la región, un extremo se encuentra un modelo que es socialmente excluyente, incluso desde la enseñanza primaria. Los que participan en él, proporcionalmente pocos, pertenecen a los estratos alto y medio alto. Aunque casi todos egresan del primer nivel, una pequeña proporción no es capaz de hacerlo. Como es obvio, la razón de ese fracaso escolar nada tiene que ver con la estratificación, sus causas son individuales. En un sistema de este tipo, la participación de los estratos que lo hacen tiene más que ver con cuestiones de status que con formación para el trabajo y la actividad económica.

A este tipo, en toda su plenitud, ya no pertenece ningún país de América Latina, pero algunos se aproximan a él en determinados aspectos. Así, tienen un sistema privado que es parte importante de la matrícula total, donde las tasas de fracaso son muy bajas en tanto que son muy altas en el público. El funcionamiento del sistema privado se acerca al tipo reseñado.

El tipo medio, si cabe la designación, se da cuando la totalidad o la casi totalidad de los niños de las grandes urbes, una alta proporción de los que viven en las medianas, una pequeña en las menores y una muy baja entre los habitantes rurales ingresan al sistema escolar. Puesto que el acceso

es relativamente alto pero no total, lo más importante para el análisis es determinar de qué grupos sociales provienen los excluidos. Ellos son los marginales urbanos, una parte de los estratos bajos de las urbes y la totalidad de los estratos bajos y una parte de los medios bajos en las zonas rurales. Las tasas globales de egreso de la enseñanza primaria en relación a los que accedieron a ella son bajas; pero quizás es más importante subrayar que los diferenciales entre las tasas de egreso de los diferentes grupos sociales son muy altos. El egreso es prácticamente universal entre los estratos altos y medio altos; se sitúa en alrededor del 50% para los medios y medio bajos urbanos, alcanzando apenas a un 10% ó 15% de la totalidad que accedió a la escuela rural.

El tercer tipo se da cuando el acceso es universal o prácticamente universal y porcentajes muy altos egresan de la enseñanza primaria. En esta situación se encuentran, o se aproximan a ella, varios países de America Latina. El funcionamiento del sistema, en lo que tiene que ver con el problema de la igualdad, se vuelve extremadamente complejo. Sólo se intentará hacer aquí una síntesis de las cuestiones fundamentales en relación a este tercer tipo.

La situación en la que se encontraban los estratos altos y medio altos en el tipo anterior se extiende a los medios y a los medio bajos. Pero lo más nuevo está constituido por la importante irrupción de los estratos bajos o populares, puesto que el acceso de éstos, inexistente o muy limitado en los tipos anteriores, se universaliza o casi llega a ello. Las desigualdades se trasladan sobre todo a las tasas de egreso diferenciales. Estas son sensiblemente menores para los hijos de los obreros industriales, por ejemplo, que para los que provienen de los estratos medios o altos, sin perjuicio de las diferencias de cierta entidad entre los estratos medio bajos y los demás. La discriminación más notable es la que se produce respecto a los hijos de los trabajadores rurales cuyas tasas de egreso son bajísimas. En los países con mayor expansión se da el fenómeno de que, pese a su menor tasa de egreso, la representación de los hijos de obreros

industriales en la matrícula final es la misma que la que tienen en la población activa.

De esa alta tasa de egresados de la enseñanza primaria, una proporción muy elevada ingresa a la enseñanza media. En este ciclo se produce un nuevo proceso de selección que, en grandes líneas, sigue las mismas tendencias constatadas en primaria. Esto significa que los hijos de los trabajadores rurales casi no ingresan y los pocos que lo hacen, rara vez egresan, y que los hijos de los obreros industriales lo hacen en una proporción mucho menor que la que tienen en la población total. En este tercer tipo puede decirse que los mecanismos fundamentales de discriminación funcionan sobre todo en el nivel medio; en tanto que en el tipo anterior ello incurría en el primario.

Como consecuencia, no es de extrañar que aún en los países que más plenamente se acercan a este tipo, los estratos bajos o populares estén muy subrepresentados en la enseñanza superior.

En este tercer modelo se producen cambios importantes en lo que tiene que ver con el origen social de los alumnos. Este ya no discrimina, o lo hace cada vez menos, respecto al acceso a la enseñanza primaria. Continúa haciéndolo en cierta medida respecto a las posibilidades de egreso, como ya se ha visto. Se llega, sin embargo, a una situación en la que en ciertas ciudades prácticamente todos egresan, independientemente de su origen social. Estudios basados, por ejemplo, en la Encuesta de Hogares de Montevideo muestran que prácticamente todos los niños terminan la enseñanza primaria. Las desigualdades derivadas del origen social no han desaparecido totalmente, se han vuelto más sutiles, se constatan en la edad del egreso o en las calificaciones, ya no en el egreso mismo. Los hijos de los estratos más bajos tienden a egresar más tarde porque emplean más años de escolaridad para hacerlo y puede sospecharse que una parte de ellos egresa al fin, no a causa del nivel de conocimientos alcanzados, sino en razón de su edad.

Las desigualdades sobreviven, pues, aun en aquellas zonas en que el sistema funciona de manera aparentemente más igualitaria, pero son de variada índole. Es innegable, por ejemplo, que el papel de los factores endógenos en el sistema escolar se hace más importante. Si los niños de los estratos populares bajos concurren al sistema durante los años necesarios para egresar de él y más aún, una parte al menos de su porcentaje de fracaso en relación con otros grupos se traslada al sistema escolar. Suele arguirse que la principal causa explicativa son las diferencias que provienen del patrimonio cultural familiar frente a las exigencias de la escuela. Este argumento, muchas veces esgrimido por los maestros, no demuestra por sí mismo que una parte, al menos, de la responsabilidad no provenga del sistema. Por otra parte, en cierta medida hace esa responsabilidad más grave, puesto que postula una "cultura escolar" como un ideal que debe ser alcanzado por todos so pena de perecer.

Al lado de las formas de discriminación que se acaban de mencionar, existen otras menos sutiles y de gran importancia. Partamos del supuesto de que se llega a que todos o casi todos los niños egresen de primaria y que un alto porcentaje lo haga, también, de la enseñanza media. El sistema se hace aparentemente más igualitario y, en alguna medida, puede decirse que efectivamente lo es. Sin embargo, en forma paralela ocurren diversos fenómenos que limitan este logro.

El primero es el de la "devaluación educacional", cuya importancia subrayé hace muchos años ⁽¹⁾. Cuando muy pocos, proporcionalmente, egresan de la enseñanza primaria, la calidad de egresado tiene, al menos para ciertos grupos, una importancia social y económica relevante. Cuando todos o casi todos egresan, tal credencial pierde importancia,

(1) Aldo E. Solari. "Algunas paradojas del desarrollo de la Educación en América Latina", en *Revista Latinoamericana Ciencias Sociales*, No. 1 y 2 - Junio - Diciembre 1971, FLACSO - SANTIAGO DE CHILE.

trasladándose a niveles más altos, como el de egresado de la enseñanza media. Y así sucesivamente. En otras palabras, la posesión de ciertos niveles educativos se devalúa continuamente en función del aumento de la proporción de los que egresan de ellos. Es el fenómeno bien conocido de que para poder ocupar el mismo puesto ocupacional se necesitan muchos más años de educación de una generación a otra. Por lo tanto, cuando todos egresan de la enseñanza primaria, esa condición los iguala, pero las desigualdades se trasladan a los niveles más altos del sistema.

Aún suponiendo que todos los educandos frecuentaran establecimientos de la misma calidad y eficiencia, ocurre que determinados grupos se apropian de más años de educación formal y, al mismo tiempo, disminuye la valoración de aquellos a los que llegan a acceder.

Otro fenómeno tanto o más grave que el anterior es la estratificación de los establecimientos educacionales que termina significando la creación de circuitos pedagógicos diversos, como se ha señalado muy atinadamente.⁽²⁾

La estratificación de los establecimientos educacionales puede analizarse en diferentes dimensiones. Previamente, conviene señalar que sería erróneo confundir este fenómeno con la distinción entre enseñanza pública y privada. Es verdad que, generalmente, es en la enseñanza privada donde se encuentran los establecimientos de más alto prestigio social, pero también los hay de muy modesta significación. A su vez, en el sistema público siempre es posible identificar un complejo sistema de estratificación.

(2) Juan Carlos Tedesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo en América Latina", en Ricardo Nassif, Germán W. Rama y Juan Carlos Tedesco. *El Sistema Educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz 1984, pág. 30 y sigs. y también en Juan Carlos Tedesco. *El Desafío Educativo: Calidad y Democracia*, Buenos Aires. GEL 1987

En el caso del sistema público, el fenómeno puede revestir muy variadas formas. En algunos países existen establecimientos que dependen del gobierno nacional; otros que pertenecen a las provincias o estados y otros que dependen de los municipios. Es común que, en grandes líneas, la estratificación siga el orden en que se ha hecho la enumeración. Es obvio que estamos simplificando la cuestión por razones de brevedad, puesto que dentro de cada una de las categorías que hemos señalado se da un complejo fenómeno de estratificación interna. Si pudiera caber alguna duda al respecto, la mejor prueba la proporciona el caso en el que existe un sistema público nacional único, teóricamente homogéneo, donde los educadores dependen de las mismas autoridades y reciben los mismos ingresos por iguales funciones. Pese a ello, se produce una notable estratificación interna.

Determinadas escuelas funcionan en mejores locales, tienen un equipamiento superior a la media y utilizan recursos humanos mejor preparados, por lo que no es de extrañar que tengan más prestigio que otras. El fenómeno tiende a la auto reproducción, puesto que las escuelas de mayor prestigio atraen a los mejores maestros, es en ellas en donde se recluta a la mayoría del personal más jerarquizado, etc.

Es transparente la importancia de estos hechos desde los más variados puntos de vista, pero seguramente en ninguno tan decisiva como con respecto al tema central de éste análisis, la cuestión de la igualdad. La estratificación de los establecimientos educacionales públicos tiende a coincidir con la estratificación social. En grandes líneas, puede decirse que las mejores escuelas del sistema público se sitúan en las zonas urbanas en las que viven los estratos medios y las peores, en aquellas que residen los estratos más populares. Los maestros recién egresados son enviados a las escuelas al servicio de los estratos más bajos, es decir a aquellas que requerirán un servicio escolar mejor para superar las deficiencias del ambiente familiar.

Si en un país existe una determinada proporción de maestros sin título, puede asegurarse de antemano que todos están al servicio de los estratos más desfavorecidos; si todos tienen título, ocurrirá lo mismo con los peores titulados y así sucesivamente. Esta grave cuestión, de importancia trascendental, muy a menudo es pasada por alto o ligeramente mencionada cuando se enumeran los problemas que enfrentan las políticas educacionales. Es de sospechar que ello ocurre, en gran medida, porque se está en presencia de una de las cuestiones más difíciles de abordar. Los obstáculos al cambio educacional, tan grandes en cualquier situación, se vuelven formidables aquí. Me limito a recordar rápidamente algunos de ellos. Los peores locales escolares, insuficientemente equipados, son los que están al servicio de los sectores más desfavorecidos. ¿Cuál sería el monto de las inversiones necesarias para cambiar esa situación? Cabe sostener que algunos estudios parecen demostrar que no hay una correlación definida entre calidad edilicia y rendimiento. De todas maneras esta parece existir, sobre todo en materia de equipamiento, a partir de ciertos mínimos a los cuales la mayoría de los locales en cuestión no llegan.

Mucho más graves son los problemas que plantea el personal docente. Alcanzar el objetivo de que todos los maestros sean titulados, es decir que hayan superado con éxito un proceso de formación teóricamente adecuado, no es cosa fácil y requiere, además, de un tiempo considerable. Se ha demostrado, para citar un ejemplo, cómo los maestros no titulados se concentran en las zonas más pobres del Gran Buenos Aires. Aún alcanzado el objetivo de que no existan maestros sin título en la enseñanza pública, como ocurre en Uruguay, los problemas no desaparecen. Si los maestros de la enseñanza pública son designados, como ocurre en muchas partes, por mecanismo de padrinazgo político, su distribución nada o muy poco tiene que ver con las exigencias del servicio. Si, como ocurre en el Uruguay, el procedimiento normal para designar maestros, directores e inspectores es el concurso, sólo desconocido durante el régimen autoritario, otras cuestiones afloran. Se llega a una situación

aparentemente ideal: nadie puede ser maestro si no tiene título habilitante; entre los que lo poseen deben hacerse concursos para proveer efectivamente los cargos; sólo los que, por el procedimiento que se acaba de describir, se vuelven titulares de los cargos, después de un período mínimo de años pueden concursar para Inspectores de zona, y así sucesivamente para Inspectores Departamentales, Regionales y Nacionales. En todos los casos, los que concursan lo hacen para una lista, previamente conocida, de cargos vacantes y son ordenados según el puntaje que obtienen en el concurso. Ese ordenamiento tiene el efecto de permitir un llamado para la elección de cargos. Esto significa que, en el acto de la elección, el número uno de la lista elige el cargo vacante que mejor le convenga, con lo que el mismo ya no es más elegible; luego el número dos elige entre los cargos restantes y así sucesivamente, hasta agotar la lista.

Este sistema tan elaborado y tan rodeado de garantías tiene obviamente una consecuencia indeseable: los mejores maestros y los mejores directores eligen las mejores escuelas, que son aquéllas que están situadas en zonas al servicio de los estratos medios y medio altos, ya una parte de estos últimos y casi todos los originarios de los estratos altos asisten a la enseñanza privada.

La consecuencia es que los peores maestros son puestos al servicio de las escuelas situadas en zonas al servicio de los estratos más bajos que son, justamente, las que requerirían un personal docente mejor, para enfrentar las graves dificultades que tienen los alumnos que concurren a ellas. Es obvio que mejores y peores maestros es una clasificación que deriva del resultado de los concursos y que puede dudarse de la eficacia de éstos como mecanismos de selección. Por más dudas que se tengan, parece cierto, sin embargo, que en los grandes números esos resultados avalan lo cierto de esa distinción. Un problema de esta naturaleza no tiene fácil solución.

Tedesco ⁽³⁾ ha hecho notar, con razón, que la creación de esos circuitos pedagógicos diferentes existe en todos los países, se ha impuesto pese a su contradicción con los fines de las políticas educativas. Si una empresa pusiera un personal menos calificado al servicio de las operaciones productivas más difíciles, toda la sociedad sería consciente de la magnitud del dislate y la empresa no sobreviviría. Pues eso es lo que hace, en sus grandes líneas, el sistema educacional: los niños que, como grupo, tienen mayores dificultades de aprendizaje están a cargo de los educadores menos calificados.

c) Repetición

El hecho de que cerca de un quinto de la población que ingresa a Primaria no egrese se debe, sobre todo, a la importancia de la repetición. En 1986 el porcentaje general de repetidores fue del 11.38%. Si se consideran los últimos años parece existir una tendencia a una leve disminución del mismo. Pero ésta no es importante ni tampoco continua. Ese promedio general sintetiza grandes diferencias. En el primer curso, el porcentaje es del 21.58%, en el último es de 4.18, más de 1/5 de los alumnos repiten en primer año; en años anteriores esa proporción se acercó a 1/4. Si se piensa que un 13% repite en segundo año y que una altísima proporción de los mismos ya lo había hecho en primero, se concluye que 1 de cada 10 alumnos demora cuatro años en aprobar los dos primeros.

(3) Juan Carlos Tedesco, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo en América Latina", en Ricardo Nassif, Germán y Juan Carlos Tedesco. *El Sistema Educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz 1984, pág. 30 y sigs. y también en Juan Carlos Tedesco. *El Desafío Educativo: Calidad y Democracia*, Buenos Aires. GEL 1987.

Estos porcentajes diferenciales por curso escolar, con ser muy significativos, son menos importantes que los que se dan entre diferentes escuelas. Para no abrumar con cifras, nos referiremos a Montevideo y Paysandú. En el primer departamento, existen 129 escuelas de enseñanza común. De ellas, 44, más de la tercera parte, tuvieron en 1986 índices de repetición en el primer curso entre el 25% y el 34% y 24 entre el 35% y el 54%. Es decir que más de la mitad de las escuelas tuvieron índices superiores al 25%. Frente a un promedio general de repetición del 13% para el segundo curso, existen 11 escuelas, casi el 10% del total de escuelas, donde el promedio está entre el 25% y el 34%. En Paysandú, de 30 escuelas urbanas, 9 registran tasas de repetición en el 1er. curso entre el 25% y el 34% y 6, entre el 35% y el 54%, o sea que la mitad exactamente está por encima del 25%. En el segundo curso, sólo una escuela tiene entre el 25% y el 34%, pero 2, que equivalen al 10% del total de escuelas exceden del 35%.

La localización de esas escuelas con altos índices de repetición se da en las zonas más deprimidas económica y socialmente de ambas ciudades.

Estos índices son reveladores de una serie de fenómenos. Por una parte, como se ha señalado más arriba, de las graves dificultades que determinados grupos sociales tienen para superar las exigencias del medio escolar. Por otra parte, de un fenómeno que tiene graves consecuencias. El índice de uno de ellos es la importancia de la extraedad, es decir de los alumnos con edades superiores a las que teóricamente corresponden al curso en que están matriculados. Eso lleva a altas tasas de repetición y es una causa de deserción. Deserción no en el sentido de que los alumnos asistan al sistema menos de seis años que, como se ha visto, no ocurre, sino que los alumnos se retiren de la escuela sin haber aprobado los seis años previstos por el Plan.

La repetición es, pues, el problema central que enfrenta nuestra escuela, particularmente la pública. Oportunamente se verán las políticas ensayadas para disminuirla.

4. EDUCACION SECUNDARIA

a) Cobertura del sistema

Los planes de enseñanza media prevén una duración de seis años que, teóricamente, se extienden de los 12 a los 17 años de edad. El cuadro de la página 6 permite una aproximación al tema de la cobertura. De 288.600 personas que en 1985 tenían entre 12 y 17 años, asistían a algún establecimiento de enseñanza 203.500, o sea el 70.5% , lo que es sumamente alto. Sin embargo, debe observarse que esos porcentajes varían desde el 92.4% que asiste a los 12 años hasta el 46.5% que lo hace a los 17 años, lo que significa que está considerablemente aumentado por el importante porcentaje de niños de 12 años que todavía concurre a Enseñanza Primaria. Otro dato está constituido por la matrícula que en 1986 fue de 169.482 alumnos, 140.835 en la enseñanza oficial y 28.647 en la primada habilitada, es decir el 16.9% de la matrícula total. Sumado el ciclo básico de U.T.U. se llega a más de 200.000 personas matriculadas, es decir a una cifra muy análoga a la que aparece en el censo ,pero en la que debe estar incluido un porcentaje considerable de personas con más de 17 años. Existen discrepancias sobre la cobertura real de la Enseñanza Media que, de todos modos, parece situarse en el entorno del 60% de la población en edad de asistir.

Esa matrícula crece, muy lentamente, en alrededor del 3% anual, lo que de todos modos es más alto que el crecimiento de la población total.

De esa matrícula, alrededor del 60% se encuentra en el Ciclo Básico y el 40%, en los tres últimos años. Esto indica un alto porcentaje en el Ciclo Básico. En 1985 los inscriptos de edades 13, 14 y 15 eran 75.812 sobre 143.900 en la población total de esas edades, o sea el 52.7%. De agregarse los que concurrían al Ciclo Básico de U.T.U. se llega a alrededor del 70%.

b) El ciclo básico y sus modalidades

Se hace indispensable una breve reseña histórica: "Hasta comienzos de la década de 1970, el sistema educativo evidenciaba una estructura muy rígida, careciendo de articulaciones verticales entre los niveles y los ciclos y horizontales entre las distintas ramas que lo integraban. Esta situación era reforzada por una organización institucional donde existían varios entes autónomos de enseñanza que actuaban como comportamientos estancos, impidiendo un enfoque global de la problemática educativa con vistas a una unidad real del sistema.

En la educación media, la rigidez estructural estaba dada por el carácter inicial y prematuro de las opciones vocacionales y la inexistencia de mecanismos de reconversión en las orientaciones o de pasaje de una a otra rama, dentro de los mismos niveles.

En el caso de U.T.U., a lo anterior se agregaba la inexistencia de una adecuada coordinación y conexión entre las distintas áreas, en lo interno, y tampoco brindaba —salvo casos muy excepcionales— la posibilidad de una salida o entronque con los cursos de nivel superior, impartidos por la Universidad de la República.

Precisamente esta última característica, es decir el tratarse de una enseñanza de nivel medio exclusivamente terminal, hacía de los cursos impartidos en la Universidad del Trabajo un callejón sin salida, lo que, junto a la escasa estimación social por el trabajo manual, convertía a los mismos, de hecho, en una enseñanza de segunda categoría.

La sanción de la Ley de Educación General No. 14.101 supuso, en ese aspecto, un adelanto, otorgando un mayor nivel de flexibilidad a la estructura, al consagrar en el artículo 4o.:

- El establecimiento del Ciclo Básico Común en el nivel secundario, de 3 años de duración y carácter obligatorio, trasladando la opción vocacional a una etapa de mayor madurez del estudiante.

- Un segundo ciclo de educación media, modalizado en tres orientaciones optativas y habilitantes al mismo tiempo para continuar estudios superiores y obtener un título que permita ejercer profesiones de nivel medio.

- Una mayor articulación horizontal y vertical entre las ramas de la enseñanza, permitiendo la traslación del educando de una a otra, dentro de los mismos niveles.

- El acceso a la Universidad de la República desde cada una de las modalidades del segundo ciclo de educación media.

El Plan de Estudios 1976 que, con algunas modificaciones, rige en la educación media, vino a implementar la nueva estructura establecida por la Ley No. 14.101, pero en lo que atañe al Ciclo Básico concebido inicialmente en la órbita del Consejo de Educación Secundaria, introdujo una innovación modificativa del texto legal.

El Plan 1976 estableció dos modalidades de Ciclo Básico: la de

Secundaria y la de UTU, con lo que la reforma concebida para obviar el inconveniente de una opción prematura vino a quedar frustrada en este punto.

Por otra parte, la división del nivel medio de dos ciclos resultó ambigua, ya que no están delimitadas las fronteras de uno y otro. Así, el 4to. y 5to. año de la educación técnico-profesional, si bien pertenecen formalmente al segundo ciclo de la educación media, se rigen, sin embargo, por el sistema de evaluación y pasaje de grado del primer ciclo, que es sustancialmente distinto al del nivel superior. Otro indicio de la ambigüedad y de la falta de coherencia interna de la estructura curricular del Plan 1976 resulta de la existencia de un 4to. año fusionado o común, integrado a un ciclo concebido como "diversificado" por orientaciones y opciones profesionales.

La existencia de dos modalidades de Ciclo Básico impone a los estudiantes que egresan del nivel primario una opción prematura, sin perjuicio de las articulaciones que reconoce entre ambas. En el caso de los estudiantes que ingresan a la modalidad U.T.U. de Ciclo Básico, a la mencionada elección se agrega la que deben hacer por una de las catorce orientaciones profesionales previstas en el Plan de Estudios.

Ello significa que los estudiantes deben definir generalmente su vocación a los doce años, en circunstancias en las cuales no tienen elementos suficientes de juicio, adecuado desarrollo psicológico ni la indispensable perspectiva sobre sus posibilidades y necesidades. De hecho, el estudiante no efectúa realmente opción. Su decisión responde, más que a sus verdaderas necesidades o a las posibilidades del país, a la presión de factores ajenos a las mismas (decisión paterna, urgencias económicas, búsqueda de ascenso social).

Esta situación es reforzada por la ausencia de orientación y exploración de aptitudes durante el transcurso de los tres años de estudio en el

Ciclo Básico, al cabo de los cuales el estudiante sigue tan desorientado como al principio, sin que haya tenido la posibilidad de confirmar el acierto de la opción que ha realizado o rectificar rumbos. Esta situación se reproduce en la modalidad Secundaria donde se constata idéntica carencia.

El establecimiento de dos modalidades del Ciclo Básico tuvo como fundamento expreso la existencia de "Un número de alumnos que por razones vocacionales o económicas desea o necesita desde temprana edad ser capacitado en un oficio. La capacitación en un oficio no es objetivo de Educación Secundaria. La formación cultural general no es objetivo específico de U.T.U.. Se considera una solución aceptable para los alumnos arriba citados el dictado en U.T.U. del Ciclo Básico proyectado, con variantes en la asignatura Manualidades, la que comprenderá una carga semanal mínima de diez horas y contenido programático adecuado a la finalidad mencionada"⁽⁴⁾.

De las expresiones que figuran en el texto oficial transcrito, interesa comentar dos aspectos: 1) Si la implantación de la modalidad U.T.U. de Ciclo Básico obedeció, como se afirma expresamente, al propósito de brindar capacitación en un oficio a un sector del estudiantado desde temprana edad, ello supuso desvirtuar la finalidad misma de este ciclo, que es la de ofrecer una sólida formación general. 2) A pesar de que se reconoce expresamente que la formación cultural general no es cometido específico del Consejo de Educación Técnico-Profesional, como la buscada capacitación en un oficio no es función de educación secundaria, se concluye imponiendo al Consejo de Educación Técnico-Profesional un Ciclo Básico de cultura general, pero que admite una asignatura profesionalizante (Taller).

(4) Consejo de Educación Técnico-Profesional, Consejo de Educación Secundaria Básica y Superior, *Reforma Educativa*. Año 1976. Ed. Dpto. de Divulgación y Cultura. Mimeografiado. Diciembre 1975 pág. 9

La función de brindar una formación cultural general no tenía antecedentes en dicho Consejo, ni éste contaba con cuadros docentes preparados para cumplirla, lo que supuso un esfuerzo que desvirtuó el cumplimiento de la función específica que le correspondía desarrollar en el área técnica.

La profesionalización prematura que se procura atender con esta modalidad, observada con proyección temporal, es perjudicial para el estudiante, pues limita tempranamente sus perspectivas y cualquier evolución ulterior. Si, por un lado, cercena las posibilidades de desenvolvimiento de búsqueda y de exploración por parte del estudiante, por otro contradice la tendencia del mundo laboral, signada por cambios acelerados en las especialidades y técnicas y en las características de las profesiones. Además, debiendo producirse la opción por determinada orientación profesional al ingresar al Ciclo Básico, ésta no se realiza sobre bases reales con respecto a las perspectivas laborales concretas, lo que sí sería factible, si se permitiera que la opción se realice más adelante.

Asimismo, el hecho de que el 94% de los alumnos de la modalidad U.T.U. se concentra en 5 de las 14 orientaciones profesionales previstas (Mecánica, Electricidad, Corte y Costura, Carpintería y Cocina) indica que la gama de posibilidades ofrecida no responde a las expectativas de la demanda social, pero además, se está formando mano de obra en profesiones que el país no requiere.

Se pretende brindar, a través de las asignaturas Taller (10 horas semanales) y Tecnología (1 hora semanal) una capacitación laboral, que resulta de baja calificación, por consistir básicamente en aprendizajes empíricos que poco tienen que ver con la enseñanza realmente técnica.

Existe igualmente un matiz que merece ser atendido en relación con la concepción de esta modalidad. La opción del Plan de Estudios vigente se define en el sentido de brindar una "Formación Técnica Específica"

y no una "Orientación Técnica" o "Formación Tecnológica". Esta última tendencia, en cambio, tiene la ventaja de permitir una formación profesional amplia que permita al estudiante que egresa calificarse con rapidez en ramas afines de la producción, teniendo siempre la posibilidad de una reconversión. "Con este tipo de capacitación tecnológica o polivalente, al sujeto no se le "especializa" propiamente hablando, sino que por el contrario, se lo pone en condiciones de adquirir una pluralidad de especialidades".⁽⁵⁾

Por otra parte, aunque es ampliamente reconocido que razones de orden físico, psíquico y social determinan que la edad mínima aconsejable para iniciar una capacitación profesional se sitúa en los 15 años, el Ciclo Básico de U.T.U. lo dirige a estudiantes de doce y trece años. De esta manera, el propio sistema de enseñanza presiona en sentido de un ingreso prematuro del joven en el mercado de trabajo en un estrato de baja remuneración y escasas posibilidades de futuro, debido al bajo nivel de capacitación adquirido. Ello genera, por un lado, una distorsión de la fuerza de trabajo, al introducir un personal de corta edad, mal capacitado y peor remunerado, y por otro, inhibe el ingreso de un número considerable de jóvenes a un ciclo de estudios superior que les permita una mayor y más sólida capacitación.

En el término de pocos años, se ha operado un significativo crecimiento de la matrícula del Ciclo Básico (a una tasa anual del 6.9%), que al no ser acompañada por el resto de los factores educativos (edilicios, equipamiento, adiestramiento docente, etc) ha comprometido el desarrollo cualitativo del servicio, en el que cabe observar serios problemas de rendimiento⁽⁶⁾.

-
- (5) Rodrigo Vera Godoy. "Disyuntivas de la Educación Media en América Latina" en UNESCO/CEPAL /PNUD. Proyecto de Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, DEALC No. 19. Bs. As. agosto 1979, pág. 29
- (6) Todas las cifras manejadas, correspondientes al Ciclo Básico del Consejo de Educación Técnico-Profesional, fueron tomadas de la publicación oficial de ese organismo: *Análisis Estadístico. Ciclo Básico (modalidad UTU)*. División Planeamiento Educativo. Departamentos de Estadística, Montevideo 1984.

La tasa promedio de repitencia para el año 1983 fue del orden del 16%, lo que si se le compara con los años anteriores, pone en evidencia un deterioro del rendimiento, puesto que en 1982 la tasa de repitencia se ubicó en el 15.5% y en el año 1981, en el 14.9%. A su vez, en los exámenes reglamentados de febrero de 1984, fueron aplazados el 46% de los alumnos que se presentaron, verificándose en todos los grados un número mayor de aplazados que el año anterior.

En lo que hace a la relación ingreso-egreso, puede indicarse que en 1983 egresaron del Ciclo Básico de U.T.U. 1.933 alumnos, valor que representa el 21% de los alumnos que ingresaron a primer año en 1981. De ahí que alrededor del 30% de los alumnos que cursan esta modalidad tienen más edad que la considerada para el grado que cursan. En 1er. grado, una quinta parte tiene un año de extraedad y en 2do. y 3er. años, los alumnos con un año de extraedad representan una cuarta parte del total.

Aunque los índices de deserción han mejorado en los últimos años, las cifras indican que cada 100 alumnos que inician el Ciclo Básico, 72 llegan a cursar 2do. y 52, 3er. año.

A los efectos de una adecuada valoración del problema planteado, se hace un análisis comparado del rendimiento de los ciclos básicos de la Educación Técnico-Profesional y de la Educación Secundaria, sobre la base de los datos correspondientes a 1983, último año cuyas cifras se poseen.

Niveles	REPETICION-DESERCIÓN				
	Matrícula		Cifras		Porcentaje
	C. Básico	Relación	Absolutas	Relación	
Ed.Téc.Prof.	24.581		8.258		33.5
Ed.Secundaria	71.551	2.9	11.928(4)	1.4	16.6

El cuadro anterior permite establecer en cifras relativas un menor rendimiento de la modalidad U.T.U. de Ciclo Básico. Así, mientras la matrícula del Ciclo Básico de Secundaria es 2.9 veces mayor que la correspondiente a la Educación Técnico-Profesional, dicha relación se reduce a 1.4 veces en los indicadores de rendimiento. Esto es confirmado por el porcentaje de repetición-deserción de cada Ciclo Básico sobre el total de matriculados del nivel de enseñanza respectivo, donde el porcentaje de la modalidad U.T.U. duplica el de Secundaria.

Estas consideraciones llevaron al Consejo Directivo Central a la creación del Ciclo Básico Único cuyos fundamentos se expondrán más pormenorizadamente en el tratamiento de las políticas.

c) El ciclo diversificado

Como se ha señalado más arriba, el 4to. año de Enseñanza Secundaria tiene una naturaleza ambigua. Por una parte, pertenece al segundo ciclo, puesto que no integra el primero; por otro lado, es común a todos los alumnos y no se orienta según vocaciones y, por último, su evaluación se hace en la misma forma que en el primer ciclo. De hecho, el 4to. curso es

un gozne entre el Ciclo Básico Unico y el Diversificado cuya naturaleza específica debería ser objeto de una cuidadosa evaluación.

El ciclo diversificado se integra con asignaturas comunes a todas las orientaciones y específicas para cada una de ellas. Ha significado un progreso la disminución del número de “preparatorios” como se les denominaba y una mayor independencia de las carreras universitarias a las que permiten acceder. De todos modos, subsisten problemas de coordinación entre la Enseñanza Secundaria y la Universitaria que no corresponde tratar aquí.

d) Cobertura por áreas y estratos sociales

Las consideraciones hechas en 3.b) proporcionan el marco adecuado para considerar este problema y deben darse por reproducidas aquí. Sólo se requieren algunas precisiones complementarias.

En primer lugar, la Enseñanza Secundaria es estrictamente urbana. En los últimos años y a título experimental, se está ensayando con unos pocos liceos en zonas rurales, los que serán considerados en la parte de políticas.

En segundo lugar, la expansión de la misma responde a una demanda social muy fuerte que alcanza a centros urbanos muy pequeños. Existen 155 liceos oficiales en el país. Todos los centros urbanos de más de 2.000 habitantes tienen al menos un liceo y varios que tienen 1.500 también lo poseen.

Una diseminación de esta naturaleza no puede producirse sin que haya considerables diferencias de calidad entre los establecimientos liceales. Como es obvio, existen localidades donde es difícil reclutar profesores de un nivel aceptable.

Tan grave como el fenómeno anterior es el de las notables diferencias de rendimiento dentro de una misma ciudad. En Montevideo se concentran en los extremos liceos que tienen el doble de promovidos que otros, y esas enormes diferencias se corresponden muy de cerca con el origen social de su alumnado.

Las consideraciones hechas acerca de las dificultades que determinados alumnos tienen para superar las exigencias de primaria se reiteran aquí. Los estudios indican que la representación de los diferentes estratos sociales en el alumnado, que se acerca a la que tienen en la población en general en el primer curso, va sesgándose en perjuicio de los estratos más bajos en segundo y tercero. A partir de allí, el fenómeno se detiene porque los representantes de aquellos que han logrado sobrevivir consituyen un grupo muy seleccionado dentro de los de su origen social.

5. LOS EDUCADORES. FORMACION, REQUERIMIENTOS Y CAPACITACION

a) Consideraciones generales

La formación de los educadores tiene en el Uruguay una muy antigua tradición en lo que se refiere a los maestros de enseñanza primaria, una mucho más reciente para los profesores de Enseñanza Secundaria y más nueva todavía y de muy escasa entidad para Educación Técnico-Profesional (UTU). En el Interior de la República, existen 21 Institutos de Formación Docente, todos en las capitales departamentales con la excepción de Colonia, donde los dos con que se cuenta están situados en Rosario y Carmelo. En Canelones, además de en la capital, existen en Pando y San Ramón. En Montevideo son cuatro: los Institutos Normales, el Instituto de Profesores Artigas, el Instituto Magisterial Superior y el Instituto Normal de Enseñanza Técnica. La duración de la carrera docente que fue reducida a tres años durante el régimen de facto ha vuelto a ser de cuatro años desde 1985.

Para ingresar a los institutos se requiere haber aprobado los seis años de la Enseñanza Secundaria. La Ley de Educación de 1985 vigente, al disponer que es competencia del Consejo Directivo Central establecer y dirigir la formación de docentes "al nivel terciario" suprimió legalmente los llamados preparatorios pre-magisteriales que se impartían en todos

los Institutos de formación de maestros y permitían el acceso a los mismos a los estudiantes que habían terminado sólo el primer ciclo de Enseñanza Secundaria. Eran una forma de completar ésta, duraban dos años como el segundo ciclo, pero tenían la particularidad de que sólo habilitaban para ingresar a los Institutos Normales. Esta supresión levantó fuertes resistencias en el interior de la República, pese a que fue hecha reconociendo los derechos adquiridos y en 1985 sólo se suprimió el primer curso y en 1986, el segundo.

Existen considerables diferencias en cuanto a la situación de los egresados. Tienen en común que el solo hecho del egreso no les asegura un puesto efectivo, para lograrlo deben concursar. La gran diferencia es que, mientras en Enseñanza Primaria todos los puestos están reservados para los egresados y ellos tienen el monopolio de la función docente, no ocurre lo mismo en Enseñanza Secundaria, ni en el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU).

En Enseñanza Secundaria, el Instituto de Profesores Artigas, fundado en 1950 por el Dr. Antonio M. Grompone, pese a la gran cantidad de egresados que ha producido desde entonces, no lo ha hecho suficientemente como para cubrir todos los puestos. De hecho, la situación es muy compleja. En determinadas asignaturas, como Historia y Filosofía, en Montevideo hay una cantidad importante de egresados que no encuentran trabajo, salvo ocasionales suplencias. En el Interior de la República, en términos generales, hay muchas más vacantes que egresados que puedan aspirar a ellas.

De todos modos, Enseñanza Secundaria mantiene un importante contingente de profesores no titulados como tales, la mayoría de ellos provisionales. Una ley reciente ha establecido mecanismos para su regularización.

Por último, en el Consejo de Educación Técnico-Profesional (U.T.U.) los docentes titulados son una proporción mínima, pese a lo cual es corriente que los egresados no encuentren trabajo.

b) Matrícula

En 1987 la matrícula fue de 4.442 alumnos, 2.543 en Montevideo y 1.899 en el Interior en los 21 Institutos de Formación Docente, lo que indica un promedio de apenas 90 alumnos por establecimiento, con extremos que van desde los 189 que tienen los más grandes, Tacuarembó y Rivera, hasta los apenas 31 con que contaba Treinta y Tres. Es interesante la falta de relación entre matrícula y población departamental, lo que muestra que la matriculación depende de muchos factores, a decir verdad poco conocidos.

Otro hecho notable lo constituye la extraordinaria variabilidad de los ingresos, tanto en la capital como en el Interior, como lo muestran los cuadros siguientes:

CAPITAL - INGRESOS

	1984	1985	1986	1987	1988
IPA	837	741	397	324	590
INET	90	132	41	32	65
IINN	316	355	1547	246	229

No se incluye el resultado de la segunda instancia de la prueba de ingreso.

INTERIOR - INGRESOS

1984		1985		1986		1987		1988	
M	P	M	P	M	P	M	P	M	P
928	195	910	412	580	403	395	153	425	529
T.1123		T.1322		T.983		T.548		T.954	

No se incluye el resultado de la segunda instancia de la prueba de ingreso.

Bajo la letra P, en el Interior están incluidos los que se inscriben para formarse como Profesores de Enseñanza Secundaria y que rinden exámenes en Montevideo. La tasa de egreso entre los mismos es muy baja. Variaciones tan considerables en el número de ingresos no tienen una explicación clara. El ingreso aparece estar sujeto a múltiples factores coyunturales que sería necesario estudiar, como lo demuestra el hecho de que después la matrícula se decanta y las variaciones en el número de egresados son muchísimo menores. Los egresos de maestros se sitúan alrededor de 400 en el Interior, pero varía mucho (entre alrededor de 120 y 240) en la Capital. Los egresados para profesores están alrededor de 40 en el Interior y entre 150 y 220 en Montevideo, en todos los casos para los años 1984, 1985 y 1986.

c) Algunos problemas

En todas las formaciones existe un tronco común de asignaturas generales (Sociología, Historia de la Educación, etc.). En los Institutos Normales, el resto de las materias es también común, pero en el Instituto de Profesores Artigas el currículum depende de la especialidad, Profesor de Historia, de Matemáticas, etc. Este sistema es el que parece lógico, pero la implantación del Ciclo Básico ha planteado el problema de si no sería conveniente formar profesores de asignaturas integradas (por ej. Historia y Geografía) para ese nivel, lo que , además de atender mejor sus necesidades, hacía menos rígidamente especializada la formación de los profesores.

II. NUEVAS POLITICAS EN EDUCACION

Aldo E. Solari

1. INTRODUCCION

Las autoridades educacionales designadas por el gobierno democrático asumieron sus cargos el 14 de marzo de 1985. El primer problema que debían resolver, supuesto de toda otra acción posible, era el de la redemocratización del sistema. Ello significaba declarar nulos todos los nombramientos hechos durante el gobierno *de facto* sin previa existencia de concurso, e interina la situación de aquellos que detentaban los cargos respectivos. Junto con ello, debían reconocer el derecho a la restitución de los cargos de todos los destituidos por razones políticas o gremiales. Si se piensa que los destituidos en estas condiciones eran varios miles, se comprende la importancia del problema. Aplicar una justicia elemental significaba un esfuerzo administrativo de enormes proporciones.

Según quedó en claro durante la discusión pública sobre el Ciclo Básico Único, existía una corriente de opinión que creía que la única tarea del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública era la que se acaba de reseñar: administrar la recuperación democrática del sistema y nada más. En otras palabras, dicho Consejo no debía introducir innovaciones, las que serían de competencia de las autoridades futuras, y no de las regidas por una Ley de Educación que fue dictada como provisoria. La opinión unánime de los miembros del Consejo Directivo Central fue la contraria: afirmaron que de ninguna disposición legal surgía que sus facultades estuvieran limitadas, y ciertas

innovaciones se hacían indispensables. En lo que se estuvo de acuerdo fue en la imposibilidad de encarar una reforma total del sistema educativo pese a ello, una de las innovaciones adoptadas, el Ciclo Básico Único, era de importancia mayor. En lo que sigue se hará una reseña de las innovaciones aplicadas, según los distintos niveles de la enseñanza. No se considerará el plan relativo a la educación técnica y formación profesional, por cuanto es objeto de otro trabajo incluido en el presente volumen.

2. ENSEÑANZA PRIMARIA

Las tres líneas de política más importantes en este nivel son la educación preescolar, el currículo único y la extensión del horario escolar.

a) Educación Preescolar

La política de acelerar la *expansión de la enseñanza preescolar*, así como los fundamentos para hacerlo, se explican en otro trabajo incluido en el presente volumen, cuyo título es "Educación Escolar, Básica y Media". La política del Consejo Directivo Central no consiste sólo en aumentar los jardines preescolares, sino en prestar atención en aquellos de naturaleza asistencial, para ponerlos al servicio de los estratos sociales más bajos. Hasta ahora, los avances se han visto limitados por la carencia de recursos.

b) Currículum

Cuando se regresó al sistema democrático, se reimplantaron los viejos programas escolares, con algunas modificaciones. Luego, el Consejo de Enseñanza Primaria propuso un nuevo currículo, que mantenía la distinción entre los programas de las escuelas urbanas y las rurales.

La concepción fundadora acerca de la educación, y particularmente acerca de la enseñanza primaria, que constituía la tarea más urgente, partió de la base de que todos los ciudadanos debían tener acceso a una "educación común" (término muy utilizado). En parte, esto se justificaba por la necesidad de que todos dominaran lo que hoy llamaríamos las asignaturas instrumentales básicas (lectura, escritura, lengua materna y aritmética). Más importante era, sin embargo, el propósito de que, a través de un solo currículum, se transmitieran una serie de conocimientos y de valores esenciales para la formación del ciudadano, que pudieran servir de sustento a una efectiva vigencia de la democracia. Esta, para funcionar realmente, exige un mínimo de conocimientos (el analfabeto no puede realmente elegir), pero exige también compartir un sistema de valores republicanos y democráticos.

Este principio de uniformidad de los sistemas educacionales públicos ha sido atacado con una gran variedad de argumentos. Unos se refieren a la situación en que quedan los excluidos del sistema. Un segundo tipo de argumentos es, sobre todo, de carácter pedagógico. Los niños viven en diferentes entornos culturales y naturales; el currículum debe adaptarse a ellos y ponerlos al servicio de la labor pedagógica. Una lección de historia natural, para citar un ejemplo, se vuelve una experiencia mucho más viva para el educando si se desarrolla alrededor de una planta familiar y no del dibujo de un libro. Estos argumentos son, por cierto, muy importantes y tienen obviamente que ver con políticas educacionales. Sin embargo, no se relacionan directamente con el problema de la mayor igualdad. En cambio, hay un tercer grupo de argumentos directamente vinculado a este último. En líneas generales, se dice, reciben mayor educación formal los hijos de quienes han sido capaces de acumular mayores bienes, en el sentido más amplio de la expresión "bienes". La educación es un instrumento que confirma y reproduce los status existentes, y no los altera. En cualquier sociedad con fuertes desigualdades (y es el caso de las latinoamericanas), la educación tiende a reproducirlas y a legitimarlas. Todas estas críticas, y otras que podrían mencionarse,

podrían probar, si se llevaren al extremo, que la educación no tiene ni puede tener ningún efecto positivo para una mayor igualdad social. Si así fuera, es obvio que ninguna política posible serviría para ese fin. Sólo si se admite la hipótesis de que la educación contribuir a una mayor igualdad social, aunque sea en modestas proporciones y dependiendo de determinadas coyunturas histórico-sociales, tiene sentido plantearse el problema. Así como se han dado múltiples argumentos en contra de la posibilidad de que la educación sea un instrumento de movilidad social, también se han esgrimido muchos de sentido contrario, y sería imposible reproducirlos aquí. Si partimos de la hipótesis de una cierta capacidad de la educación para favorecer la movilidad, es posible analizar una dimensión del tercer tipo de argumentos que atañe directamente a la uniformidad del programa escolar. Se plantean dos cuestiones muy vinculadas entre sí, pero distinguibles. En primer lugar, que el currículum está concebido de tal manera que se halla en perfecta consonancia con la cultura de las clases medias y altas y sus exigencias. En segundo lugar, que, sea cual fuere su concepción, un currículum uniforme, aplicado a educandos originarios de medios socioculturales tan diferentes, sería difícilmente accesible a los estratos inferiores.

El problema se vuelve de muy difícil o imposible solución. Si el currículum es uniforme, alumnos de determinados estratos no pueden cumplir sus exigencias; si se elaboran currículos diferentes, pensados para que distintos grupos sociales puedan adaptarse a ellos, se obtendrá, al menos teóricamente, que todos egresen del sistema escolar, pero a costa de reproducir las diferencias de origen. En muchos países de América Latina los planes y programas de la enseñanza primaria rural son diferentes de los urbanos; en realidad, respecto de éstos son un remedo de calidad inferior, con lo que tienden a reproducir las grandes discriminaciones existentes en contra de los niños de origen rural.

Se expone a continuación una política educacional que intenta enfrentar el dilema señalado. Esta propone mantener un currículum cuyo núcleo

esencial sea común, pero que esté dotado de la flexibilidad necesaria para que pueda vincularse a los diferentes medios socio-culturales a los que pertenecen los alumnos. En esta perspectiva, la distinción entre rural y urbano pierde importancia o desaparece como tal. Existen diferentes entornos rurales, como también heterogéneos contextos socio-culturales urbanos. El niño marginal requiere un currículum que, en parte al menos, esté relacionado con su mundo, se refiera a una experiencia viva para él y no impregnada de la habitual en un niño de clase media. Lo mismo ocurre con el niño perteneciente a diferentes medios rurales o a población indígena. La idea es, pues, mantener un núcleo central común porque, desde una perspectiva de derechos humanos, es imposible admitir que determinados grupos sociales queden condenados a no poder cambiar su destino. Junto con ello, el currículum debe estar adaptado a los diferentes medios sociales, a fin de aumentar la probabilidad de que todos accedan a él. La idea central es que debe introducirse una cierta heterogeneidad curricular que no sólo sea compatible con la homogeneidad de resultados, sino que se convierta en un instrumento para lograr esta última. No es necesario subrayar las enormes dificultades que supone la realización del propósito de formular planes y programas diferentes para lograr egresados de un mismo nivel de calidad. Esta política ha sido la adoptada por el Consejo Directivo Central, y sobre esa base se está redactando un Programa Único que podrá ponerse en funciones a partir de 1989.

c) Repetición y extensión del horario escolar

Por muy variadas causas, el número de horas de clase anuales en la escuela pública estatal en América Latina y en el Uruguay es, en general, muy inferior al de los países desarrollados. La opinión más aceptada es que convendría aumentar el horario escolar. Se oponen a ello razones sobre todo financieras, especialmente cuando, para poder universalizar la cobertura se utilizan los locales escolares en doble o triple horario dada la imposibilidad de construir otros nuevos.

Puesto que no es posible un aumento generalizado del horario, se propone que éste sea selectivo, y se produzca en los establecimientos escolares situados en las zonas urbanas de menos recuroso. Si bien la educación escolar es indispensable para todos, es de aún mayor significación para los niños de los estratos sociales más bajos. Para ellos es mayor que para los de medios altos la dificultad de adquirir conocimientos y destrezas necesarios. Buena parte de la preparación para el futuro de los niños de medios altos se da en el mismo ambiente familiar; los otros, en cambio, sólo pueden adquirirlo en la escuela. Es obvio que estamos simplificando los términos de la cuestión, pero lo que importa es lo esencial del supuesto ⁽¹⁾. Este puede exponerse en otros términos: los niños de los estratos sociales más bajos son los que más dificultades tienen para adaptarse a las exigencias del mundo escolar por causas bien conocidas. La mejor prueba es que, dentro de una misma ciudad, cuando se agrupan las escuelas de diferentes zonas se constata que los porcentajes de repetidores varían en la proporción de 1 a 10 o de 1 a 15. Se podría postular, entonces, que con una mayor exposición al sistema escolar de los niños en condiciones más desventajosas, disminuirían las desigualdades de aprovechamiento que se aprecian a través de múltiples indicadores, solo uno de los cuales se acaba de mencionar. El diagnóstico permite determinar cuál es el porcentaje de establecimientos escolares que entran dentro de esa categoría y aplicar a ellos el sistema. Como es obvio, esta propuesta de política supone romper con el postulado tradicional de un servicio igual para todos, puesto que implica crear servicios desiguales. La justificación es que sólo la desigualdad puede igualar a los desiguales, o tender a hacerlo.

-
- (1) Este es verdadero, incluso suponiendo, como lo hace Coleman, que la erosión de lo que llama "capital social" al alcance de los niños es un fenómeno general, que alcanza a todas las familias; entre otras causas, y se debe a la ausencia del padre y de la madre del hogar por obligaciones laborales, y a la disminución de los contactos entre padre e hijos, lo que llevaría a una continua reducción de la preparación para enfrentar las exigencias de la escuela. Esto es discutible, como otras conclusiones del autor en su tesis. Véase el artículo de James S. Coleman "Families and Schools" on *Educational Researcher*, vol.6, agosto-setiembre de 1987, pp. 32-38.

Este es el sistema que se ha implantado en 1988 en una parte de las escuelas urbanas. Funciona sin mayores dificultades en todo el país, salvo en Montevideo y una parte de Canelones, donde se ha producido la oposición de los gremios docentes.

Una parte de las críticas que se han dirigido al aumento del horario escolar son del tipo "maximalista", tan frecuente en el Uruguay. Se dice que con esa medida no se resuelve el problema de los niños desnutridos, ni tampoco el de las condiciones precarias de muchas escuelas. En otras palabras, como no se hace todo, mejor no hacer nada. Y desde luego, nadie cree ni puede creer que el aumento del horario escolar sea una solución mágica; se trata solamente de un modesto avance en una dirección correcta, hacia el aumento general del horario escolar, que comienza por beneficiar a los sectores más desfavorecidos y que, en ese sentido, puede tener una pequeña pero estimable función para disminuir las desigualdades. Se hace de tal manera que elude la discriminación individual y el estigma del niño atrasado, ya que su obligatoriedad se refiere a grupos enteros que han tenido altos índices de repetición en años anteriores. Se plantea, por lo tanto, como un intento de atacar una de las causas de este problema. Lo más notable es que se ha dicho que esta medida es una improvisación. Pues bien, en los años cincuenta, la profesora María Angélica Carbonell de Grompone, sobre la base de estudios sobre rendimientos diferenciales, propuso la necesaria extensión del horario escolar, y esa idea fue recogida y ampliamente desarrollada en el Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay, publicado hace 25 años.

3. EDUCACION SECUNDARIA: CICLO BASICO UNICO Y CURSOS DE COMPESACION

a) Fundamento de las políticas

Las innovaciones en este nivel son las más importantes, y también las más controvertidas, de las emprendidas por el Consejo Directivo Central. Vale la pena reproducir in extenso los fundamentos que se dieron para hacerlas.

La idea de establecer un Ciclo Básico común en la educación media como forma de elevar el número de años de escolaridad obligatoria, y al mismo tiempo como medida de igualación democrática, cuenta con larga tradición en el país.

Al promediar el siglo XIX, Manuel Herrera y Obes sostuvo que la enseñanza media debía ser impartida en centros especiales. Esta idea se concretó en 1865, en un proyecto sobre creación de liceos en las capitales de los departamentos, con aulas destinadas a la enseñanza secundaria ⁽²⁾.

(2) Actas del Consejo Central Universitario e Informe del Rector a la Sala de Doctores, Montevideo, 1859.

La reforma escolar de 1877 proyectó su influencia sobre la rama de la Enseñanza Secundaria. José Pedro Varela previó el proceso de extensión de la escolaridad obligatoria como un proceso natural del desarrollo de la sociedad: "A medida que el caudal de luces se extienda en la masa general de los hombres, se elevará también el nivel que todos necesiten alcanzar para poder conservar su puesto en la batalla de la vida. No hay paradoja alguna en afirmar que llegará un tiempo en el que lo que hoy llamamos estudios secundarios sea el *mínimum* de instrucción que pueda tener un hombre para no ser completamente iletrado: los estudios secundarios de hoy serán los estudios primarios de mañana, como los estudios primarios de hoy eran considerados hace apenas algunos siglos como un grado bastante avanzado de instrucción ⁽³⁾".

Igualmente, sin embargo la existencia de un Ciclo Básico Común en la enseñanza secundaria representa una intención democrática muy clara, que Varela intuyó con espíritu visionario: "La igualdad no puede permitir un sistema de Enseñanza Secundaria que organice dos órdenes de establecimientos, de los que uno solo formaría obreros e industriales, mientras que los otros prepararían y producirían los magistrados, los altos funcionarios, las personalidades prominentes del Estado. El pensamiento que domina es dar satisfacción a todas las necesidades de la sociedad moderna, por medio de un sistema de educación general que abrace a la vez el elemento literario y científico".

En 1878, Francisco A. Berra diseñó su pensamiento sobre el tema en los "Apuntes para un curso de pedagogía" y lo desarrolló en el plan de estudios formulados en 1880 para el "Ateneo del Uruguay". Carlos María de Pena opinó entonces acerca del programa propuesto por Berra:

(3) Colección Clásicos Uruguayos, Vol. 51. Obras Pedagógicas. "La Legislación Escolar". Tomo I, pág. 195. Montevideo. 1964.

“Cambiados radicalmente los métodos en la enseñanza primaria” — expresó— “cambiaron también las condiciones sustanciales de esa enseñanza, y operóse en realidad una verdadera revolución en la escuela. Estamos asistiendo, asombrados todavía, a las primeras manifestaciones de esa prodigiosa metamorfosis. La mente y el corazón de la niñez han ganado inmensamente, y no hay en nuestros días un solo pensador esclarecido que no haya dedicado algunas páginas a la magna cuestión de los métodos de la enseñanza. Se ha notado a la vez el gran desequilibrio producido con tal motivo entre la enseñanza que se recibe en la escuela primaria reformada, y la enseñanza que se da en los cursos de estudios preparatorios o de enseñanza secundaria, sometidos todavía a la vieja rutina y modelados según las ideas y propósitos de otra época, muy distinta de la nuestra en aspiraciones sociales y en medios de desarrollo moral, intelectual y físico. Si algo no se ha estudiado lo bastante todavía, es el fin de la enseñanza secundaria. Los pensadores más robustos han acometido el problema de pocos años a esta parte. Las soluciones comienzan a uniformarse y desaparece el contraste que existía entre el progreso de la enseñanza primaria y el atraso de la secundaria. Nada más infundado que esa preocupación de que la enseñanza secundaria sólo tiene por objeto preparar a la juventud para las carreras literarias y científicas: para ser abogados, médicos o ingenieros, o literatos; o para formar sabios y especialistas. Hemos sido durante mucho tiempo víctimas de ese funesto error”.⁽⁴⁾

El Dr. Francisco Berra fue muy explícito al fundamentar su opinión sobre los fines de la enseñanza media: “Es general la creencia de que la enseñanza secundaria debe servir sólo como preparación para las carreras literarias y científicas. Así, se ve entre nosotros que cuantos siguen cursos secundarios tienen la intención de ser médicos o abogados; y que cuando los padres no desean que sus hijos ejerzan una u otra de estas profesiones,

(4) “Proyecto de Organización de la Sección de Estudios del Ateneo del Uruguay”, Montevideo, 1880, pág. 8 y 9.

se satisfacen con las nociones adquiridas en las escuelas primarias. De ahí el fenómeno de que las instrucciones algo sólidas sean muy escasas fuera de aquellos gremios, y que sean los doctores quienes absorben la mayor parte de la dirección de los negocios públicos, en las épocas en que se confían a los más ilustrados, creándose, por la fuerza de las cosas y a pesar del sentimiento de todos, una especie de aristocracia que no deja de tener sus inconvenientes graves. La democracia no puede ser una verdad completa en países en que la instrucción superior está tan circunscrita, precisamente porque la mayoría que es la llamada por la ley a determinar las condiciones morales, jurídicas y económicas a la existencia social, carece de la competencia necesaria para apreciar regularmente esas condiciones. A tal punto es esto así, que vemos con dolorosa frecuencia, aún a hombres que ejercen diversas profesiones literarias y científicas, completamente extraviados en las cuestiones más elementales de la vida común, sin otra razón que la de haberse instruido especial y únicamente para ser farmacéutico, agrimensor, ingeniero o médico, como si todas las esferas de la actividad se resolvieran en el desempeño de un oficio”.

“La democracia, si ha de ser tan benéfica como puede serlo, requiere de cada persona la aptitud indispensable para proceder en las relaciones humanas en armonía con los principios morales; para aplicar al trabajo diario, sea de la clase que se quiera, las leyes económicas; para realizar el derecho como más conviene a la naturaleza del hombre; requiere un alto grado de saber, no sólo de las ciencias técnicas, sino también de las ciencias morales y jurídicas porque son sus conclusiones los fundamentos del orden de las sociedades públicas y privadas. Mas, como no constituye el saber por sí solo al buen ciudadano, como es menester que concurra la disposición al bien, se sigue que es una necesidad, asimismo, del régimen democrático el educar todas las fuerzas activas, para que se utilicen regularmente en la práctica las nociones que se tienen”.

“Bien sé que no puede exigirse de todos los ciudadanos el alto grado de instrucción y de educación que a nuestras instituciones conviene; bien

sé que las mayorías, aquí como en otras partes, no están en condiciones para satisfacer todas las necesidades que se conocen; pero es deber, y deber apremiante, el satisfacerlas hasta donde se pueda. Estoy seguro de que los desarrollos superiores de la instrucción primaria pueden extenderse sin dificultades insuperables a crecido número de personas que permanecen fuera de su acción so pretexto de que no sólo a las profesiones imponen la moral y las conveniencias sociales deberes de una amplia y bien calculada preparación. Porque así pienso, contesté en el seno de la extinguida "Comisión de Reglamento" a los que se proponían dividir los estudios secundarios en dos secciones preparatorias para los cursos literarios y científicos, que tanto como profesores de ciencias y de letras, necesitaba la República hombres; y que formar los unos al mismo tiempo que preparar para ser los otros, debería ser el fin de la enseñanza secundaria".

"Prevaleció este pensamiento y, como es natural, le he sido fiel en todo el curso del "Proyecto" adjunto. La Sección de Estudios del Ateneo del Uruguay, dice su primer artículo, se propone ampliar la enseñanza primaria con el fin especial de preparar a la juventud para los estudios profesionales, y en general de aumentar la aptitud intelectual y moral de las personas. Estas palabras resumen mi aspiración. Nada que se estudie para entrar en los cursos será superfluo para el que se proponga seguir una carrera científica; nada que se enseñe a los que se preparan para estas profesiones estará de más para el que se dirige a estudios literarios; porque lo que no es necesario a una o a la otra de estas profesiones, es necesario al ciudadano que las ejerce, y al que, sin ejercerlas, ocupa un lugar distinguido en la sociedad, sea por su fortuna, por sus talentos, por sus relaciones de familia, o por otra causa cualquiera"⁽⁵⁾.

(5) "Memoria" Proyecto de organización... op. cit, pp. 34 a 38.

Alfredo Vázquez Acevedo, al iniciar su primer Rectorado, recogió en 1887 el pensamiento de Herrera y Obes sobre los Liceos Departamentales, pero debió desistir de su aspiración por carencia de medios financieros. La Ley de 14 de julio de 1885, por él auspiciada, reincorporó a la Universidad los cursos de Enseñanza Secundaria, suspendidos en el ámbito oficial desde 1877, y estos volvieron a ser impartidos en una Sección especial regida por un Decano, como las Facultades de Enseñanza Superior.

Lenta y complicada fue la labor realizada por el Rector Vázquez Acevedo para lograr la reforma que introdujo a la Enseñanza Secundaria en los sucesivos Rectorados ejercidos entre 1880 y 1899. Los principios que orientaron esa reforma están reseñados en el siguiente pasaje de una Resolución adoptada en 1896, en la que expresa: "Es error gravísimo desconocer a la Enseñanza Secundaria su fin educativo y atribuirle como único fin el de suministrar conocimientos para los cursos profesionales, puesto que está también uniformemente reconocido por todos los educacionistas, que tanto en la instrucción primaria como en la secundaria, deben tenerse en cuenta los dos fines: el de instruir y el de educar, habiendo algunos, como Fouillee, que atribuye mayor importancia en la enseñanza secundaria al fin educativo."

"Dice ese distinguido escritor: 'Sin duda la Enseñanza Secundaria tiene también sus objetos con los cuales pone al espíritu en relación, porque, como dice el Sr. Rabier, 'el espíritu no se ejercita jamás en el vacío', pero no es menos verdadero que el fin propio de esta enseñanza es la formación misma del espíritu, su desarrollo, su evolución'. Más adelante agrega: 'La instrucción es un medio, la educación es el fin'. Y el Sr. Bourgeois, Ministro de Instrucción Pública de Francia, decía en 1890, en circular dirigida al profesorado de los Liceos: 'La experiencia nos ha probado que la cuestión de la Enseñanza Secundaria colocada en estos términos, estaba mal colocada; que el mejor fruto de esta enseñanza no es tanto la suma del saber adquirido sino la aptitud a adquirir más, es

decir, el gusto al estudio, el método de trabajo, la facultad de comprender, de asimilarse y de investigar, y que para medir el progreso de un alumno a su salida del Liceo, hay que atender menos el espacio recorrido que el movimiento impreso para ir más lejos. La experiencia ha demostrado lo que la teoría enseñaba ya, esto es, que la cosa útil por excelencia es la inteligencia misma, puesto que ella sola suple, cuando la ocasión lo requiere, las insuficiencias inevitables de todo saber, por una reflexión y métodos generales cuyos recursos son infinitos”.

Prosigue Vázquez Acevedo: “Examinando el plan de estudios del bachillerato no puede menos que reconocerse que la generalidad de las asignaturas que comprende, más que al fin de suministrar conocimientos para los cursos superiores, responde al propósito de ejercitar y desenvolver las facultades mentales de los estudiantes y de proporcionarles una cultura general, sin consideración particular a la carrera que se proponga seguir”.

“Aquellos estudios que, con las matemáticas, la química, la historia natural y otros, constituyen una preparación para ciertas carreras, son en la Universidad de la República, lo mismo que en todas las Universidades, objeto de cursos especiales de ampliación en las Facultades superiores”.

“La diferencia más importante entre las opiniones de la Comisión y las del que suscribe, consiste en que la primera pretende no deber dar a los estudiantes en la clase más que un rol puramente pasivo, mientras que el infrascripto aspira a que se les dé un rol activo, colocándoseles en situación de aplicar sus propias facultades a la adquisición de los conocimientos, como medio de interesarlos en el estudio, de ejercitar y vigorizar su mente, de formarle hábitos de investigación y de proporcionarles una instrucción seria y sólida” (6).

(6) María Julia Ardao, “Alfredo Vázquez Acevedo, Contribución al estudio de su vida y de su obra”. *El Fiscal y el Jurista. El Rector y el Pedagogo*. Tomo II, en Apartado de la Revista Histórica, tomos XXXVII y XL. Montevideo. 1970, pp. 302 y 303.

Unos años después el Dr. Scosería presenta un proyecto de modificación de la Ley Orgánica de 1885, donde señala:

“La enseñanza secundaria será la ampliación de la educación e instrucción que se da en la escuela primaria y su fin, el de cultivar y educar las facultades del alumno, aumentando sus aptitudes intelectuales, morales y físicas. Deberá ser principalmente educativa y más que a la cantidad de conocimientos se atenderá a la manera de adquirirlos cuidando el desarrollo armónico de todas las facultades, despertando las aptitudes e inclinaciones del estudiante y poniéndolo en condiciones de poder aumentar por sí mismo el caudal de sus conocimientos”.

A los dos objetivos de 1885, uno de los cuales articula la enseñanza secundaria con la primaria y el otro con la enseñanza superior, se agrega un tercer objetivo propio de la secundaria: el de despertar aptitudes y brindar la formación cultural necesaria para que el estudiante pueda realizar su propio aprendizaje.

A esta misma orientación corresponde la iniciativa propuesta por el gobierno de José Batlle y Ordóñez, en el mensaje remitido al Parlamento el 4 de mayo de 1911, con el proyecto que creaba los Liceos Departamentales oficiales destinados a impartir la enseñanza media en el Interior de la República: “Toda enseñanza debe tener dos fines: el instructivo y el educativo; esto es: se enseña con el doble objeto de transmitir conocimientos a los alumnos (instrucción) y de formarles un criterio, de hacerlos más inteligentes, morales y aptos para la vida (educación). El fin educativo es tan importante como el instructivo; ambos deben desarrollarse armónicamente”. La Ley de 5 de enero de 1912 sancionó la iniciativa del Poder Ejecutivo, el que en Mensaje de 25 de febrero de 1915 propuso que se realizaran cursos preparatorios en las ciudades de Salto, Paysandú, aun cuando “la finalidad de la enseñanza secundaria” fuera “la difusión de la cultura general sin preocuparse de la obtención de títulos universitarios”.

Cuando en 1935, por iniciativa del entonces Ministro de Instrucción Pública, Dr. Martín R. Etchegoyen, se instituyó el Ente Autónomo "Enseñanza Secundaria", la ley que dispone su creación enuncia como fines de esta rama educativa los siguientes: "La Enseñanza Secundaria tendrá como fin esencial la cultura integral de sus educandos. Tenderá a la formación de ciudadanos conscientes de sus deberes sociales. La Enseñanza Secundaria será continuación de la Enseñanza Primaria y habilitará para los estudios superiores" (art. 2o.). Se trata de una ampliación del mismo fin que ya aparecía en el proyecto Scosería, pero introduce un factor novedoso de singular relevancia: la formación cívica y social del futuro ciudadano.

En 1962, el Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria resolvió abordar la reforma del Plan que, desde 1942, ordenaba los estudios de esa rama del sistema educativo.

La estructura interna del nuevo Plan de Estudios 1963 consagraba la existencia de dos ciclos. El primero, de 5 años, de carácter cultural, dividido en dos niveles de 3 y 2 años respectivamente, y un segundo ciclo de un año, de carácter preparatorio o preprofesional.

El primer nivel se caracterizaba por el predominio absoluto de las asignaturas comunes, mientras el segundo nivel abre cuatro orientaciones.

No obstante, la primera tentativa orgánica de extender el período de escolaridad obligatoria a 9 años en el país, y de dotar de un contenido y finalidad propio al Ciclo Básico, correspondió al "Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay". En dicho estudio ⁽⁷⁾ se propone

(7) Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. "Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay. Plan de Desarrollo Educativo". Tomo segundo, Montevideo. 1966. pág. 192.

el "ideal educativo de alargar la formación general y presentar opciones de elección profesional en una etapa de mayor desarrollo de la personalidad y madurez."

Reflexionando críticamente sobre la situación de entonces, que es en buena parte la del presente, se decía que en la actualidad se le plantea al egresado de sexto año primario, más o menos a los doce años, una prematura opción vocacional, en un momento en que ni el nivel cultural ni la madurez psicológica pueden ofrecer garantías suficientes para la elección. Por lo demás, en una elevada proporción, ésta determinada por razones ajenas al proceso educacional, tales como el prestigio social o las urgencias económicas, sin tener en cuenta las perspectivas sociales reales.

Frente a dicha situación, se exponían sobre los beneficios que significaría para una adecuada orientación del estudiante, la implantación de un Ciclo Básico Común. "Una escolarización más prolongada permitiría una adecuada exploración de aptitudes y la necesaria labor de orientación de las mismas. La educación general básica más extensa permitiría cerrar un ciclo de nivel cultural suficientemente sólido como para producir en ese momento la diferenciación de las enseñanzas".

En el mismo sentido se invocaba la función social que la educación estaba llamada a cumplir en una sociedad democrática como la nuestra: "Desde el punto de vista social, la educación perfecciona su finalidad democrática al nivelar la base cultural en una etapa más alta y permitir la elección de los estudios a continuar, por razones de aptitudes y vocaciones debidamente valoradas y no por factores de tipo socioeconómico".

Igualmente, "la creciente complejidad de las actividades técnicas exige cada día un más alto nivel educativo y una base más amplia de los estudios generales, que sólo es posible proporcionar después de una etapa de estudios básicos suficientemente comprensiva de las áreas que fundamenta la formación específica".

Con posterioridad a la publicación del “Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay”, el Texto Constitucional vigente recogió el postulado de la extensión a nueve años de la escolaridad obligatoria en el país.

“El período de escolaridad obligatoria se extenderá hasta el noveno año de estudios o tercer año de enseñanza media común”. Los cursos correspondientes a los años séptimo, octavo y noveno se integrarán en una unidad que se denominará “Ciclo Básico Común” al que deberán concurrir todos los egresados del ciclo primario.

“En este período, además de completarse la formación general, deberán realizarse las actividades de exploración de aptitudes y orientación vocacional y profesional, a través de una enseñanza activa de las letras, las ciencias y las artes, y la introducción de manualidades con sentido funcional. Conjuntamente deberán funcionar los gabinetes de orientación y las asesorías pedagógicas necesarias para el trabajo de los alumnos y se realizará la integración de los padres a la vida educativa”.

A continuación del ciclo obligatorio se diferenciarán los estudios en dos sectores, uno que en el esquema se ha denominado “Secundaria” y que corresponde a la primera etapa de la formación general orientada hacia los estudios superiores, y otro llamado “Enseñanza Técnica I Grado” orientada a la formación profesional técnica de nivel medio. ⁽⁸⁾

(8) Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, *Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay* op. cit., tomo segundo, pp. 193.

b) Objetivos educacionales del ciclo básico

Una de las funciones más importantes de los objetivos educacionales es la de orientar las decisiones sobre la selección y organización de los contenidos programáticos y de las experiencias del aprendizaje. Es decir los objetivos son un referente que proporcione criterios sobre qué es lo que debe enseñarse y cómo hacerlo. El cumplimiento de esta función requiere que los objetivos reúnan la condición de permitir identificar cuál es el principio central que define el sentido y la orientación de la enseñanza. Al igual que el resto de los países de América Latina, hemos trasladado a nuestra realidad, sin mayor crítica, tendencias y finalidades de sistemas educativos y sociedades diferentes a los nuestros. Así hemos procedido por agregación, acumulando disciplinas y tipos de conocimientos que han terminado otorgando a nuestra enseñanza finalidades tan complejas como indefinidas.

En oposición a esta tendencia —que ya es hora de abandonar definitivamente— se manifestaba hace medio siglo Antonio Grompone, diciendo: “No puede originarse con una enseñanza amorfa criterios orientados en un sentido determinado(...) La diversidad de las orientaciones de la enseñanza hace necesaria la división de las ramas y de los institutos que las desarrollan. La adquisición de todas las aptitudes y de todas las capacidades por una sola persona es sólo un ideal irrealizable y, ya lo dijimos, existe confusión entre lo ideal y lo realizable, cuando se pretende atribuir a una rama de la enseñanza una finalidad compleja y no definida”⁽⁹⁾.

El Ciclo Básico tiene como objetivo central el de proporcionar a los alumnos una formación cultural básica, esto es, una base de sustentación

(9) Antonio M. Grompone, *Conferencias Pedagógicas*, Montevideo, Máximo García Ed., 1930, pp. 67 y 93.

cultural fundamentalmente igual para todos y adaptada, en lo posible, a las aptitudes y capacidades de cada uno, que permita al educando comprender la sociedad en que vive y participar activa y efectivamente en ella.

Esta formación básica, considerada como esencial y necesaria, tal como anteriormente lo había sido la primaria, debe ser entendida primeramente como un derecho de todos, como un patrimonio común, independientemente de cualquier razón instrumental que la justifique.

En este terreno del derecho a recibir una formación básica de nivel secundario, debe consignarse que estamos muy lejos de alcanzar un nivel aceptable. Es de recordar que en el área rural no existe prácticamente la educación de nivel medio, por lo que los adolescentes y jóvenes carecen generalmente de posibilidades de continuar estudios post-primarios. La única excepción está constituida por los cursos agrarios del ciclo básico que proporciona el Consejo de Educación Técnico-Profesional, el que atiende, sin embargo, una matrícula ínfima en comparación con el conjunto de la población rural en edad de escolarización en este nivel. De todas formas, parece conveniente no cerrar esta única vía de formación de nivel medio que brinda en el área rural el sistema educativo formal, por lo que en este punto la reforma ha de ser flexible, manteniendo dichos servicios de enseñanza y conjugándolos con los objetivos educacionales propuestos. En adelante se deberán realizar, con una importante dosis de imaginación, acciones que permitan poner en funcionamiento en un tiempo relativamente corto, un servicio extendido de educación media en el área rural.

Igualmente corresponde atender el grave y persistente fenómeno de la deserción que se producen entre los niveles primario y secundario, aumentando la capacidad del sistema hasta captar la totalidad de los egresados del sexto año escolar. Esto debe acompañarse de un esfuerzo sistemático por lograr la universalidad del egreso de la educación primaria.

Es muy importante no perder de vista la meta democratizadora y de igualación de oportunidades que se propone este primer nivel de los estudios secundarios. Es de desear, en consecuencia, que los beneficios de esta formación se generalicen a la totalidad de los adolescentes y que, sin renunciar a la exigencia de aplicación al estudio, se facilite a todos el poder cursarlos sin mayores tropiezos.

El logro de esta meta implica atender especialmente a los estudiantes con déficit, ya sea como resultado de carencias socio-culturales en los jóvenes provenientes de medios con menores recursos, o de conocimientos básicos y de técnicas instrumentales por causas diversas. Estos estudiantes serán atendidos a través de actividades compensatorias que les permitan progresar en la adquisición de las habilidades básicas y aprovechar debidamente los cursos. El valor y eficacia de esta actividad debe medirse por una disminución importante de los índices de repetición y deserción.

Una formación de carácter elevado y de una duración de nueve años no es un elemento ornamental de la persona, sino una necesidad ineludible impuesta por las exigencias de la vida social y política. Una sociedad democrática requiere un alto nivel de participación, la que sólo es posible si se le brinda a los ciudadanos la formación necesaria para alcanzarla efectivamente.

La educación general debe evolucionar en función de las demandas de una sociedad progresivamente compleja y diferenciada, que reclama para su funcionamiento un desarrollo intensivo de las capacidades individuales que favorezcan y proporcionen la incorporación a procesos productivos complejos, así como la ductilidad mental necesaria para la adaptación a nuevos papeles en una sociedad dinámica.

La formación básica sirve a esta fundamental función en la misma medida en que procura desarrollar en el educando la racionalidad, el

manejo del método científico, el dominio de códigos abstractos, la comprensión del medio social y físico y la internalización de los comportamientos sociales básicos.

La enseñanza de los contenidos de este nivel es, por definición cultural, lo que la separa de la formación profesional o técnica, así como de la formación preparatoria del profesionalismo universitario. Si el objetivo es el razonamiento, la experimentación y el desarrollo de la capacidad analítica, esa preparación será fundamental, tanto para adquirir una determinada formación universitaria como para alcanzar una técnica o profesión específica en las diversas ramas de actividad.

Por otra parte, numerosos estudios ponen de manifiesto que las empresas, especialmente aquellas donde predominan las técnicas científicas en la producción, prefieren contratar a personas que han realizado cursos generales prolongados en vez de a personas que tienen estudios específicos en una rama técnica, aduciendo que se requiere cada vez más una capacidad de relaciones causales y una capacidad general para abordar problemas nuevos o adaptarse a situaciones cambiantes, tanto tecnológicas como sociales.

A su vez, debido a la marcada inestabilidad del mercado de empleo y a su alta imprevisibilidad, la formación más general brinda herramientas para enfrentar los cambios ocupacionales y otorga mayores oportunidades de movilidad laboral interna o hacia otros sectores de actividad.

En el informe final del "Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe" se afirma: "Se están formando generaciones cuyo ciclo de actividad futura continuará hasta avanzada la primera mitad del siglo XXI. Sin incurrir en ningún género de futurismo, es evidente que las sociedades latinoamericanas, por su grado de desarrollo creciente, van a ser progresivamente científicas e intelectuales, lo que establece de por sí la prioridad sobre el tipo de conocimiento que debería ser central en la

formación cultural general. En la base está el lenguaje, porque sin él no hay estructura de pensamiento, y en el centro están las matemáticas y las ciencias, aportando las primeras el código de análisis moderno y las segundas la iniciación al método experimental y a la comprensión de un mundo en que el factor tecnológico es creciente. Pero tanto la ciencia como la técnica se desarrollan en sociedades progresivamente complejas, en las que hay una tendencia creciente a excluir a los individuos de la participación en nombre de un presunto tecnicismo necesario para la toma de decisiones sociales inabordables por los legos: por lo tanto, la iniciación en las ciencias sociales constituye un capítulo indispensable para la organización de una sociedad democrática. A lo anterior se agregan las actividades expresivas, físicas y las lenguas modernas para una comunicación internacional creciente. Y, por último, y no menos importante, la iniciación en los principios que rigen los procesos técnicos como aplicación de la ciencia y como instrumentalidad operativa, lo que no debe confundirse con la formación técnica especializada, función que deben cumplir centros igualmente especializados”⁽¹⁰⁾.

El sistema educativo debe asociarse a los esfuerzos de desarrollo económico, social y cultural del país y ser un agente de cambio de estructuras y mentalidades. La definición de una política de formación es, en este sentido, un desafío permanente, en la misma medida en que debe enfrentar la paradoja de formar, en la situación presente, a quienes, sin embargo, vivirán en una realidad futura distinta. De ahí que el sistema debe cuidarse del peligro de educar para papeles sociales obsoletos o en vías de serlo. Está obligado a tener presentes las actuales y futuras necesidades. Como no es posible prever el conjunto de situaciones y modificaciones que habrán de enfrentarse, la educación debe estar orientada en el sentido de favorecer una mentalidad flexible, abierta al

(10) Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO/CEPAL/PNUD, *Desarrollo y Educación en América Latina. Síntesis general*, vol. 3, noviembre de 1981, p. VII-7.

cambio y propensa a una mayor racionalidad. La virtud de la educación general estriba, precisamente, en su adecuación a estos objetivos.

El cumplimiento de los objetivos sociales e individuales reseñados requiere, como complemento indispensable, que se brinde al educando una adecuada orientación. La relevancia de esta función se comprende con mayor claridad si no se reduce ésta, como erróneamente suele hacerse, a la orientación profesional o vocacional. Esta es sólo una parte de la orientación, que implica un proceso mucho más amplio y complejo. Orientar significa acompañar al adolescente en la búsqueda de sí mismo, de sus intereses y aptitudes, de sus modos de expresión y de actividad. En este sentido se define como función del Ciclo Básico la de proporcionar un programa educativo para los primeros años de la adolescencia, respaldar la búsqueda de su identidad por parte del estudiante y acompañar la transición de la vida adolescente a la del adulto joven.

Tal vez ningún otro nivel del sistema escolar afronta una etapa tan decisiva como ésta. De ahí la importancia que cobra la función orientadora. "El sujeto del Ciclo Básico es el educando en aquella etapa de la vida en que procura perfilar su personalidad y estructurar su plan de vida. En ningún período como en éste es tan necesaria la orientación, que deberá ser considerada como el 'hilo conductor' de la organización curricular proyectada. Como ya lo expresara Roger Gal, "el problema de la orientación se plantea en el nudo de toda reforma, pues se encuentra en el punto de convergencia de las dos preocupaciones inherentes a toda cultura, la de

formar al individuo para sí mismo y la de prepararlo, sin embargo, para la función social particular que desempeña"⁽¹¹⁾.

(11) Ministerio de Educación y Cultura / Organización de los Estados Americanos, *Desarrollo del Currículum Ciclo Básico*. Montevideo, 1975. p. 83.

c. Estructura del ciclo básico

i) Descripción

Los cursos correspondientes a los años séptimo, octavo y noveno integran una unidad orgánica que se denominará "Ciclo Básico Unico", al que deberán concurrir todos los egresados del ciclo primario. Estos años, junto a los seis de educación primaria, constituyen los nueve años de escolaridad obligatoria.

Por su posición en el sistema educativo, el Ciclo Básico debe articularse como un nexo estructural entre el nivel primario y el nivel superior de la educación media, pero con características y objetivos propios y bien definidos que lo configuren como un ciclo educativo específico y bien diferenciado. Si el Ciclo Básico quedara reducido a ser una prolongación en años de los contenidos y aprendizajes del ciclo escolar, o una mera preparación para un nivel superior, sus funciones y objetivos se verían desvirtuados. Por tanto, el Ciclo Básico, en cuanto tal, tiene unos objetivos, una estructura y una organización curricular específicos.

Este Ciclo tiene una finalidad fundamentalmente cultural, y complementa las adquisiciones básicas de la escuela primaria. Al mismo tiempo, tiene una finalidad de carácter exploratorio de aptitudes y vocaciones; en este sentido, debe proporcionar una orientación vocacional adecuada hacia los niveles superiores o hacia la vida laboral.

El Ciclo Básico habilita para seguir estudios superiores en las dos ramas de la enseñanza media (la secundaria y la técnica) u otras instituciones oficiales que lo requieran, y asimismo para ingresar al mercado de trabajo, con o sin formación ulterior.

Al egresado del Ciclo Básico se le expedirá una certificación que acredite que ha culminado los estudios correspondientes al nivel "Secundaria Básica".

Esta acreditación intermedia brinda la posibilidad de egresos legítimos a los estudiantes que abandonan el sistema escolar al culminar este nivel o desertan más adelante sin haber completado todos los años de la enseñanza media. Se trata de una medida formal, pero que, principalmente a los efectos principalmente laborales, pone en manos de los que no continúan estudios superiores, o los abandonan tempranamente, una acreditación que hasta este momento no poseían los estudiantes que no completaban la educación media.

Al culminar el Ciclo Básico, el estudiante que no continúe estudios superiores en el nivel medio y tenga expectativas de ingresar al mercado de trabajo, estará capacitado para actuar en una variada gama de actividades, a las que podrá acceder directamente o mediante una capacitación específica relativamente corta.

ii) *Articulación del Ciclo Básico con la Educación Primaria y la Educación Media Superior*

El pasaje de la escuela al liceo es, como se ha dicho, una especie de 'puente roto'. El niño debe hacer, en el término de tres o cuatro meses, un tránsito abrupto a un régimen de estudios totalmente distinto, sin que su personalidad haya variado sustancialmente. El pasaje de un maestro único del sexto grado escolar a once o doce profesores de asignaturas especiales, a que se enfrenta el niño en el primer año de enseñanza media, es muy ilustrativo de lo dicho.

La deficiente articulación existente entre los dos ciclos de enseñanza se debe a marcadas diferencias organizativas y curriculares que presentan

los mismos. De ahí la conveniencia de establecer un régimen intermedio entre los últimos años de primaria y los primeros de la etapa siguiente.

Para ello se debería reducir progresivamente el maternalismo de la maestra única, lo cual se lograría si, en sexto grado, se reservara a la maestra titular del grupo el dictado de las asignaturas instrumentales, mientras una o dos maestras complementarias se hicieran cargo de áreas de aprendizaje que agrupen el resto de los conocimientos.

Como contrapartida, se debería hacer cambios en el nivel medio de enseñanza. Es imprescindible reducir en los primeros años el número de profesores y de asignaturas, de manera que el docente pueda estar más tiempo con el educando y establecer lazos más firmes con él, dando a su labor un carácter más acentuado de conformación de la personalidad del joven.

El Plan de estudios del Ciclo Básico debe facilitar una gradual transición que acompañe el proceso de evolución normal del niño hacia la adolescencia. "Entre las etapas del sistema escolar y la etapa del desarrollo evolutivo del educando, debe darse un cierto paralelismo, de modo tal que el desarrollo psicológico del alumno encuentre en la organización escolar una respuesta adecuada a sus necesidades" (12). A esos efectos, se debe revertir la uniformidad que presenta la organización curricular del nivel medio (horarios, régimen de estudios, de promoción, de disciplina), la que contradice las características básicas de la etapa de edad que corresponde a este ciclo. En este sentido, se ha señalado que mientras el sujeto que inicia el Ciclo Medio es significativamente distinto al que lo finaliza, los rasgos estructurales de la organización escolar que

(12) Ministerio de Educación y Cultura / Organización de los Estados Americanos: *Desarrollo del Currículum. Ciclo Básico*, op. cit., Montevideo, 1975, pág. 83.

(13) Véase L. J. Zanotti, *Los objetivos de la Escuela Media*, Buenos Aires, 1890, pp. 44 a 47.

acompañan este proceso se mantienen sin variación ⁽¹³⁾. A esos efectos, el Plan debería establecer una transformación de la globalización propia del nivel primario (enseñanza por actividades), a la progresiva diferenciación en el Ciclo Básico del nivel medio (organización por áreas de estudio o coordinación de asignaturas) y de ésta a la sistematización del nivel preprofesional (estudio por asignaturas). Igualmente, la organización curricular deberá favorecer el establecimiento por parte del alumno de una adecuada secuencia entre lo elaborado en la escuela, donde se manejó con operaciones concretas, y las nuevas operaciones que le facilitarán el acceso a un nivel progresivamente abstracto. Sin mengua de la facultad que la Ley No.15.739 otorga al Consejo de Educación Secundaria para proyectar los planes de estudio y elaborar los respectivos programas en la rama educativa de su competencia, sería a todas luces fundamental que en esta tarea participara igualmente el Consejo de Educación Técnico-Profesional, a los efectos de una adecuada coordinación entre el Ciclo Básico y la Educación Media Superior.

Se destaca la necesidad de la ficha psicopedagógica o ficha acumulativa que debe recoger la información básica sobre el alumno a lo largo de sus estudios. Esta ficha debería acompañar al estudiante en su pase del sexto grado al primer grado del Ciclo Básico.

d) *El nuevo currículum: Criterios para la selección y organización de los contenidos y de las técnicas del aprendizaje*

La indefinición de los objetivos, de la función social y de la estructura de la enseñanza media ha determinado una situación de ambigüedad y disfuncionalidad en cuanto a sus contenidos curriculares.

Una rápida revisión de las carencias y desajustes en este sentido permite apreciar que la configuración de los planes y programas de estudio vigentes responde a una realidad "ahistórica" y desarticulada. Esto se expresa en la compartimentalización existente entre las discipli-

nas y en la disociación de los contenidos. Se abruma al educando con programas cuyos contenidos son inconexos, y se genera así una visión fragmentaria del mundo físico y social.

El concepto de saber tradicional que prima en los planes, y el carácter enciclopédico que es su consecuencia, lleva a una organización de los contenidos en función de la estructura lógica de la disciplina, sin consideración del estadio evolutivo del estudiante, de sus preocupaciones o intereses. La consecuencia de esta orientación es el carácter abstracto y desasido de la realidad concreta de los contenidos impartidos; así, el "saber" incorporado al alumno se pulveriza apenas éste traspone el local escolar y toma contacto con la vida cotidiana.

El proceso educativo en su conjunto, y dentro de él los contenidos programáticos, se encuentran escindidos de las condiciones de existencia del estudiante y de la comunidad que éste integra. Como si esto fuera poco, se agrega a ello la uniformidad y la rigidez programática, que obstaculiza la necesaria vinculación con las condiciones geográficas, económicas y sociales de las distintas regiones y medios. Otra faceta de este desajuste a la realidad la constituye la falta de contemporaneidad de los contenidos programáticos, situación que se refiere tanto a las ciencias sociales como a las ciencias naturales.

La explosión del conocimiento durante las últimas décadas ha dificultado enormemente la tarea de determinar los criterios para decidir qué contenidos se incluirán en el currículum. En general, se cometió el error de agregar nuevos contenidos y disciplinas para contemplar el aumento del conocimiento especializado. En buena parte, esta situación se explica por la ausencia de un principio educativo central que determine las orientaciones de la educación. el uso de este método aditivo ha llevado a un currículum informe. Se procura enseñar un contenido tan variado que el estudiante no alcanza a profundizar adecuadamente los conocimientos.

El currículum, como es obvio, debe equilibrar apropiadamente entre la amplitud y la profundidad.

“La equivalencia práctica de esta sugerencia es centrar el estudio sobre un número limitado de principios cuidadosamente seleccionados que constituyen el núcleo de la materia, y luego emplear estas ideas como criterios para ejemplificar, más que para abarcar, el contenido más específico necesario para desarrollarlas. Estas ideas podrían ser consideradas los elementos esenciales del currículum.

Frecuentemente se carga el currículum con detalles insignificantes porque no existe la manera para determinar qué es importante y qué no lo es, si carecemos de referencia a las ideas básicas, cualquier detalle es tan significativo como todos los demás.

Bajo la ilusión de profundizar, resulta fácil dedicarse a cubrir una amplia gama de hechos, mientras esta práctica induce, en realidad, a descuidar la comprensión de lo esencial”⁽¹⁴⁾.

e) Planes y programas. Orientaciones generales

A continuación se exponen los principales criterios sobre los cuales pueden basarse los nuevos diseños de planes y programas del Ciclo Básico Unico⁽¹⁵⁾

(14)Hilda Taba, *Elaboración del Currículo*. Buenos Aires, 1983, p. 355.

(15)En este punto se recogen algunas propuestas del informe preparado sobre “Criterios básicos para la reforma de Programas” por el Planeamiento Educativo del Consejo de Educación Secundaria, Montevideo, 1985. Las mismas figuran entre comillas en el texto.

i) *Carga horaria*

La actividad curricular del liceo no excederá en cada turno las 30 horas semanales de clase. Dentro de esa carga, las horas de clase destinadas a las asignaturas (incluyendo las materias optativas) no superará las 24. El resto del tiempo se destinará al núcleo de actividades, a los cursos de compensación, o a ambos. Las actividades previstas por el Plan de estudios se desarrollarán, preceptivamente, en unidades de trabajo mínimas equivalentes a la reunión de dos horas de clase.

ii) *Contenido del Plan*

La jornada liceal incluirá el tiempo destinado a las asignaturas, las actividades y las clases de compensación.

a. *Las asignaturas*

Las asignaturas comunes y obligatorias correspondientes al primer año del Ciclo Básico no excederán el número de ocho. Junto a éstas, existirá un área de estudios diferenciados que constituye una primera tentativa de flexibilización del Plan de Estudios, y a la vez una forma de evitar inconvenientes recargos de asignaturas. Estará constituida por el área de "Expresión", la que ofrecerá varias asignaturas opcionales, entre las cuales el estudiante deberá elegir una. Esta es opcional en cuanto a que puede ser elegida por el estudiante; sin embargo, una vez realizada la elección la asignatura pasa a ser obligatoria para el estudiante, en iguales condiciones que el resto de las materias.

b. *Las actividades*

Junto al grupo de las disciplinas de estudio se incorporan actividades, a las que se atribuye singular relevancia para los fines de formación integral del educando, así como para los propósitos de exploración de

sus aptitudes y vocaciones. Las actividades serán de dos clases: actividades planificadas de exploración y complementación educativa, y actividades orientadas de extensión y recreación.

En cuanto a las actividades planificadas de exploración y complementación educativa, su objetivo es poner al estudiante en contacto con diferentes tareas y áreas del conocimiento, de manera que pueda explorar un conjunto amplio y variado de experiencias. En función de las inclinaciones, gustos y aptitudes puestas de manifiesto durante el desarrollo de las actividades, el estudiante estará en condiciones de orientarse paulatinamente hacia una determinada opción vocacional.

A través de esta labor se procurará proporcionar al estudiante oportunidades para satisfacer su curiosidad intelectual, presentando los conocimientos bajo una nueva perspectiva. Asimismo, se fomentará la creatividad de los estudiantes, poniendo a su disposición de las numerosas y variadas técnicas que ayudan a estimularla, con sus connotaciones de sensibilidad a los problemas de amplitud asociativa, fluidez, originalidad, flexibilidad espontánea y posibilidad de redefinición. El trabajo creativo puede hacerse en cualquier campo, lo importante es el reconocimiento de su valor y la posibilidad de orientar las tareas docentes en esa dirección. Se pondrá el acento en brindar una formación que vincule ciencia, tecnología y el proceso del conocimiento.

En la medida en que el programa correspondiente a este núcleo se estructure sobre la base de actividades, en las que confluyen e intervienen, naturalmente, las aportaciones de distintas disciplinas del conocimiento, se introduce un principio que tiende a superar la atomización de la enseñanza por asignaturas especializadas y se pone al estudiante en condiciones de captar sectores de realidad en forma no fragmentada.

El contenido de la actividad planificada correspondiente al primer año del Ciclo Básico se programará a base de la selección y organización

de un conjunto de actividades que incluya las diversas áreas del conocimiento y de su aplicación. En la programación se atenderá especialmente a que el área técnica esté debidamente representada; en segundo y tercer año se establecerá una gradual diferenciación de las áreas y, en el último año, habrá incluso opciones diferenciales dentro de cada una de ellas.

En estos cursos, el estudiante podrá asistir libremente a diferentes áreas durante las cuatro primeras semanas de clase. Al cabo de ese tiempo, deberá optar por una, la que pasará a ser de asistencia obligatoria.

Esta programación permitirá al estudiante, mediante elecciones individuales debidamente apoyadas y orientadas por el docente, entrar en contacto y explorar con cierta profundidad una o varias opciones vocacionales. Este proceso, acompañado de evaluaciones sistemáticas por parte del docente, pondrá al estudiante en situación de realizar, con conocimiento y madurez, una determinada elección vocacional.

En síntesis, el plan de esta actividad, a través de los cursos del Ciclo Básico, se estructurará sobre la base de un proceso que lleve desde una presentación inicial amplia en diversas áreas a una progresiva diferenciación, que permita enfocar en profundidad y selectivamente cada una de ellas.

Al evaluar esta actividad, se pondrá más énfasis en los aspectos cualitativos y en los procesos en que ha participado el estudiante, y menos en su rendimiento.

En cuanto a las actividades orientadas de extensión y recreación, estas se realizarán en forma complementaria, y será libremente elegidas por los estudiantes. Dichas actividades deben considerarse como una prolongación de los trabajos curriculares. A través de ellas se brindará a los alumnos oportunidades para manifestar sus intereses, inclinaciones, modos de expresión y sensibilidad; se fomentará la creatividad y el

espíritu de investigación, y se promoverá el buen uso del tiempo libre y la recreación. Cada liceo programará, en función de sus recursos y de las condiciones materiales y ambientales con que cuenta para realizar determinadas experiencias, las actividades que ofrecerá a los estudiantes. Entre ellas podría contarse las siguientes: teatro, fotografía, periodismo, club de ciencias, club de Música, cooperativismo, proyectos de acción social, debates, deportes. El listado precedente no es exhaustivo para incorporar éstas u otras actividades, se tendrá en cuenta que estas deben orientarse hacia transformar el liceo en un complejo de vida integral, donde alternen el trabajo y la recreación, los estudios obligatorios y las actividades facultativas, el trabajo individual y la sociabilidad.

Mediante estas actividades, se podrá realizar una evaluación más rica del alumno, en lo que respecta a las manifestaciones de su personalidad, y a sus aptitudes e intereses. Con ello podrá tener mayor certeza el diagnóstico-pronóstico sobre su futuro vocacional.

c. Clases de compensación

En todos los liceos se organizarán actividades que permitan a los alumnos que presenten deficiencias de aprendizaje progresar en la adquisición de las habilidades instrumentales básicas para aprovechar de los cursos.

Las deficiencias pueden ser de diferente naturaleza, como inadecuación del vocabulario para la comprensión de los textos; carencia de conocimientos básicos, o de técnicas instrumentales, en especial de comprensión de lectura y matemáticas; desconocimiento de métodos de estudio, dificultades en la administración del tiempo, u otras.

No debe desvirtuarse esta asistencia básica al estudiante convirtiéndola en una asistencia clínica. Los alumnos con problemas psicológicos deben ser diagnosticados y derivados a los servicios especiales correspondientes, previa concertación con los padres.

La permanencia del estudiante en un servicio de ayuda psicopedagógica será lo más breve posible, y su término estará determinado por la adquisición de las técnicas y estrategias que le permitan aprovechar bien sus capacidades y su tiempo de estudio.

iii) Planes de Enseñanza Nocturna

En breve se realizarán los estudios necesarios para diferenciar el plan de enseñanza nocturna, adecuarlo a la naturaleza de su alumnado (en adelante integrado exclusivamente por trabajadores que certifiquen tal condición, o jóvenes mayores de 16 años), así como para fijar la duración de la jornada nocturna, que funcionará entre los días lunes y viernes de cada semana.

iv) Secuencia, acumulación e integración

La organización del contenido curricular es uno de los factores más poderosos en la determinación de la efectividad del aprendizaje. En el diseño de los nuevos programas se atenderá a que dicha organización responda adecuadamente tanto al criterio de las secuencias psicológicas de las experiencias de aprendizaje, como a la estructura lógica de la materia de que se trate. Se deberá poner el mayor cuidado para lograr, en la organización curricular, una adecuada determinación de las secuencias, de los aprendizajes acumulativos y de la integración de los contenidos.

v) Coordinación

En la elaboración de los nuevos planes se buscará armonizar el contenido de las materias que integran cada curso y la coherencia entre los cursos que integran el ciclo de estudios. "Los programas deben ser concebidos como estructuras armónicas. La armonía se plantea como un requerimiento interno para cada asignatura y cada curso de ésta, pero

también como una necesidad externa referida a asignaturas o áreas afines y, en última instancia, para la totalidad de ellas. En consecuencia, es imprescindible el acuerdo entre las respectivas inspecciones para lograr la satisfacción de este principio de erradicación de las compartimentaciones estancas”.

vi) *Simplificación*

En los nuevos programas se procurará no sustituir la verdadera formación por la acumulación indiscriminada de información.

vii) *Actualización*

La frondosidad programática es siempre inconveniente, pero lo es más si va unida a la falta de contemporaneidad de los contenidos. “Los programas deben procurar un acercamiento al presente en todas las disciplinas” y responder a las exigencias de la experiencia vivida de los estudiantes. “Sólo así la educación será funcional para los educandos y la sociedad en su conjunto”.

viii) *Cuantificación*

“Los programas tienen que dimensionarse de acuerdo a la disponibilidad horaria prevista en el currículum para cada asignatura. Y al proceder a la cuantificación del tiempo previsiblemente requerido para su total desarrollo deberá dejarse un generoso margen para que este propósito pueda cumplirse siempre”(…) “El margen restante sería aplicable a:

- Revisar o mejorar los niveles de aprendizaje en todos aquellos puntos en que éstos no hubieran sido satisfactorios.

- Incorporar temas que el programa deberá prever de alternativa, para el caso en que los obligatorios se hubieran agotado con buen aprovechamiento, o cuando surgieran eventos que lo merecieran.

- Diversificar la actividad de la clase sobre la base de atender a los alumnos en función de sus necesidades, aplicando para alguna hipótesis de trabajo alguna de las precedentemente enunciadas”.

ix) Adecuación al medio y a los intereses del educando

“Del criterio expuesto en el punto anterior surge como consecuencia una clara flexibilidad programática: los puntos de tratamiento obligatorio sirven para definir la estructura fundamental de cada curso y del conjunto de los cursos de una asignatura.

En la hipótesis más desfavorable, la actividad de la clase habrá permitido su cobertura total y, por consiguiente, se habrá alcanzado la finalidad prevista para esa actividad en el conjunto del plan. Pero en los casos en que exista un remanente de tiempo disponible, se le podrá aplicar a la circunstancia de la clase en particular o del medio de implantación de la casa de estudios. Se podrá llegar así a una adecuación al medio. Pero también es dable suponer una adecuación al interés de los educandos si se analizan entre docente y alumno los temas de alternativa u optativos que incluya el programa y que, por ser de libre elección, habrán de satisfacer aquellas expectativas”.

x) Renovación

“Resulta aconsejable implementar procedimientos idóneos que permitan un relevamiento sistemático de la validez de las concepciones programáticas a la luz de lo que sobre ellas opinan quienes deben llevarlas a la práctica o de quienes son sus destinatarios. Si bien estas formas de evaluación no excluyen las que competen a los propios diseñadores del programa, tienen sobre ésta la ventaja de aportar un enfoque menos comprometido con la gestación de la propuesta programática”. La renovación de los programas será la consecuencia directa de la evaluación mencionada “pero también, de la postura mental requerida para

concebir la educación abierta al cambio, sin prejuicios ni apuestas a la infalibilidad. No se trata de innovar por capricho, pero tampoco solamente por decisión superior, sino de permeabilizar la conducción a las sugerencias de los auténticos protagonistas de la actividad educativa. Y ésta ganará en eficiencia cuanto mayor sea el grado de participación colectiva en la formulación de las críticas que sirvan a su actualización sistemática”.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Los recursos financieros a disposición de la enseñanza pública han aumentado considerablemente en términos reales luego del advenimiento del régimen democrático. Pese a ello, son todavía insuficientes, como lo muestra el bajo nivel salarial. También son insuficientes, sin embargo, por problemas internos de la propia enseñanza. El personal administrativo está inadecuadamente distribuido; el docente lleva un peso demasiado grande de docencia indirecta, y otras situaciones similares. Si bien es difícil introducir innovaciones en ese contexto, la valla fundamental no se encuentra él mismo, sino en las grandes resistencias al cambio de la sociedad uruguaya y, particularmente, de la educación. Las innovaciones que se tratan de introducir (prolongación del horario escolar, currículum único, ciclo básico único y cursos de compensación) están todas dirigidas hacia un mismo objetivo: disminuir las dificultades sociales en cuanto esté al alcance del sistema.

III. LA SITUACION DE LA JUVENTUD Y LOS PROBLEMAS DE SU INSERCIÓN EN LA SOCIEDAD

Germán W. Rama

1. INTRODUCCIÓN

a) La esquivada definición de juventud

El concepto de juventud varía considerablemente según la perspectiva de las distintas ciencias. Así, existe una conceptualización biológica que se centra en los aspectos del crecimiento y maduración biológica; una conceptualización psicológica que enfatiza las dimensiones de la formación de la identidad personal y sexual y de las relaciones entre el yo y los otros sujetos interactivos, o una definición estadística - por ejemplo la utilizada por Naciones Unidas- que considera como juventud la población comprendida entre los 15 y los 24 años de edad.

El punto de vista sociológico comprende las conceptualizaciones anteriores y las integra en una perspectiva más global, que relaciona a esa población con la sociedad a la que pertenece y en particular, pone de relieve el tema de la asunción de roles en dicha sociedad. La juventud se definiría como la característica de ciertos grupos que desde el punto de vista biológico han adquirido las condiciones para ser reproductores de vida (maduración sexual) y productores sociales (maduración física y mental para trabajar), pero que a pesar de ello no son ni reconocidos ni habilitados en forma plena por la sociedad para el desempeño de ambos tipos de roles.

La juventud se caracterizaría por una ambivalencia entre la potencia y la posibilidad efectiva de llevarla a cabo, y constituiría una etapa de moratoria en el desempeño de los roles sociales, con todas las contradicciones, disponibilidades y espacios de libertad que ello significa.

b) La juventud como fenómeno de las sociedades modernas

En esta perspectiva, la juventud, como fenómeno generalizado a una sociedad nacional, es una situación histórica relativamente nueva. En las sociedades primitivas y también en las rurales de países subdesarrollados, el período de juventud era y es muy corto. La actividad sexual reproductiva y la acción de trabajo para conseguir la subsistencia o lograr la reproducción social (atención al grupo familiar) se iniciaban apenas lograda la maduración sexual y el tránsito de la condición de niño a la de adulto se establecía por algún tipo de ceremonias de iniciación que ritualmente fijaba el pasaje de una condición de dependencia a una de autonomía.

De igual forma, la etapa de juventud fue y es muy breve en las sociedades no desarrolladas y no diferenciadas, en las que las actividades de producción económica y social son de naturaleza simple, requieren casi únicamente de fuerza física y cuyo aprendizaje se logra por imitación o ejercicio bajo la supervisión de un adulto.

La juventud comenzó a existir como fenómeno social en aquellos grupos que debían prepararse -y tener suficiente poder para disponer de tiempo- para la asunción de roles complejos, por lo que es en relación a ellos que se formulan las primeras caracterizaciones de los fenómenos psicológicos de adolescencia y juventud (cabe recordar la literatura griega como uno de los primeros ejemplos).

c) Juventud y proceso de socialización

La progresiva diferenciación de las sociedades modernas generaliza el fenómeno de la juventud. En éstas, las actividades de producción económica y social reclaman de un tiempo de formación prolongado, que se adquiere en instituciones educativas especializadas o a lo largo de etapas laborales que se encuentran definidas por normas sociales y que se ordenan jerárquicamente (aprendiz, peón, medio oficial, oficial, etc., por ejemplo). Paralelamente, la organización social es progresivamente más compleja y reclama de mayor formación y conocimientos para actuar en ella. En el siglo XIX se entendía que, para formar a un futuro integrante de la sociedad, se requería de la alfabetización; en la primera mitad del siglo XX, de una escolarización de tres grados o años; a mediados del siglo se consideró como meta la escuela completa de 5 ó 6 años de duración; a partir de los años 1960/70 se extendió la noción de ciclo básico a 8 ó 9 años; y en la presente década, en los países desarrollados y modernos se entiende que la meta a lograr a fines del siglo XX es el cumplimiento de un ciclo de bachillerato (humanista, científico o técnico).

El alargamiento del período de formación mínima se considera indispensable, no sólo en relación al trabajo, sino para el desempeño de la condición de ciudadano y para la participación social y cultural.

La extensión de las etapas formativo-educativas es paralela a la extensión del período de vida de la especie humana y a la prolongación concomitante de la capacidad biológica, por lo que la extensión de la etapa de juventud es paralela a la mayor duración de la etapa activa (se trabaje o no), y a la iniciación de la Tercera Edad a una edad más avanzada.

d) La identidad del grupo joven

Una de las consecuencias de la mayor formación y el tiempo dedicado a ella, es la socialización de los jóvenes en el marco de instituciones educativas que, por una parte, desplazan parcialmente a las familias y a las comunidades de trabajo en la socialización, creando un patrón colectivo para los que tienen la misma edad, aunque pertenezcan a medios diferenciados, y que por otra, generan un proceso de socialización entre pares -por su interacción-, fenómenos ambos que son nuevos en la historia social y que dejan una "impronta" en la existencia de la juventud como grupo social.

La identidad social de la población de un tramo de edad se ha acentuado desde hace pocos años en las sociedades modernas por el diferimiento de la constitución de familia. En ello interviene no sólo la mayor duración del tiempo de dependencia económica sino también la generalización de métodos anticonceptivos. Estos, al permitir separar la sexualidad de la reproducción, han incidido tanto en una más temprana iniciación sexual como en la postergación de la reproducción y por tanto del pasaje a la formación de una familia propia.

La identidad de los jóvenes -para sí y ante los otros- también se ha reforzado en virtud de otras dimensiones:

1) El estado de "disponibilidad" de grandes masas que, como no tienen aún una definida asunción de roles en la sociedad, pueden ser incorporadas, con mayor facilidad que otros grupos sociales, en procesos de movilización social colectivos o en experiencias de vida con alto componente existencial.

2) El estado de "inseguridad" en relación al futuro -individual y/o colectivo- por no saber cómo se producirá la inserción en la sociedad ni sobre cómo evolucionará ésta, en un período histórico como el actual, en

que las incertidumbres sobre el futuro se han acentuado por la mayor dinámica de cambio en la sociedad mundial y por internacionalización de las expectativas (fenómeno particularmente agudo en Uruguay).

3) La "precariedad" de la socialización recibida, porque las familias de formación tienen experiencias y cultura rezagadas en relación al presente y las instituciones educativas, contenidos poco adecuados para el futuro.

La lista podría seguir con la enumeración de otras dimensiones que conducirían a un mejor análisis del fenómeno juventud pero que nos apartarían del análisis específico del tema de la inserción en la sociedad y de las resistencias y obstáculos que se presentan para la juventud como tal y para los distintos grupos de jóvenes.

e) Una juventud, o diferenciadas y estratificadas juventudes

Lo anteriormente anotado podría apuntar a la caracterización de un agrupamiento etario como si se tratara de un grupo social con una identidad única que cruzara o atravesara a los diferentes grupos sociales, definibles por sus distintas subculturas y jerarquía de ingresos.

La noción de juventud como grupo social y no como componentes jóvenes de clases sociales distintas supondría la negación de la estratificación social por ingresos, poder y conocimientos.

Las distintas subculturas a las que pertenecen las familias establecen modelos diferenciados de lo que es ser joven -basta pensar en el caso de Uruguay en la subcultura rural tradicional o en las distintas subculturas de las colectividades de inmigrantes- y plantean conflictos y ajustes con el patrón de juventud de las subculturas de los sectores superiores modernos. Pero las diferencias son mucho mayores cuando se introduce

la estratificación social. Si la juventud es un tiempo de "moratoria", ese tiempo tiene un costo económico que sólo las categorías sociales medias y superiores pueden solventar; si la juventud se define progresivamente por ser una etapa de vida bajo formación educativa, sólo los jóvenes que han recibido una socialización cultural familiar y una previa educación institucionalizada adecuada podrán continuar en niveles de educación prolongada; si la oferta gratuita de servicios educativos prolongados existe únicamente en ciertas áreas de residencia, sólo los beneficiados por esta oferta podrán estudiar, y así sucesivamente.

Más allá de los propósitos declarados, en cualquier sociedad, en cuanto a igualdad o equidad, la distribución de los beneficios tiende a ser desigual, y esa desigualdad se incrementa en las sociedades que, por negar la existencia de la desigualdad o por no reconocer colectivamente los mecanismos que la establecen, no intervienen con políticas sociales expresamente dirigidas a asegurar un mínimo de equidad en el proceso inicial de socialización de las nuevas generaciones. La desigualdad no sólo comprende la jerarquización o, aún peor, la polarización de ingresos, sino que aún en la hipótesis que la distribución logre un razonable principio de equidad, en cuanto a satisfacción de necesidades básicas e ingresos monetarios, persistirán los desiguales accesos a la cultura, a los servicios sociales y al poder social. Este poder, les permite a ciertos grupos asegurarse en exclusividad ciertos servicios, o que la sociedad financie preferentemente aquellos servicios públicos que sirven a los grupos superiores y medios.

Por eso -más allá de ciertas tendencias homogeneizantes, como son ciertos aspectos culturales y de consumo propios de los jóvenes- la juventud, como grupo social, sólo en circunstancias excepcionales llega a tener existencia real. Existen sí, en cambio, condiciones sociales que definen a los jóvenes provenientes de hogares de pobreza crónica, de hogares de pobres rurales, de hogares de obreros, de hogares de pequeña clase media, de clase media alta y de estratos superiores. Cada una de esas

categorías estará a su vez afectada y parcialmente denificada por los niveles culturales y educativos de sus familias y por las expectativas y la visualización del futuro que les hayan transmitido esas familias y el sistema institucionalizado de educación que, aunque sea formalmente homogéneo, transmite imágenes de vida diferentes, para cada grupo social.

Pero, al mismo tiempo, cada uno de los diferentes agrupamientos concretos de jóvenes, se encuentra condicionado y definido por su relación al patrón de juventud -tiempo, formación, comportamientos- de mayor relevancia social. Dicho directamente, tanto el comportamiento como el intento de inserción en la sociedad de los jóvenes obreros, por ejemplo, tiende a definirse por los patrones en vigencia en los grupos jóvenes de estratos medios y superiores.

Por otra parte, la condición de juventud marginal o excluída depende, en primer término, de las características de la estratificación social nacional, ya sea polarizada o continua; en segundo término, de la magnitud y calidad de los servicios sociales puestos al servicio de la integración nacional y del objetivo de reducir las desigualdades de oportunidades; y en tercer término, de la mayor o menor velocidad de cambio de la sociedad. Si ésta es muy considerable, emergerán nuevos patrones de educación para los grupos superiores con contenidos y pautas diferentes, mientras los grupos bajos continuarán siendo socializados en patrones relativamente obsoletos, que, aunque tradicionales, serán considerados satisfactorios, a pesar de que sólo conduzcan a una marginalización relativa en el futuro. (Por ejemplo, período más largo de educación con mayor horario, lenguas extranjeras, matemáticas y computación, versus escolarización primaria como nivel terminal, de sólo media jornada, con contenidos humanistas antiguos).

El que la polarización de estos modelos de socialización se de, dependerá, por una parte, de la percepción sobre los cambios que tengan

los grupos superiores y de la flexibilidad del sistema educativo privado de ofertar nuevos modelos acordes con la modernización. Por otra parte, para los estratos inferiores el tema es si son capaces de percibir los cambios ya asumidos culturalmente por los grupos superiores y qué posibilidades tienen de estructurar demandas para que el sistema educativo oficial incorpore las nuevas modalidades de enseñanza.

2. LA SITUACION DE LA JUVENTUD URUGUAYA EN EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1987

a) La distribución de los jóvenes según ingresos de los hogares

Los ingresos de los hogares a los que pertenecen los jóvenes se presentan en el Cuadro 1, no como ingresos totales del hogar, sino que han sido calculados por adulto equivalente ⁽¹⁾ y clasificados los ingresos promedio en cuartiles. A los efectos del análisis se considera como Estrato de ingreso I a los ingresos del cuartil inferior, como Estrato II a la suma de los cuartiles 2 y 3 y como Estrato III al último cuartil que comprende los ingresos más elevados de la población relevada por las encuestas de

(1) Se suman los ingresos de los distintos perceptores que integran el hogar y considerando que los menores de 14 años que componen el hogar tienen un gasto inferior a los adultos (menor consumo monetario en transporte, servicios varios, recreación y alimentación), se estiman como consumiendo la mitad que los adultos, por lo que el ingreso total se divide entre el número de componentes, considerando que dos menores equivalen al consumo de un adulto.

hogares, que en forma mensual y con elevada calidad de registro, efectúa la Dirección General de Estadística y Censos ⁽²⁾.

Los jóvenes de 14 a 24 años (véase Cuadro 1), tanto en Montevideo como en el Interior Urbano, forman parte en la mitad de los casos -en el segundo semestre de 1987- de los hogares que se encuentran en la parte central de la distribución de ingresos (cuartiles 2 y 3), pero mientras en Montevideo sólo el 16,2% cae en el cuartil más bajo de ingresos de los hogares, en el Interior esta condición de menor disponibilidad de recursos - que comprende en una fracción considerable situaciones de pobreza, aunque no es legítimo realizar esa identificación sin apoyarse en las medidas pertinentes-, comprende al 37,9% de los jóvenes. La medida es un indicador de las desigualdades existentes entre las dos grandes regiones nacionales en cuanto a desarrollo y acceso a los ingresos monetarios y sociales.

Los jóvenes del tramo de edad 20-24 años tienen un menor porcentaje de sus miembros incluídos en el Estrato I y uno mayor en el Estrato III de la distribución de ingresos, que los jóvenes de menor edad (14-19), y las diferencias se expresan tanto para Montevideo como para Interior.

En unos casos, los jóvenes mayores han formado su hogar propio y tienen ingresos por persona superiores a los del hogar de origen (especial-

(2) La distribución de ingresos resultante no es asimilable a la distribución efectiva de los ingresos de la población urbana nacional (las encuestas no comprenden la población dispersa). Por una parte los ingresos derivados de renta de capital y una fracción de los beneficios empresariales son captados con dificultades por las encuestas y también se registran omisiones en las declaraciones de ingresos por trabajo, cuando se refieren a remuneraciones extraordinarias o a remuneraciones de trabajos ocasionales. Pero la calidad de la información es muy valiosa para analizar la distribución de los ingresos, para comparaciones entre distintas fechas y para el registro de las diferencias de comportamientos sociales según pertenencia de los hogares a distintos tramos de ingreso. (Véase, David Glejberman, La distribución del ingreso. CEPAL, LC/MVD/L. 4, 4 de agosto de 1988.

mente porque en virtud de su edad en la mayoría de los casos aún no han tenido hijos); en otros casos, permaneciendo en éste, pasaron a la condición de ocupados y aportan ingresos que elevan el promedio de recursos disponibles por adulto. Como son limitadas las políticas de apoyo monetario al costeamiento de la reproducción biológica y social de la población, mientras los jóvenes permanecen en la inactividad los hogares "se empobrecen" y en la medida en que logran ocupación remunerada se producen incrementos de ingreso por adulto equivalente, que desplazan a los hogares hacia cuartiles superiores.

Por eso el empleo de los jóvenes tiene tanta importancia en las estrategias de los hogares y en parte considerable explica la muy fuerte oferta de trabajo joven que registra Uruguay en la comparación latinoamericana (véase CEPAL, Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo, LC/MVD/R.5).

El conjunto de estos factores incide en la reducción de la representación del cuartil inferior en el tramo de edad 20-24 años y a su vez hace explicable el incremento de la participación del cuartil más alto en la composición de la población en estudio. Los jóvenes percetores de ingresos elevan momentáneamente el ingreso promedio de los hogares a los que pertenecen, pero esto no implica que el hogar de origen haya registrado una movilidad ascendente permanente, ni que los hogares propios formados por los jóvenes a futuro mantengan los ingresos relativamente elevados, salvo que no tengan hijos, porque la incorporación de dependientes reducirá el ingreso disponible por adulto equivalente.

b) El universo educativo de los jóvenes

i) Asistencia escolar

La participación en los sistemas educativos constituye uno de los pilares de la diferenciación dentro de la categoría de jóvenes, tal como se ha planteado en este trabajo.

La pertenencia a las instituciones educativas presupone recibir ciertos tipos de socialización que tienen elementos comunes, que la que se recibe en las familias, en los ambientes de trabajo o en las propias de los vecindarios ("corner society").

Sin omitir la diferenciación cultural y la estratificación que suponen las distintas instituciones educativas, ni la jerarquía que se establece al interior de un mismo tramo de edad, por ejemplo 14-19 años, entre los que ya están matriculados en la universidad y los que aún asisten al ciclo básico, la asistencia a algún tipo de sistema supone la común pertenencia e identidad en la condición de estudiante.

La Encuesta Nacional de Hogares del segundo semestre de 1987 nos indica que de los jóvenes de 14 a 19 años, dos tercios en Montevideo y más de la mitad en el Interior, declaran estar asistiendo a un centro de enseñanza ⁽³⁾.

En este sentido, los jóvenes menores de 20 años se definen mayoritariamente como estudiantes, más aún, lo que establece el vínculo mayor entre los miembros de la categoría etaria es su condición de estudiantes.

(3) La pregunta de la encuesta dice: "¿Asiste a algún jardín de infantes o guardería o establecimiento de enseñanza?"

El peso de esta categoría es tan alto, en el caso de Montevideo, que los no estudiantes sólo pueden considerarse a sí mismos como carentes de la condición de educandos y seguramente experimentan para la inserción ocupacional las dificultades que provienen de ser la minoría no estudiantil.

Desde los 20 años las condiciones se invierten: sólo un tercio de los jóvenes montevideanos continúa asistiendo y de los residentes en el interior, apenas lo hace un octavo ⁽⁴⁾.

En la capital, la tasa es muy considerable en la comparación con áreas metropolitanas de otros países de América Latina (aunque asistencia a esta edad no es sinónimo de estudios de tercer nivel) e independientemente de cuál sea el tipo de estudios o su calidad académica, constituye un cambio muy importante en la formación de recursos humanos y una modificación en el "patrón" que define la condición de juventud con incidencia en el momento de formación de familia, en los tipos de socialización por interacción de pares y por exposición a instituciones y en las manifestaciones en el comportamiento colectivo de la franja etaria de 20-24 años.

Si la juventud es una "moratoria" para formarse cabe asegurar que esta condición se volvió ampliamente mayoritaria para los jóvenes menores de 20 años y de peso significativo entre los montevideanos entre 20 y 24 años, mientras que es una situación excepcional para los jóvenes del interior. Es evidente que las desigualdades regionales están condicionadas por la virtual inexistencia de oferta de educación de 3er. grado en el interior. Salvo los institutos normales y el polo universitario en Salto, no hay programas educativos para el interior. En los círculos de poder y

(4) Un sector de jóvenes del Interior se traslada a realizar estudios universitarios en Montevideo, por lo que la medición que aporta la Encuesta de Hogares no se refiere a las oportunidades de estudio (que de cualquier manera son muy inferiores para los residentes en el Interior), sino a cuál es la condición de la juventud que reside en cada zona. Entre los jóvenes residentes en el Interior y la condición de estudiante es excepcional y la juventud como base de movimientos sociales y culturales queda debilitada por la pérdida de aquéllos que por su mayor educación podrían ser animadores de acciones de la juventud.

de opinión se sigue considerando como normal que la educación universitaria y otras formas de educación postsecundaria sólo existan para los habitantes de la capital (dado que no hay programas de becas en escala adecuada para contrarrestar el efecto localización) y por el momento no se han formulado propuestas viables sobre cómo ofrecer tipos de educación postsecundaria en otros centros urbanos del país.

ii) Asistencia según estratificación de ingresos de los hogares

La condición de estudiante, en el tramo de edad 14-19 años de la población montevideana (se excluye del análisis al Interior para eliminar deformaciones por carencia de oferta educativa local), tiene representación en todos los estratos de ingresos y las diferencias entre los extremos, si bien son considerables, no revisten carácter de exclusión social. El cuadro 3 muestra los porcentajes de los que asisten en relación al total de jóvenes del mismo estrato y permite apreciar que, mientras el estrato de más bajos ingresos mantiene estudiando a casi uno de dos de sus jóvenes de 14 a 19 años, el estrato de más bajos ingresos tiene a ocho de cada diez. Este último estrato tiene casi el doble de oportunidades que el más bajo, pero a la vez cabe afirmar que las oportunidades del primero no son mínimas.

El sistema es estratificado, pero no excluye la movilidad social; el sistema democrático establece su autolegitimación en las oportunidades de asistencia. Pero éstas no son suficientes para asegurar una equitativa chance de movilidad ascendente; los mecanismos de exclusión son más sutiles y se procesan a través de múltiples etapas que van de la atención materno infantil hasta la cantidad y calidad de horas de enseñanza recibida ⁽⁵⁾.

(5) Véase R. Kaztman, *Pobreza en el Uruguay: medición y análisis*, CEPAL, LC/MVD/L. 5.

La acción conjunta de esos mecanismos y la necesidad de ocuparse para generar ingresos explica que en el tramo 20-24 años la polarización en cuanto a oportunidades de continuar estudiando sea muy considerable: pueden hacerlo uno de cada veinte de los jóvenes del estrato de más bajos ingresos contra casi uno de cada dos de los jóvenes pertenecientes a hogares del cuartil más alto; estos últimos tienen siete veces más oportunidades que los primeros.

La composición por estratos de ingreso de quienes continúan estudiando muestra que no hay casi participación del primer cuartil, que sólo aporta el 2.2%; que los cuartiles 2 y 3 (considerados conjuntamente, lo que oculta importantes jerarquizaciones internas) se aproximan a su representación teórica con el 43%; y que el cuartil superior concentra el 54.8% de los estudiantes asistentes de 20 a 24 años.

Sin embargo, no es siempre legítimo asimilar ingresos del hogar elevados y miembros jóvenes asistentes a centros educativos.

De cada 100 jóvenes de 20-24 años que no asisten a un establecimiento de enseñanza, 36 pertenecen a hogares del cuartil de más altos ingresos, 46 provienen de hogares con ingresos en la parte media de la escala y 18 de hogares del cuartil inferior.

Esa distribución, como ya fue dicho, está "contaminada" por el fenómeno ya indicado de mejoramiento temporario de los ingresos de los hogares que tienen o se componen con jóvenes de esa edad. La consecuencia es que aparece disminuída la parte de hogares de bajos ingresos, e inversamente, hogares de perfil socio-cultural medio o bajo "saltan" por un breve período de años a formar parte del cuartil de ingresos superior. Pero ese "salto" se origina en el trabajo de los jóvenes, que a su vez determina que no sigan estudiando, por lo que se abulta el aporte de los hogares de mayores ingresos a la categoría de "no asisten" a establecimientos de enseñanza.

iii) La mayor asistencia educativa de las mujeres

Las tasas de asistencia femenina son notoriamente superiores a las masculinas, tanto en Montevideo como en el interior, y la mayor performance femenina se mantiene en el seno de cada estrato de ingresos para cada una de las regiones. (Véase nuevamente Cuadro 3).

El proceso de feminización de las matrículas de los niveles medio y superior y la mayor permanencia de las mujeres que de los hombres en el sistema educativo es un fenómeno ya reconocido en los países desarrollados y ha conocido una aceleración destacada en el relativamente breve lapso de dos décadas. Ese mismo tipo de fenómeno se manifestó igualmente en las sociedades urbanas y de Producto Bruto Interno per cápita más elevado de América Latina, como las del Cono Sur, Venezuela, Panamá, Costa Rica, etc.. La feminización educativa se acentúa en los casos de temprana modernización de las relaciones sociales entre los sexos y de más temprano desarrollo de sistemas educativos de tipo universal, como es el caso de Uruguay ⁽⁶⁾.

En el crecimiento global de las tasas femeninas de asistencia debe haber jugado un rol dinamizador el incremento de alrededor de 20 puntos en la tasa de participación de la población joven femenina de Montevideo entre 1973 y 1985.

Este fenómeno -que implica un cambio en la cultura social de incalculables consecuencias- ha promovido una presión femenina muy fuerte por la continuación de estudios. A él debe agregarse la inserción femenina en ocupaciones de servicios de tipo moderno altamente asociadas con la educación.

(6) Véase Ana María Eichelbaum de Bianchi, "La inversión de los privilegios de los sexos en la educación latinoamericana" en La educación. Revista Interamericana de desarrollo educativo, No. 102, Año 1988 I - II, OEA. Washington.

Sin embargo, la participación educativa femenina no es explicable únicamente por los aspectos laborales, reclama de un análisis más prolongado que el realizable en este texto y se enlaza con las condiciones para estudiar de cada sexo, según los patrones colectivos que definen los roles sexuales.

iv) Logros educativos de los jóvenes

La información de las Ecuestas de Hogares comprende respuestas sobre número de años aprobados en cada ciclo de enseñanza (los que asisten, lo hacen en el grado inmediato superior), los que, atendiendo al volumen de casos, a la edad promedio de los tramos analizados y a la significación social de aprobar la totalidad del actual Ciclo Básico de educación obligatoria, han sido clasificados en hasta 9 grados o años y en 10 y más.

De los jóvenes de 14 a 19 años sólo un 29.3% en Montevideo y un 25.3% en el Interior, aprobaron el Ciclo Básico, porcentaje bajo, que en parte se debe a la inclusión en el tramo de quienes por tener edades menores y/o estar rezagados en sus estudios, lo están aún cursando (véase Cuadro 4). El porcentaje se eleva al 56.6% en Montevideo y al 40.5% en el Interior para el tramo 20-24 años, tramo que teóricamente tuvo que haber superado esta etapa de formación (son mínimos los casos de los que aún están cursando el Ciclo Básico).

Considerando que esta modalidad extensa de formación obligatoria tuvo sus inicios en 1973 para los que accedían al primer grado de la enseñanza media, el tramo de edad 20-24 años es el primer grupo etario que estuvo bajo el nuevo régimen de escolaridad. Los logros, desde el punto de vista de la vigencia de la norma, no pueden ser evaluados porque la Ley estableció el principio pero no los elementos para su ejecución, que van desde la oferta de ciclo completo en todos los centros urbanos del país hasta la implantación de sistemas de enseñanza de jornada diaria comple-

ta para el establecimiento de pedagogías y didácticas adecuadas para una educación de masas. Lo que sí se puede afirmar es que para las edades 18-20 años la realización del nuevo Ciclo Básico se ha incrementado en forma apreciable.

Lo que denotan los porcentajes son más que nada las respuestas de la sociedad, condicionadas por la oferta de servicios educativos, la difusión entre los empleadores de la exigencia del ciclo básico completo para reclutar personal y la generalización de la pauta social de que esa formación educativa era tan indispensable como en el pasado lo era la escuela primaria.

Este conjunto de factores explicaría las diferencias de logros de escolarización postbásica entre los estratos de ingreso II y III de Montevideo e Interior (el último con registros del 75.5% y el 69.6%, respectivamente). Los comportamientos ante la educación no se originan en la disponibilidad de ingresos sino en actitudes ante la cultura, en la representación que tengan del papel de los estudios en el desempeño laboral y en la accesibilidad física de los centros de estudios postbásicos para los jóvenes.

Pero el factor explicativo de mayor peso en el insuficiente logro de escolarización radica en el conjunto de desigualdades socioculturales, que comprende el indicador de ingresos por adulto equivalente de los hogares.

En el tramo 20-24 han completado el Ciclo Básico de cada diez jóvenes de cada estrato de ingreso en Montevideo e Interior: del I, dos en ambas regiones, del II, cinco en Montevideo y cuatro en el interior y del III unos siete en ambas regiones. Y como el estrato I tiene un mayor peso en el interior -por la mayor incidencia de la pobreza en esa región- los promedios totales son marcadamente inferiores a los de Montevideo.

Cuando se considera la información desagregada surgen claramente las variables explicativas de las diferencias de logros educativos según estratos:

1) El logro de completar el Ciclo Básico es función de continuar asistiendo a algún centro de enseñanza y mientras no lo hacen en Montevideo, del tramo 14-19 años, el 53.2% de los del estrato I, los porcentajes decrecen al 32.6% para el estrato II (2o. y 3er. cuartil) y al 22.2% para el estrato III (cuartil superior de ingresos). En total aprobaron el Ciclo Básico el 36.1% de los que asisten y el 14.8% de los que no asisten en Montevideo y las relaciones son similares para el Interior. Pero dentro de cada estrato, las diferencias son aún más desfavorables para los jóvenes de bajos ingresos. En Montevideo los del estrato I que asisten tienen aprobado el Ciclo Básico, en relación a los que no asisten de la misma condición social, en una proporción de tres a uno, mientras para el estrato III la relación es menor, de dos a uno, manteniendo en todos los casos el estrato II una posición intermedia, pero más cercana a la del superior.

La no asistencia, para los jóvenes de hogares de bajos ingresos, está más asociada que en los estratos superiores a la deserción con estudios incompletos, aunque entre los que no asisten de los estratos superiores, la incidencia del no cumplimiento de estudios básicos es también elevada.

El caso se ilustra mejor con el tramo 20-24 años de edad. En Montevideo, en el estrato II, mientras no completaron el Ciclo Básico el 13.1% de los que asisten, caen bajo esa condición el 69% de los que no asisten (vale la pena señalar que los segundos son en relación al total de los que no aprobaron el Ciclo Básico del estrato II, nada menos que 9/10), similar situación y más aguzada se produce en el estrato III.

2) Cuanto más bajo es el ingreso de los hogares, mayor urgencia existe en lograr que los jóvenes les aporten ingresos vía trabajo. Esto, de por sí, actúa como factor de abandono del sistema escolar, pero no explica necesariamente el que no se llegue a completar un Ciclo Básico que, para no repetirlos, finalizaría a las edades 14/15 años. Estas edades son las de inicio de actividad, y muy minoritarios son los casos de iniciación más temprana.

3) El sistema educativo tiene exigencias de capacidad, dedicación y disciplina que no logran cumplir todos los jóvenes. De 1053 jóvenes de ambos sexos de 20 a 24 años de Montevideo, que registra la Encuesta en el 2o. semestre de 1987, no completaron el ciclo básico el 43.4% de ellos, lo que en volumen da la cifra de 457 casos. El fracaso educativo es mayor para los pertenecientes al estrato de ingresos I (80.3%), lo que en volúmenes absolutos da 110 personas; paralelamente, esa insuficiente educación afecta sólo al 24.5% de los jóvenes del estrato III, pero al ser más voluminoso el sector de jóvenes con este tipo de ingreso, los que no tienen la educación básica resultan ser 108 jóvenes, cifra casi igual a los pertenecientes a los hogares de menores ingresos.

4) La educación institucionalizada opera como sistema de selección y estratificación de la población, aunque sus fallos negativos se originen en razones académicas y tenga como función preservar una formación de mínima calidad. Un sistema que ofrece el mismo tipo de servicio para todos, o aún peor, que ofrece menor cantidad y calidad de servicios a los sectores populares, cuando sus educandos están estratificados en lo sociocultural (considerar el carácter mayoritariamente privado de la educación preescolar, la diferencia de horarios y equipamiento entre establecimientos privados y oficiales, la menor dotación de los centros de barrios de menores recursos y la presencia allí de educadores que inician su experiencia docente), necesariamente descarta en mayor proporción a los sectores de más débil participación en el ingreso y la cultura.

5) Las condiciones para poder aprender -y por tanto aprobar el Ciclo Básico- no sólo dependen de la asistencia, sino de la desigualdad de estructura sociocultural de los hogares, que se constata en torno a la variable ingreso: alimentación, salud, tiempo afectado por ocupaciones remuneradas y no remuneradas, desarrollo cultural y lingüístico de los hogares, espacio y condiciones apropiadas para estudiar, internalización del espíritu de logro, etc.. El resultado es que, mientras que de los que asisten de 14 a 19 años en Montevideo e Interior del estrato de ingresos I logran tener aprobado el Ciclo Básico el 15.5%, en el estrato III la misma categoría de asistencia tiene logros tres veces mayores (45.4%).

La asistencia no preserva del fenómeno de la extraedad a los jóvenes de status popular. La consecuencia es que, mientras el estrato I aporta el 16.5% de los de 14 a 19 años de Montevideo que asisten a algún centro de enseñanza sin haber completado el Ciclo Básico, la participación entre los asistentes con Ciclo Básico completo disminuye al 5.3%.; iversamente el estrato III eleva su participación del 31.8% al 46.9%. Así, la mitad de los jóvenes menores de 20 años, que llevan a cabo con regularidad los estudios ⁽⁷⁾, pertenecen a los hogares del cuartil más elevado de ingresos.

v. Una o varias juventudes en Uruguay

La información analizada sobre ingresos, asistencia y nivel educativo permite reconsiderar el tema de la diversidad de juventudes en la sociedad uruguaya.

(7) Se es consciente de que, para evaluar el cumplimiento regular de los estudios, se debería comparar edades individuales y grados aprobados y que no todos los de 14 a 16 años tienen la edad suficiente para aprobar el Ciclo Básico. Pero para establecer con precisión estadística la medida correcta, hubiera sido necesario un volumen más considerable de casos por años de edad simple que los que depara un semestre de relevamiento de la Encuesta de Hogares.

Hay un segmento, no cubierto por ninguna información disponible, que es el de los jóvenes rurales, a los que el sistema institucional les ofrece muy escasas ofertas educativas -no se previó transformar las escuelas rurales para establecer a partir de ellas una educación que, aunque fuera diferente, cubriera nueve grados, y este panorama no se modificó cuantitativamente por la creación de algunos liceos rurales- y que pertenecen a hogares con elevados porcentajes de pobreza y necesidades básicas insatisfechas en cuanto a vivienda, agua, saneamiento, luz, etc.. Es casi imposible que esos jóvenes se sientan identificados con "la juventud" y tienen muy limitados medios para interactuar entre ellos. La carencia de formación educativa se agrega a otras carencias, lo que determina grados de exclusión social muy elevados a futuro.

Hay otro segmento urbano perteneciente a los hogares de ingresos más bajos de la sociedad, con edades entre 14 y 19 años, que no asiste y no completó el Ciclo Básico y que comprende, en Montevideo, a un décimo, y en el Interior, a un quinto de los jóvenes. "Grosso modo" corresponden a franjas de pobreza y candidatos -por su misma exclusión escolar- a reproducir los circuitos de la pobreza de una generación a la otra.

Se puede estimar -en forma no precisa- que los jóvenes del estrato II que no asisten y no completaron el Ciclo Básico (14% de los de 14 a 19 años en ambas regiones) tendrán dificultades muy considerables para integrarse en forma plena a la sociedad. Prácticamente les está vedada la incorporación a ocupaciones de servicios financieros, del Estado, de administración privada, de buena parte de las actividades de comercio y a las actividades obreras de la industria organizada, que establecen, actualmente, como requerimiento para incorporar a su fuerza de trabajo, la educación básica de 9 años.

Las dos categorías anteriores se encontrarían bastante excluidas de la interacción social que tienen los jóvenes que, por asistir a centros

educativos, o no asistiendo pero habiendo aprobado el Ciclo Básico, o por detentar sus hogares ingresos elevados, participan tanto de la "moratoria" de la juventud como de las expectativas de integración acordes con los cambios que se están registrando en la sociedad nacional, o la internacional, ya que figura la emigración como una alternativa razonable de realización individual. Esta tercera categoría comprende a tres cuartos de los jóvenes de Montevideo y a dos tercios del Interior urbano.

Finalmente, podría establecerse la hipótesis de que los jóvenes con potencial efectivo de incorporarse socialmente en niveles acordes con la transformación ocupacional y social son: aquéllos que continúan estudiando con más de 20 años de edad en ciclos postbásicos, y los que, si bien dejaron de estudiar, adquirieron 10 o más años de instrucción y provienen de hogares cuyos ingresos corresponden al cuartil más elevado de la distribución, o ya formaron hogar propio con ingresos por adulto equivalentes al mismo rango. Ellos son el 45% de los de Montevideo y casi el 20% de los del Interior.

Los primeros tienen como ventaja una educación más prolongada que será indispensable como base de los cambios ocupacionales y de las nuevas formaciones profesionales que tendrán a lo largo de la vida. Los segundos, con educación inferior, tienen como punto de compensación la pertenencia a hogares de más altos ingresos. Estos, seguramente les permitirán sustituir en algunas dimensiones la menor formación educativa.

En conjunto, se puede postular que a futuro las posiciones ocupacionales de status medio y superior requerirán de una educación prolongada por la mayor complejidad técnica de las tareas. En el mundo entero se incrementa la competencia y los requerimientos de eficiencia técnica. Esto implica que el papel de los recursos humanos pasará a ser clave y en consecuencia, también la calidad de la formación educativa de los mismos. Los jóvenes que pertenecen a hogares de más altos ingresos

tendrán la posibilidad teórica de financiar estudios o capacitaciones privadas compensatorias y la posibilidad efectiva de disponer de ingresos para iniciar empresas o actividades privadas.

Lo anterior no significa un esquema de pura reproducción social. Quienes están estudiando más allá de los 20 años de edad y cuyos hogares tienen ingresos medios o inferiores, constituyen la prueba de que existe movilidad social por la vía educativa. Lo que sí se afirma es que la movilidad ascendente está cada vez más determinada en la etapa de formación educativa y que, en consecuencia, las políticas educativas deberían intensificar su esfuerzo en este sentido.

3. LOS JOVENES Y EL MUNDO DEL TRABAJO

a. La actividad de los jóvenes

i. *La evolución de la tasa de participación*

Se ha señalado en trabajos sucesivos de la CEPAL ⁽⁸⁾, que uno de los procesos de cambio de la sociedad y específicamente de la condición de los jóvenes, ha sido el incremento de las tasas de participación en la actividad.

Efectivamente, entre 1973 y 1984, en Montevideo, el porcentaje de los hombres de 14 a 24 años que participan en el mercado laboral evoluciona del 58.2% al 67% y el de las mujeres lo hace del 30.3% al 50% (véase Cuadro 5). En el proceso pesa el cambio de las tasas femeninas, tanto las correspondientes al tramo 14-19 años (17.9% al 30%) como las del tramo 20-24 años (48.5% al 71%) y en forma subsidiaria la mayor actividad masculina del tramo 14-19 años, que evoluciona del 41% al

(8) Véase CEPAL, Oficina de Montevideo, *Los jóvenes y el empleo en Montevideo*, LC/R. 469 y *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo*, LC/MVD/R. 5.

48%, mientras que los hombres jóvenes de 20 años y más sólo pueden agregar tres puntos a una tasa de actividad inicialmente ya muy elevada.

Como ya fue explicado en los estudios citados, en el proceso influyeron varios factores de difícil ponderación individual: la tendencia propia de las ciudades modernas a la mayor participación laboral femenina; las estrategias de los hogares de incorporar a la ocupación a los jóvenes como forma de enfrentar la caída de los ingresos laborales, que en Uruguay se agudizó desde 1973; los "vacíos" que en la estructura ocupacional generó la emigración internacional (que afectó fundamentalmente a los tramos etarios de adultos jóvenes) y que fueron llenados con jóvenes de ambos sexos y mujeres, en la medida en que se incrementó la actividad económica y la ocupación, etc..

Los registros de la Encuesta de Hogares de Montevideo del 2do. semestre de 1986 parecieron indicar que se modificó levemente esa tendencia, lo que fue atribuido, cuando se redactó el estudio *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez en Montevideo* al mejoramiento de los ingresos de los hogares que les habría permitido ofrecer un porcentaje menor de mujeres, especialmente de 14 a 19 años, al mercado de empleo.

La información del 2do. semestre de 1987 marca un retorno de la tendencia anterior. Las tasas de participación vuelven a incrementarse: en el caso de los hombres de ambos tramos de edad se establecen los registros más altos de los últimos 15 años; en las mujeres se recuperan las tasas de los años 1983-1984, que se caracterizaron por una fuerte caída del producto bruto nacional y una extrema disminución de los ingresos salariales y laborales.

En el período 1981-1984, cuanto más alta era la tasa de participación, más elevada era, a su vez, la tasa de desocupación de los jóvenes. La estrecha relación entre ambos indicadores fue explicada en los estudios

de la CEPAL por el mayor incremento en la participación en el mercado laboral de dos categorías de difícil incorporación en una economía bajo recesión. De una parte, jóvenes de precaria formación educativa, pertenecientes mayoritariamente a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, que, por no existir adecuados sistemas que los capacitaran, eran rechazados hacia la desocupación -al enfrentarse a la competencia de jóvenes con mayor formación y pertenecientes a hogares socialmente integrados- en un mercado laboral estrangulado por la menor oferta de puestos de trabajo por parte de las empresas y el Estado. De otra parte, jóvenes que asistían a centros de enseñanza, que buscaban ocupaciones acordes con sus conocimientos y con horarios y otras condiciones especiales, y que por no existir mecanismos institucionales apropiados para incorporaciones laborales parciales y por desajuste entre tipo de formación educativa y oferta de puestos de trabajo, permanecían largo tiempo como buscadores de trabajo por primera vez.

En el 2do. semestre de 1987 la relación entre tasas de actividad y de desocupación tiene un cambio: las primeras se incrementan y las segundas permanecen estables (hombres 14 a 19 años), decrecen (hombres 20 a 24 años) o se incrementan pero a menor ritmo que las tasas de participación (mujeres 14 a 19 años).

Este proceso fue paralelo al mejoramiento de los salarios reales del sector privado ⁽⁹⁾, que seguramente ha sido el de mayor expansión en puestos de trabajo en ese año.

En principio -y sujeto a confirmación con los registros de las encuestas de hogares de la totalidad del año 1988- parecería que el crecimiento de la actividad de la economía uruguaya -y a pesar del enlentecimiento que se inicia a partir del 2do. semestre de 1987- ha promovido una mayor incorporación de jóvenes a la Población Económica Activa (PEA) y a la ocupación.

(9) CEPAL, *Uruguay: Informe económico 1987*. Editorial Arca. Montevideo, 1988

La oferta de puestos de trabajo sería particularmente sensible para los hombres jóvenes, lo que estaría vinculado con el mayor crecimiento de la actividad en sectores que se definen por el predominio masculino en la fuerza de trabajo, como son los industriales, la construcción y el transporte, paralelo a la menor dinámica de algunos sectores de predominio femenino, como son los servicios sociales y comunitarios.

ii. Estudiantes y activos

Las elevadas tasas de participación en el mercado de empleo de los jóvenes de 14 a 19 años distan de ser favorables a la formación de los futuros recursos humanos, no porque los sistemas educativos brinden necesariamente una formación congruente con las tendencias del mercado de empleo y los requerimientos a futuro de mano de obra con calificaciones apropiadas a la nueva estructura ocupacional que estaría emergiendo con el desarrollo de una economía más centrada en la industria de exportación, sino porque el sistema educativo confiere una formación cultural mínima sin la cual será difícil a futuro capacitar y reciclar a la población para que pueda desempeñar los empleos de mayores requerimientos técnicos que presupone la transformación económica y tecnológica ya en curso en los países desarrollados. (Pensar en las dificultades para realizar esos procesos con quienes no tienen completo el Ciclo Básico).

Esa alta participación compite con la formación educativa regular y ella sería la principal explicación de la lentitud de crecimiento de la cobertura de la educación media en las décadas de 1970 y 1980.

Más aún, había que destacar la teórica incongruencia entre tasas elevadas de asistencia a centros educativos y tasas de participación igualmente elevadas. Esta incongruencia -notoria en la comparación latinoamericana y con los países desarrollados- se explica en parte por la emergencia de una categoría "estudia-trabaja", que sólo puede expandir-

se porque la enseñanza es de tiempo parcial, sus exigencias de estudio más reducidas y el tiempo en años para la realización de ciclos de 2o. nivel, o de formación profesional o técnica de 3er. nivel extraordinariamente prolongado. Esta situación implica en general una forma inconstante de aprendizaje y retrasos de edad muy considerables en el logro de títulos habilitantes, lo que repercute en la menor duración de la vida profesional.

Entre los activos hombres de 14 a 19 años, el subconjunto de los que simultáneamente asisten a un centro de enseñanza constituyen el 38.1% del total de activos de esa edad; la proporción sube al 43.3% para las mujeres; es del 24% para los hombres de 20 - 24 años y asciende al 36.3% tratándose de mujeres de esa edad.

La categoría "asiste-activo" comprende entre una cuarta parte y casi la mitad de los casos en las posiciones extremas. La magnitud del fenómeno sólo podría explicarse por la laxitud horaria y de exigencias de las instituciones educativas, pero no por un desarrollo adecuado de los sistemas para la atención de los "asiste-activo". Más aún, Montevideo tendría registros similares, en este caso, a los que San Pablo ⁽¹⁰⁾, con la enorme diferencia de que la asistencia y los grados escolares aprobados en Montevideo son considerablemente más altos que en esa ciudad, por lo que la incongruencia sería mayor.

La incorporación laboral de los menores de 20 años va acompañada de frustrantes experiencias. A pesar de que los activos de 14 a 19 años son apenas el 44% de los activos jóvenes, aportan el 55% de la desocupación total de los jóvenes del lado de los empleadores, en la resistencia a contratar una mano de obra de tan joven edad, que carece de experiencia laboral y que implica costos de formación en el trabajo, y del lado de la

(10) Véase Felicia Reicher Madeira "Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros". Revista de la CEPAL, No. 29, Santiago, agosto de 1986.

demanda social, por las carencias en cuanto a formación básica de los postulantes y las aún mayores carencias en cuanto a capacitación laboral por virtual inexistencia de una política pública a este respecto, a excepción de alguna actividad de muy limitada cobertura en volumen.

Ni las grandes empresas ni el Estado contratan a jóvenes menores de 20 años, salvo excepción. Los empleadores son en general pequeños talleres o comercios, que muchas veces no registran en la seguridad social a esos jóvenes, o empresas que los reclutan para tareas temporarias poco compatibles con la rigidez del sistema previsional. Todas esas situaciones promueven remuneraciones muy bajas y la legislación social, elaborada para impedir la evasión fiscal y la competencia desleal con el trabajo organizado, de hecho promueve la explotación de los jóvenes y la existencia de una mano de obra competitiva con los adultos a niveles de remuneración inferiores.

La condición de inactividad se asocia con la edad, el sexo, la asistencia escolar y el ingreso del hogar. Así, los hombres de 14 a 19 años en Montevideo son en un 47.8% inactivos, mientras que los de 20 a 24 años lo son en un 9.4%. (Véase Cuadros 6 y 8). Por su parte, las mujeres tienen una tasa de inactividad mayor que sus compañeros varones (69.9% en el tramo 14-19 años y 31.5% en el de 20-24 años) porque tras aquel rótulo se esconde el trabajo, no remunerado pero trabajo al fin, de atender las tareas cotidianas de la reproducción social hogareña. También inciden las pautas culturales prevalecientes todavía en el seno del mismo grupo, en cuanto a estimular a los hombres a la actividad remunerada y desestimular a las mujeres.

Finalmente, el estrato de ingreso del hogar tiene un peso en las diferencias: de los hombres de 14 a 19 años son inactivos el 40.6% del estrato I y el 63.2% del estrato III y entre los mayores se producen diferencias proporcionales aún más grandes (5.6% y 12.2%).

En el sexo femenino, aparentemente, la relación sería diferente: ligeramente más inactivas las mujeres de estrato de ingresos más altos en el tramo 14-19 años y fuertemente más inactivas las de estrato más bajo entre las de 20 años y más. Lo que acontece es que las mujeres de hogares con ingresos bajos realizan tareas domésticas -por temprana formación de familia o por asignación de roles en el hogar de origen- mientras que las de estratos más altos demoran la edad de nupcialidad y de nacimiento del primer hijo, pueden percibir ingresos más altos en las ocupaciones -lo que les permite sustituir su tarea en el hogar por una ayuda remunerada- y, finalmente, algunas no son activas porque los ingresos de conjunto del hogar se lo permiten.

El factor de más peso en la condición de inactividad es la asistencia escolar. Entre los hombres de 14 a 19 años el fenómeno es muy explícito. En el estrato III el porcentaje de inactivos entre lo que asisten a centros de enseñanza tiene una relación de 20 a 1 con los que no asisten, en el estrato II la relación es de 5 a 1 e incluso en el estrato I -y a pesar de los bajos ingresos que podrían obligar a todos sus jóvenes a la actividad- la relación es de 3 a 1. Este último caso es muy relevante porque el trabajo de los jóvenes tiene un alto peso en la estrategia de sobrevivencia del hogar y estadísticamente resulta notorio que incluso los hogares de nivel popular preservan el tiempo de quienes siguen asistiendo. La relación es equívoca: se puede suponer que, porque lo preservan, siguen asistiendo o porque los jóvenes demuestran logros educativos son excluidos por su familia de la ocupación, apesar de los costos que en otras dimensiones de satisfacción de necesidades ello signifique, o finalmente se puede pensar que ambos elementos están presentes y que salvo condición de miseria los hogares tienden a mantener inactivos a sus hijos performantes en los estudios. Esto último remite una vez más al enorme papel en la sociedad uruguaya del tribunal educativo. La sanción negativa a un educando por razones académicas -aunque la causa del bajo rendimiento sea sociocultural- promueve acatamiento por parte del hogar y derivación del joven a la actividad.

b) Estudiantes, Ocupados y Desocupados

i. *Ocupación y estrato de ingreso*

Considerando globalmente a los jóvenes hombres, la ocupación se incrementa al pasar del estrato de ingresos I al II y la tasa decae en el estrato III cuando se trata del tramo de 14 a 19 años; en las mujeres de ambos tramos de edad la tasa de ocupación crece en relación a mayores ingresos del hogar y llega a polarizarse entre un 25% del estrato I y un 62.7% del estrato III de las mujeres de 20 a 24 años.

El aspecto relevante es que en el cuartil de más bajos ingresos no sólo la tasa de inactividad es mayor sino que también lo son las tasas correspondientes a las categorías de Desocupados Propiamente Dichos (DPD) y Buscan Trabajo por Primera Vez (BTPV).

Una vez más se plantean los problemas de las "contaminaciones" de las variables. Los jóvenes que pertenecen al cuartil de más bajos ingresos tienen la más alta desocupación, pero es por tenerla tal vez que sus hogares tienen tan bajos ingresos.

ii. *Ocupados y desocupados*

Observados ambos indicadores en el seno de la población económicamente activa (PEA) y por tramos de edad, resulta muy claro que la desocupación ("desocupados propiamente dichos" (DPD) + "buscadores de trabajo por primera vez" (BTPV), afecta con mayores porcentajes a quienes asisten a los centros educativos.

Entre los hombres de Montevideo del tramo 14 - 19 años es el 37.4% de quienes asisten y el 19.6% de quienes no asisten; del tramo 20 - 24 años, el 24.5% de los primeros y el 9.3% de los segundos; entre las mujeres de 14-19 años la tasa de desocupación es elevadísima y llega a ser del 57.7% entre quienes asisten.

El Cuadro 7 permite identificar: a) que para ambos tramos de edad y sexo y tanto para Montevideo como para el Interior la tasa de la categoría BTPV es mayor que la de DPD entre los que asisten y que las relaciones en la casi totalidad de los casos se invierten para los que no asisten; b) que la categoría de mujeres de Montevideo de 14 a 19 años y que asiste se define por ser BTPV y que los hombres de esa edad y que asisten tanto de Montevideo como del Interior tienen a 1 de cada 4 de sus miembros autodeclarados BTPV.

La cuantiosa diferencia de las tasas con la categoría de no asiste de la misma edad y sexo sugiere una actitud de alta selectividad respecto a los puestos de trabajo, comprende elevadas exigencias para emplearse (Véase nuevamente *Jóvenes desocupados y buscadores de trabajo por primera vez*, op.cit.) y plantea dudas sobre la validez de la declaración. En una sociedad en que la actividad de los jóvenes es tan elevada, no ser activo puede ser considerado y puede autoconsiderarse como una condición "parasitaria" que impulsa a los que asisten a la educación a declararse BTPV.

Lo anterior no elimina la gravedad del problema de la búsqueda de empleo entre los más jóvenes y se asocia al tema mayor del "exceso" de las tasas de participación juvenil. Por una parte figura la necesidad de respuestas institucionales en cuanto a desarrollar empleos a tiempos parciales y empleos temporarios para responder a las situaciones reales de la juventud que hoy se encuentra limitada por disposiciones laborales y de seguridad social presididas por el contralor al trabajo "clandestino" y a la protección a los trabajadores adultos.

Por otra parte, el objetivo no debiera ser emplear aún más a los jóvenes sino proveer de políticas de ingreso de familia que no hagan tan perentoria su incorporación a la actividad remunerada y establezcan un tiempo para estudiar y ser jóvenes.

Las cifras sobre DPD de los jóvenes, especialmente de los que no asisten, provoca una reflexión específica. Los elevados porcentajes, casi concentrados en el cuartil de más bajos ingresos, indican la condición de una sector de juventud excluida. Entre los hombres de 14 a 19 años de Montevideo que pertenecen al estrato I y no asisten, la DPD comprende al 20% del total de la categoría y si a ella se suma el porcentaje igual de inactivos y el 10% de BTPV se totaliza al 50% de ellos.

Se está hablando de 1 de cada 20 jóvenes de Montevideo que no estudian ni pueden trabajar; se está mencionando a los marginalizados de la sociedad. La condición de polarización se destaca cuando se señala que en el otro extremo 1 de cada 5 jóvenes, cuyos hogares pertenecen al cuartil de más altos ingresos, asisten a la educación y son inactivos.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente que en la sociedad uruguaya existen elementos como son la asistencia educativa y los ingresos de los hogares -por adulto equivalente- de la parte superior y media de la escala que tienden a integrar a la población de 14 a 24 años en una similar condición de juventud.

También es igualmente evidente que hay sectores que "grosso modo" corresponden a la franja de pobreza, que se encuentran excluidos en forma casi total de los beneficios del sistema social.

Finalmente hay otros sectores, bajos y medio bajos, que tienen formas más aparentes que reales de integración social y para los que tanto por los indicadores de no asistencia, de no aprobación del Ciclo Básico o por los de desocupación, se puede apreciar un relegamiento parcial y una incapacidad de poder incorporarse como futuros adultos, particularmente grave en la perspectiva del valor económico inmediato que la formación humana tendrá en la sociedad.

Estas diferencias provienen no sólo de la desigual distribución de los beneficios sociales y culturales en la sociedad uruguaya, sino que marcan la ineficiencia de las políticas sociales en la etapa de formación de los individuos.

Cabe agregar, por último, que la información devela una trama de sociedad con condiciones de autolegitimación por oportunidades para algunos pocos de origen social bajo y por sanciones educativas negativas a algunos otros cuyos ingresos hogareños hubieran hecho pensar en una fácil vía de status y logro vía educación.

Tal vez la propia noción de la juventud y la apelación tan frecuente a esa unidad en el discurso social uruguayo sea una forma de enmascaramiento de una sociedad con fuertes instrumentos de autolegitimación pero que podría hacer mucho más para convertir a la educación y a las políticas sociales relativas a los jóvenes en efectivas vías para la consolidación de una sociedad más profundamente democrática.

CUADRO 1

La distribución de los jóvenes de ambos sexos según ingresos por adulto equivalente de los hogares, y tramos de edad por región de Uruguay (2do. semestre de 1987)

	Montevideo			Interior Urbano		
	14 - 19 Años	20 - 24 Años	14 - 24 Años	14 - 19 Años	20 - 24 Años	14 - 24 Años
137 Cuartiles de ingreso 1						
Hasta el 24%	18.6	12.9	16.2	41.8	31.5	37.9
2 - 3						
del 25% al 74%	50.9	44.9	48.3	47.7	52.1	49.4
4						
desde el 75%	30.5	42.2	35.5	10.4	16.4	12.7
Total	100	100	100	100	100	100
Nos. absolutos	(1384)	(1053)	(2437)	(2146)	(1322)	(3468)

FUENTE: CEPAL, en base a datos de la DGEC, Encuesta de Hogares del 2do. semestre de 1987

CUADRO 2

Asistencia escolar de los jóvenes de ambos sexos según ingreso del hogar y edad en Montevideo e Interior (2do. semestre de 1987)

Ingreso y Asistencia	Montevideo			Interior Urbano		
	14-19 Años	20-24 Años	14-24 Años	14-19 Años	20-24 Años	14-24 Años
Sub-total asiste	67.9	33.8	53.1	55.2	13.0	39.1
Estrato I (1er. cuartil)	8.7	0.8	5.3	18.8	2.0	12.4
Estrato II (2do.-3er. cuartil)	34.1	14.5	25.6	29.1	6.8	20.6
Estrato III (4to. cuartil)	25.1	18.5	22.2	7.3	4.2	6.1
Sub-total no asiste	32.2	66.2	46.9	44.9	87.0	60.9
Estrato I	10.0	12.2	10.9	23.1	29.5	25.5
Estrato II	16.8	30.4	22.7	18.6	45.3	28.8
Estrato III	5.4	23.6	13.3	3.2	12.2	6.6
Total General	100	100	100	100	100	100
Volúmenes absolutos	(1384)	(1053)	(2437)	(2146)	(1322)	(3468)

FUENTE: CEPAL, en base a datos de la D.G.E. y C. - Encuesta de Hogares, 2do. semestre de 1987.

CUADRO 3

Asistencia en porcentajes, de los jóvenes de cada estrato de ingreso, según sexo, por región de Uruguay (2do. semestre de 1987)

Estrato	14 - 19 años			20 - 24 años		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
MONTEVIDEO						
I	46.5	45.3	47.7	5.9	1.4	10.9
II	67.0	61.3	72.9	32.3	28.6	35.9
III	82.2	76.9	87.9	43.9	40.4	47.7
Total	67.9	63.2	73.5	33.8	30.0	37.6
INTERIOR URBANO						
I	44.9	41.5	48.2	6.2	3.3	8.5
II	61.0	54.0	69.4	13.1	11.7	14.5
III	69.9	60.3	80.6	25.8	21.0	31.1
Total	55.2	49.7	60.9	13.0	11.0	14.9

FUENTE: CEPAL, en base a datos de la D.G.E.y C., Encuesta de Hogares 2do. semestre de 1987

CUADRO 4

Años de estudio aprobados, en porcentajes, de jóvenes de ambos sexos, según tramos de edad, ingreso de los hogares y asistencia escolar, por región de Uruguay. (2do. semestre de 1987)

Ingreso y Asistencia	Tramo 14 - 19 años Años de educación			Tramo 20 - 24 años Años de educación		
	Total	hasta 9	10 y más	Total	hasta 9	10 y más
MONTEVIDEO						
I	100	89.9	10.1	100	80.3	19
Asiste	100	84.5	15.5	100	12.5	87.5
No asiste	100	94.7	5.3	100	84.7	15.3
II	100	71.7	28.3	100	50.8	49.2
Asiste	100	65.7	34.3	100	13.1	86.9
No asiste	100	84.1	15.9	100	69.0	31.0
III	100	57.7	42.3	100	24.5	75.5
Asiste	100	54.6	45.4	100	4.6	95.4
No asiste	100	72.0	28.0	100	40.2	59.8
Total	100	70.7	29.3	100	43.4	56.6
Asiste	100	63.9	36.1	100	8.5	91.5
No asiste	100	85.2	14.8	100	61.4	38.6
INTERIOR URBANO						
I	100	86.2	13.8	100	78.4	21.6
Asiste	100	80.1	19.9	100	15.4	84.6
No asiste	100	91.1	8.9	100	82.7	17.3
II	100	69.7	30.3	100	57.5	42.5
Asiste	100	63.5	36.5	100	8.9	91.1
No asiste	100	79.3	20.7	100	64.8	35.2
III	100	52.9	47.1	100	30.4	69.6
Asiste	100	46.1	53.9	100	12.5	87.5
No asiste	100	68.7	31.3	100	36.6	63.4
Total	100	74.7	25.3	100	59.5	40.5
Asiste	100	66.8	33.2	100	11.0	89.0
No asiste	100	84.6	15.4	100	66.8	31.2

FUENTE: CEPAL, en base a datos de la D.G.E.y C., Encuesta de Hogares. 2do. semestre de 1987

CUADRO 5

Evolución de las tasas de participación y desocupación de la población joven de Montevideo, por tramos de edad.
(1973 - 1987)

Año	(14 - 24 años)				14 - 19 años)				(20 - 24 años)			
	HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES		HOMBRES		MUJERES	
	TRP(1)	DES(2)	TRP(1)	DES(2)	TRP(1)	DES(2)	TRP(1)	DES(2)	TRP(1)	DES(2)	TRP(1)	DES(2)
1973	58.2	21.6	30.3	24.7	41.0	31.1	17.9	39.2	86.4	14.1	48.5	16.9
1974-75	57.0	21.6	34.8	21.1	41.3	29.1	24.2	31.3	84.3	15.1	50.5	13.8
1976	63.0	23.5	44.8	30.4	44.1	33.7	31.4	40.4	80.1	16.6	62.5	23.5
1977	67.9	23.0	47.5	31.1	51.1	34.0	32.3	44.6	90.6	14.6	64.9	23.4
1978	66.6	17.2	44.4	29.1	48.8	28.1	30.4	36.6	89.7	9.5	62.5	22.3
1979	66.2	14.5	44.6	25.6	49.3	19.8	31.7	35.1	89.8	10.8	63.0	18.7
1981	68.4	14.1	48.1	17.0	50.0	21.3	31.7	23.8	90.4	9.2	66.4	13.4
1982	66.6	20.9	47.2	28.5	48.2	29.1	28.8	36.7	88.9	15.4	68.4	24.6
1983	67.0	28.1	49.0	36.4	46.4	39.6	30.9	53.2	90.0	21.4	69.1	28.2
1984	67.0	24.9	50.0	36.8	48.0	37.8	30.0	51.4	89.0	17.0	71.0	29.9
1986a	64.1	19.3	45.9	30.3	45.2	26.9	25.5	40.0	87.4	14.5	68.9	26.3
1987a	68.9	19.1	46.6	31.4	52.2	26.2	30.1	43.8	90.6	13.7	68.5	24.2

FUENTE: CEPAL, en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos

(1) TRP = Tasa refinada de participación

(2) DES = Tasa de desocupación

(a) 2do. semestre

CUADRO 6

Condición de actividad de jóvenes de Montevideo e Interior urbano, según sexo, tramo de edad y por asistencia a establecimientos de enseñanza (2do. semestre 1987)

Asistencia	Total	Inactivos	Sub-Total Activos	Ocupados	DPD	BTPV	Total	Inactivos	Sub-Total Activos	Ocupados	DPD	BTPV
MONTEVIDEO												
HOMBRES												
Tramo 14 - 19 años				Tramo 20 - 24 años								
Asiste	438	300	138	86	17	35	160	44	116	84	14	18
No Asiste	256	32	224	181	28	15	373	6	367	333	23	11
Total	694	332	362	267	45	50	533	50	483	417	37	29
MUJERES												
Tramo 14 - 19 años				Tramo 20 - 24 años								
Asiste	501	411	90	38	13	39	196	67	129	93	17	19
No Asiste	189	71	118	79	20	19	324	97	227	177	40	10
Total	690	482	208	117	33	58	520	164	356	270	57	29
INTERIOR URBANO												
HOMBRES												
Tramo 14 - 19 años				Tramo 20 - 24 años								
Asiste	558	461	97	62	8	27	70	41	29	20	4	5
No Asiste	565	56	509	391	63	55	569	23	546	478	48	20
Total	1123	517	606	453	82	82	639	64	575	498	52	25
MUJERES												
Tramo 14 - 19 años				Tramo 20 - 24 años								
Asiste	626	564	62	46	5	11	102	66	36	24	6	6
No Asiste	397	162	235	162	34	39	581	223	358	277	39	42
Total	1023	726	297	297	39	50	683	289	394	301	45	48

FUENTE: CEPAL, en base a datos de la D.G.E. y C. - Encuesta de Hogares, 2do. semestre 1987.

CUADRO 7

Jóvenes ocupados y desocupados, en porcentajes, de Montevideo e Interior Urbano, según sexo, tramo de edad y por asistencia a establecimiento de enseñanza

(2do. semestre 1987)

MONTEVIDEO

ASISTENCIA	HOMBRES									
	Tramo 14 - 19 años					Tramo 20 - 24 años				
	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV		
Asiste	138	100	63.32	12.32	25.37	116	100	72.41	12.07	15.52
No asiste	224	100	80.80	12.50	6.70	367	100	90.74	6.27	3.00
Total	362	100	73.76	12.43	13.81	483	100	86.33	7.66	6.00
	MUJERES									
	Tramo 14 - 19 años					Tramo 20 - 24 años				
	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV		
Asiste	90	100	42.22	14.44	43.33	129	100	72.10	13.18	14.73
No asiste	118	100	66.94	16.95	16.10	227	100	77.94	17.62	4.41
Total	208	100	56.25	15.87	27.88	356	100	75.84	16.01	8.15

INTERIOR URBANO

	HOMBRES									
	Tramo 14 - 19 años					Tramo 20 - 24 años				
	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV		
Asiste	97	100	63.92	8.25	27.84	29	100	68.97	13.79	17.24
No asiste	509	100	76.82	12.38	10.81	546	100	87.55	8.79	3.66
Total	606	100	74.76	11.72	13.53	575	100	86.60	9.04	4.35
	MUJERES									
	Tramo 14 - 19 años					Tramo 20 - 24 años				
	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV	VALOR TOTAL ABSOLUTO	OCUPADOS	DPD	BTPV		
Asiste	62	100	74.19	8.06	17.74	36	100	66.67	16.67	16.67
No asiste	235	100	68.94	14.47	16.60	358	100	77.37	10.89	11.73
Total	297	100	70.03	13.13	16.84	394	100	76.40	14.42	12.18

FUENTE: CEPAL, en base a la Dirección General de Estadísticas y Censo, Encuesta de Hogares 2do. semestre de 1987.

CUADRO 8

Jóvenes ocupados y desocupados de Montevideo, según estrato de ingreso y asistencia escolar, por tramo de edad y sexo.
(2do. semestre 1987)

Estrato de ingreso y asistencia	Total absoluto	Total	Ocupados	DPD + SP	BTPV	Inactivos	Total absoluto	Total	Ocupados	DPD + SP	BTPV	Inactivos
HOMBRES												
			Tramo 14 - 19 años									
I	128	100	32.8	13.3	13.3	4.6	72	100	70.8	16.7	6.9	5.6
Asiste	58	100	12.1	5.2	17.2	65.5	1					
No asiste	70	100	50.0	20.0	10.0	20.0	71	100	71.8	16.9	5.6	5.6
							Tramo 20 - 24 años					
II	354	100	45.5	6.8	6.5	41.2	231	100	79.2	6.9	6.1	7.8
Asiste	217	100	26.7	5.5	7.8	59.9	66	100	48.5	12.1	15.2	24.2
No asiste	137	100	75.2	8.8	4.4	11.7	165	100	91.5	4.8	2.4	1.2
III	212	100	30.2	1.9	4.7	63.2	230	100	79.6	3.9	4.3	12.2
Asiste	163	100	12.9	1.2	4.9	81.0	93	100	55.9	6.5	7.5	30.1
No asiste	49	100	87.8	4.1	4.1	4.1	137	100	95.6	2.2	2.2	
Total	694	100	38.5	6.5	7.2	47.8	533	100	78.2	6.9	5.4	9.4
MUJERES												
			Tramo 14 - 19 años									
I	130	100	16.1	7.7	13.1	63.1	64	100	25.0	18.8	7.8	48.4
Asiste	62	100	4.8	1.6	9.7	83.9	7					
No asiste	68	100	26.5	13.2	16.2	44.1	57	100	22.8	21.1	7.0	49.1
II	350	100	17.7	5.4	9.4	67.4	242	100	50.0	13.6	6.6	29.8
Asiste	255	100	7.5	3.5	9.8	79.2	87	100	46.0	13.8	13.8	26.4
No asiste	95	100	45.3	10.5	8.4	35.8	155	100	52.3	13.5	2.6	31.6
III	210	100	19.2	1.9	3.8	78.1	212	100	62.7	5.7	3.8	28.8
Asiste	184	100	8.7	1.6	4.3	85.3	102	100	49.0	4.9	5.9	40.2
No asiste	26	100	69.2	3.8	26.9	110	100	74.1	6.3	1.8	17.9	
Total	690	100	17.0	4.8	8.4	69.9	520	100	51.9	11.0	5.6	31.5

FUENTE: CEPAL, en base a datos de la D.G.E.y C., Encuesta de Hogares, 2do. semestre de 1987.

**Se terminó de imprimir
en el mes de Setiembre de 1989
en TRADINCO S.A.
Minas 1367 - Montevideo
Dep. Legal N° 243.681**

**Edición impresa al amparo
del Art. 79 de la Ley 13.349
Comisión del Papel**

