



EL ABANDONO DE LOS ESTUDIOS DEL NIVEL MEDIO EN URUGUAY: UN PROBLEMA COMPLEJO Y PERSISTENTE

Adriana Aristimuño

Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación
(2009) - Volumen 7, Número 4

<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art9.pdf>

Fecha de recepción: 7 de julio de 2009
Fecha de dictaminación: 10 de agosto de 2009
Fecha segunda versión: 20 de agosto de 2009
Fecha de aceptación: 4 de septiembre de 2009



Este artículo se propone dos cometidos: por un lado, hacer una revisión de la bibliografía que ha surgido recientemente sobre el fenómeno de la deserción en el sistema educativo formal de nivel medio de Uruguay, intentando a partir de ella, una puesta al día de la producción que existe sobre el tema desde diferentes ámbitos académicos; por otro lado, se propone enumerar algunas de las diferentes medidas de política educativa que se han implementado para combatir esta realidad de fracaso educativo en el transcurso de los últimos 20 años y proponer un primer análisis de las mismas, para propiciar ulteriores análisis de mayor profundidad.

El artículo responde a la convicción de que el abandono de los estudios en este nivel del sistema educativo constituye el fenómeno de fracaso más saliente de la educación del país. Al mismo tiempo, se trata de un fenómeno que arroja luz sobre otros a los que está vinculado, que ponen en evidencia importantes problemas de calidad y equidad de la educación del Uruguay. En efecto, basta considerar que los desertores del nivel medio son en su mayoría quienes antes fueron repetidores en el nivel de la Primaria, o que la condición de desertor está fuertemente asociada a la condición de pobre, lo cual completa un panorama de fuerte desigualdad de los resultados de los estudiantes según su origen social, desigualdad que constituye un problema central de la educación del país (ANEP, 2005; Fernández y Bentancur, 2008). Si se consideran las evaluaciones recientes realizadas por PISA 2006, las diferencias constatadas entre los mejores y peores resultados logrados por los estudiantes de Uruguay en las pruebas son tan extremas como los resultados que obtuvo el país en mejor posición y el de peor posición en el ranking (ANEP-CODICEN, 2007: 145).

El artículo se organiza en tres secciones: en la primera plantearemos el tema, mostrando especialmente su significación desde el punto de vista social; en la segunda ofreceremos, a partir de investigaciones empíricas, información más específica sobre las características del fenómeno en Uruguay, desde el campo educativo, especialmente sobre sus causas y evolución reciente; y finalmente en la última presentaremos un repertorio de medidas que el sistema educativo ha implementado en los últimos 20 años para reducir el abandono de los estudios.

1. DELIMITACIÓN Y SIGNIFICACIÓN SOCIAL DEL FENÓMENO

En este artículo empleamos el término “deserción” como sinónimo de “abandono de los estudios”, para significar a aquellos estudiantes que están matriculados en el sistema educativo formal y cesan en su asistencia al mismo en forma sostenida. Es decir, aquellos estudiantes que dejan de concurrir a un centro educativo, sobrepasando el límite formal de inasistencias aceptadas y no vuelven a inscribirse en el mismo.

Usualmente se han estudiado tres tipos de deserción: la que se refiere a eventos anuales, es decir, la que considera a los que abandonan año a año; la deserción de un tramo etario, o sea, la que toma toda la deserción de un tramo, sea cuando sea que ésta haya sido; y la deserción por cohortes, que es la que ocurre en una generación a lo largo de un período de tiempo determinado, que se estudia para analizar cómo es el proceso (ANEP/TEMS, 2003). Aquí nos estaremos refiriendo al primero de los tres sentidos, dado que es el empleado en la mayoría de los estudios realizados en el país sobre el fenómeno. De todos modos, recientemente se ha propuesto el término de “desafiliación” (Fernández, 2009), que incorpora una visión de proceso, ya que incluye no solo la decisión de abandonar (que se hace patente al dejar de asistir) sino la no re-inscripción al año siguiente o por varios años en el sistema educativo. Por tanto, esta

definición implica una medición a lo largo del tiempo y exige de los estudios un seguimiento de quienes dejan de asistir que hasta ahora no se ha realizado en los estudios de Uruguay.

De todos modos, aún con mediciones de eventos puntuales y carentes de una visión de proceso, hoy sabemos que la deserción que tiene lugar en el sistema educativo de Uruguay es un fenómeno de fuerte significación y consecuencias sociales, y a la vez constituye el peor resultado en términos de la eficiencia del sistema educativo del país.

Ya en 2001 se tuvo conciencia de la magnitud del problema, inclusive en perspectiva comparada. En efecto, Kaztman y Filgueira (2001) apuntaron al problema de la deserción como el preámbulo a una clara situación de riesgo social (p. 94) y lo definieron como el nudo gordiano de la reproducción intergeneracional de la pobreza (p. 127), ya que el abandono del sistema educativo constituye el momento en que el niño o el joven queda desafiado de su gran oportunidad de integración a la sociedad y a los códigos de socialización ciudadana, y, en un plano más específico, en los quintiles más bajos de la estructura social se vuelve vulnerable a no salir de los circuitos perversos de reproducción de la pobreza en que está inserto.

Si bien Uruguay ha disfrutado de un sistema educativo de cobertura universal en su nivel de educación primaria –lo cual lo coloca en un lugar destacado en el contexto latinoamericano- ha tenido importantes dificultades en lograr ampliar su cobertura en el nivel medio. Como lo consigna un reciente estudio sobre los logros del sistema educativo en los últimos años: “Uruguay no transfiere sus logros educativos de primaria al nivel medio” (ANEP, 2005: 121). Inclusive, el más destacado logro desde el punto de vista social, que ha sido la incorporación de los niños de 4 y 5 años en forma masiva y rápida al sistema (Cardozo, 2008) queda desdibujado por lo que ocurre en la educación media.¹

¿Cómo puede explicarse que la misma sociedad que logra insertar en el sistema educativo a sus niños de 4 y 5 años en forma casi universal, luego tenga a más del 50% de los jóvenes en edad de finalizar el bachillerato fuera del sistema educativo? ¿Qué ha venido sucediendo en los centros educativos, en las familias, en el mundo del trabajo, en las creencias de los jóvenes, para que esto suceda?

Dada la importancia del fenómeno, diferentes autores lo consideran el principal problema del sistema educativo (entre otros, véase Cardozo, 2008; De Armas, 2008; ANEP/TEMS, 2003), pero además, por tratarse del fenómeno del que se trata, es un tema de absoluta relevancia desde lo social. Recientemente, desde la propuesta de una estrategia mancomunada del Estado para mejorar la condición de la niñez y la adolescencia, ha sido sugerido que este tema debería estar ubicado al tope de la agenda social del país (De Armas, 2008: 33).

Ocuparse de la deserción o desafiación educativa, es ocuparse de una de las mayores amenazas que afectan la inclusión educativa, la cual se encuentra en el eje conceptual de las políticas sociales contemporáneas. La inclusión es uno de los conceptos que hoy rigen la agenda social no solo de los organismos internacionales, sino de los países y sus gobiernos. Por tanto, la deserción y todos los fenómenos asociados a ella, constituyen problemas que se vuelve muy relevante conocer y superar.

¹ En efecto, los niños de 5 años tienen hoy cobertura casi universal, mientras que los de 4 años tenían una cobertura de 87.2% en 2006 para todos los quintiles. Para visualizar la magnitud del avance ocurrido en pocos años en este nivel etario, considérese que en 1991 la cobertura era de 27.5% para el quintil más pobre (Cardozo, 2008).

La contracara de la inclusión es la exclusión, y en ella, el concepto de riesgo social es central. Definimos las situaciones de riesgo para los niños y los jóvenes, de acuerdo a Kaztman y Filgueira, como “todas aquellas cuyas consecuencias pueden frenar o impedir la acumulación de los activos requeridos para una adecuada inserción en la sociedad de su tiempo” (2001: 73). En este sentido, tanto la falta de participación en el sistema educativo como la exclusión del mundo laboral, constituyen dos circunstancias de fuerte riesgo social que llevan en la mayoría de los casos a la marginalidad.

En 2001, estos autores realizaron una reveladora mirada sobre el fenómeno de la exclusión en el Cono Sur, y señalaron la gravedad del problema para Uruguay. En 1997, casi la mitad de los varones de 15 años, y tres cuartas partes de los de 18, habían abandonado los estudios en los sectores de bajos ingresos de la población, mientras que en los sectores medios y hasta los 15 años, la retención en el sistema era adecuada, y hasta llegaba a ser la más alta de los tres países considerados. En cambio, en Chile y Argentina, la diferencia en las tasas de abandono entre sectores medios y bajos era marcadamente menor. Basta retener tres porcentajes para captar la magnitud de la brecha entre Uruguay y sus vecinos, porcentajes que muestran la cantidad de varones de bajos ingresos que había abandonado los estudios a los 15 años, en 1997: en Argentina era el 21,5%, en Chile era el 18,3% y en Uruguay era el 43,9% (2001: 71). De esta forma, quedaba patente que se estaba frente a una situación de fuerte riesgo social para miles de jóvenes, al no estarse logrando la inclusión en etapas formativas básicas de su educación (la educación obligatoria culmina precisamente al finalizar 3er. año de educación media básica, la cual se cursa con aproximadamente 15 años).

¿Qué evidencia existe del desarrollo del fenómeno? Kaztman y Rodríguez (2007) retomaron el tema casi 10 años después, a partir de información de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006. Analizando el rezago en los jóvenes de 12 a 17 años, concluyen que solo el 64.2% de los jóvenes asiste sin rezago a la educación media, y que este fenómeno tiene fuertes sesgos económicos y de género. En los extremos de los valores de jóvenes sin rezago están el 82.2% de las mujeres no pobres, y el 40.5% de los varones pobres. Es decir que más de 8 de 10 muchachas no pobres están cursando sus estudios en el tiempo previsto, mientras que solo lo logran 4 de 10 varones pobres.

Precisamente, considerando el fenómeno del rezago, los autores intentaron ver cuántos jóvenes habían completado la educación media a los 20 años de edad (recogiendo así a aquellos que habían completado el ciclo de educación media en más tiempo que el previsto). Las cifras no son alentadoras: en 2006 habían completado los 12 años de escolarización primaria y media solo el 32% de los jóvenes de 20 años en todo el país. Nuevamente, con un fuerte sesgo de nivel socioeconómico y de género: mientras lo lograba casi el 40% de las mujeres, solo lo había logrado el 25.3% de los varones, siendo la peor situación la de los varones pobres de la ciudad capital de Montevideo (2007:31). En diez años el país casi no ha registrado avances en este tema crucial.

Dentro de las múltiples causas que puede tener la desafiliación, la más clara es la de un abandono forzoso de los estudios por necesidad económica, y por tanto, la búsqueda de empleo y la posterior integración al mercado laboral. Sin embargo, esto no se ha constatado en Uruguay con la fuerza que cabría esperarse.

Si bien el avance de la cobertura que experimenta la educación media entre 1985 y 2003 está relacionada con una caída en la tasa de empleo en todas las edades (lo cual probaría la relación causal apuntada), a partir de 2005 se produce una caída en el avance de la cobertura que se explica solo en parte por una mejora del mercado laboral. Dos constataciones dan base a esta afirmación: que la cantidad de jóvenes

que no estudian ni tampoco trabajan aumentó precisamente a partir de dicha fecha (son 2/3 de los que no asisten) y que se mantiene la tendencia histórica de que la mayor parte de los desertores no trabaja o pertenecen a la categoría de inactivos (Cardozo, 2008: 26; Kaztman y Rodríguez, 2007: 33).

Ampliando el alcance de la mirada, en la región el tema también es relevante y ha sido objeto de importantes esfuerzos. En un trabajo que incluye el análisis de encuestas de hogares de 16 países de la región, en el que en base a ellas se intenta responder a la pregunta "¿Por qué los adolescentes dejan la escuela?", se aporta información pertinente sobre el fenómeno (SITEAL, 2009). Queda claro que entre los 7 y los 12 años la casi totalidad de los niños asiste a la escuela, pero a los 13 años, y en forma creciente, un importante porcentaje de adolescentes se encuentra fuera de ella. Es muy revelador el hallazgo que muestra que a los 16 años, cuatro de cada diez adolescentes que están fuera de la escuela, pertenecen a los sectores medios, aumentando así la proporción de jóvenes de estos sectores que abandonan los estudios, un problema que en edades menores se da fundamentalmente en los sectores más pobres de la sociedad.

El trabajo también profundiza en las causas que llevan a los niños y adolescentes a abandonar los estudios, focalizando en cinco de los países (Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Panamá). En las edades más tempranas (7 y 8 años) la principal razón son las dificultades económicas del hogar de origen del niño, lo que también ocurre entre los niños de 9 y 10 años, alcanzando su punto máximo en esta edad. A partir de los 13 años el desinterés y el desaliento de los adolescentes comienza a crecer como motivo, alcanzando su pico entre los de 15 y 16 años, siendo la principal causa esgrimida para desertar, por encima de dificultades económicas, necesidad de trabajar, maternidad precoz o cuidado de hermanos pequeños.

2. LA DESERCIÓN COMO FENÓMENO DEL SISTEMA EDUCATIVO

La información incluida en el apartado anterior bastaría para darle al tema la categoría de prioridad en la agenda social del país. De todos modos, considerarlo desde un ángulo más especializado, creemos que completa un adecuado tratamiento del tema ya que seguramente hay aspectos de la forma en que se desarrolla la educación que tienen que ver con la predisposición al abandono de los estudios. Como quedó patente en la sección anterior, el fenómeno no se puede explicar tan sólo recurriendo a análisis sociales macro, como la relación entre la asistencia a la educación y el estado del mercado laboral.

La investigación educativa se ha ocupado en los últimos 30 años de profundizar en la comprensión de los múltiples fenómenos que inciden sobre los aprendizajes que logran los estudiantes.

Sin pretender agotar el tema, y dado que escapa a los propósitos del presente trabajo, tan sólo mencionaremos en forma sintética los ámbitos o conglomerados de variables que se ha constatado que efectivamente tienen que ver con los logros de aprendizaje. Estos ámbitos son: el institucional o sistémico (como el marco legal de la educación, la forma institucional que asume); la zona geográfica en que se encuentren el estudiante y su centro de estudios; los aspectos curriculares y más propiamente educativos (los planes de estudio, las prácticas de los docentes, las formas de evaluación que se aplican); la historia escolar de cada estudiante (la asistencia al nivel inicial, una historia de logros versus una historia de fracaso); el contexto sociocultural escolar (el nivel medio del grupo y de la escuela); el contexto y clima educativo del hogar de procedencia del estudiante (como sabemos, a mayor capital cultural, más probabilidad de lograr mejores resultados); el conjunto de creencias y valores que rodean al estudiante,

sobre todo las relativas a las expectativas sobre su desempeño (de sus pares, de su familia, de los adultos que lo rodean), entre muchos otros. Recientemente, y a partir de resultados como el que consignábamos en el apartado anterior sobre rezago y cobertura para el caso uruguayo, se ha constatado que el género puede incidir sobre los logros, tema sobre el que aún resta mucho por investigar²

Este artículo se orienta a la comprensión del fenómeno de la desafiliación de la educación media en un contexto determinado, por lo que se refiere a un fenómeno de los que suelen clasificarse (junto a la repetición) como “fracaso educativo”. Por lo tanto, cuando nos ocupamos de la desafiliación, nos estamos interesando en todos aquellos niños y jóvenes que por múltiples razones no son capaces de mantenerse en la corriente mayoritaria de sus pares (los que asisten a un centro educativo) y en algún punto de su historia deciden abandonar dicha corriente. Por consiguiente, cualquiera de los ámbitos o conjuntos de variables que mencionamos líneas arriba como interviniendo en los logros, puede estar condicionando o afectando la decisión de abandonar los estudios.

Es por considerar al aprendizaje como un fenómeno complejo, que proponemos que es la acumulación de estudios la que nos permitirá ver más facetas de este fenómeno multidimensional, y que la consideración de estos ámbitos en forma complementaria, será lo que nos permita comprenderlo mejor. Creemos que hacen falta abordajes sociales y abordajes de corte pedagógico, que permitan la necesaria complementariedad.

2.1. La deserción en el contexto de los logros de la educación en el Uruguay reciente

Los últimos 25 años han transcurrido en democracia en Uruguay, y en cada período de gobierno se ha postulado la educación como prioridad nacional. En este marco, se han ensayado numerosos cambios curriculares y de gestión del sistema, con resultados diversos. A partir de 1995 ocurren transformaciones importantes, la más saliente de las cuales fue la masiva y sostenida incorporación de los niños a la educación inicial, como ya hemos señalado. En general, entre dicho año y el año 2003 aumentó en forma sostenida la cobertura en todo el sistema, con resultados notoriamente mejores en el nivel primario, en relación a la educación media.

A nivel de la educación primaria han comenzado a funcionar diferentes tipos de escuela, en orden a atender diferentes tipos de público. Surgen así las Escuelas de Tiempo Completo (ETC), las Escuelas de Contexto Socio Cultural Crítico, y se inserta al país en la corriente internacional de las evaluaciones periódicas y externas de aprendizajes. A partir de ellas, se ha constatado una mejora creciente en los aprendizajes, verificable si se comparan los resultados logrados por los niños escolares en los años 1996, 1999, 2002 y 2005 (Cardozo, 2008). En perspectiva comparada, los resultados logrados por los niños uruguayos en las pruebas SERCE están por encima del promedio de la región. Sin embargo, la repetición en el nivel primario, aunque ha bajado, se mantiene como la más alta de América Latina. Se ubicaba en un 10% en el año 2002, mientras que en 2007 descendió a 7.7%, y en las ETC bajó a 5.8% (De Armas, 2008).

Los logros se vuelven magros a medida que los estudiantes avanzan en su recorrido por el sistema. Un primer llamado de atención ocurre cuando se compara la casi universal cobertura de la educación

² Las evaluaciones PISA han permitido algunos avances en este tema. En Uruguay comienza a aparecer, e inclusive se lo relaciona con otros resultados similares para los países latinoamericanos más desarrollados, en los que los resultados de las estudiantes mujeres aventajan los de los varones (Katzman y Rodríguez, 2007).

primaria, con la débil cobertura de la educación media básica. Un reciente informe oficial postula que el déficit en la oferta edilicia de esta última estaría explicando en parte este problema (ANEP, 2005: 122).

De todos modos, el crecimiento es importante: entre 1985 y 2003, la matrícula en la educación media básica y superior se incrementa en un 73%. Este dato posiblemente explique el déficit locativo mencionado antes: un crecimiento explosivo en pocos años. En 2002 la tasa neta de asistencia a la educación media era del 75.5% (ANEP, 2005: 127).

Pero un dato sólo basta para marcar los problemas de este ciclo para lograr la retención de los que va incorporando: los niveles de deserción en este nivel duplican los de la educación primaria. En efecto, en 2002, la deserción al finalizar el ciclo primario se ubicaba en torno al 10%, mientras que la tasa de deserción de la educación media permanecía en el 20%, habiendo bajado solo 5% en 12 años (ANEP, 2005: 126).

Algunos indicadores más detallados permiten describir el tema del fracaso en la educación media con mayor precisión. Considérese, por ejemplo, que los resultados logrados por los estudiantes en el SERCE, y la comparación de los resultados logrados en 2003 y 2006 en las pruebas PISA muestran que los resultados en la educación media empeoran con el tiempo (Fernández y Bentancur, 2008: 101-104), agudizado por el hecho de que los resultados logrados por los estudiantes de Primaria han ido mejorando sistemáticamente desde 1996.

Otros datos sobre la eficiencia interna del sistema de educación media alertan sobre sus bajos logros. En el año 2006, el 30% de los estudiantes matriculados en liceos diurnos tenía extraedad (otra manera de ver el rezago analizado líneas arriba), y en dicho año el 40% de los estudiantes de primero repitió el año. Subrayamos la importancia de la repetición por su potencial capacidad, que más adelante analizaremos, para predecir la deserción. Por tanto, en breve síntesis, la educación en Uruguay ha realizado importantes progresos de cobertura y calidad, sobre todo en los niveles inicial y primario. Ha incorporado miles de jóvenes a la educación media, pero todavía con muy notables carencias en este nivel, en su capacidad de retener estudiantes o de promover aprendizajes básicos para un joven de 15 años.

2.2. La deserción y sus múltiples causas

En la reciente bibliografía que se ha ocupado del tema de la deserción existe una gran riqueza explicativa que aquí pretendemos retomar. Como expresamos antes, es importante considerar la complementariedad entre los diversos estudios, porque de ella derivará una comprensión más completa del fenómeno.

En primer lugar, podemos mencionar aquellos estudios que ponen fuerte énfasis en los elementos estructurales, de ordenamiento institucional del sistema. En definitiva, proponen que es la manera en que el sistema de educación media está organizado y funciona, lo que lleva a estos resultados.

Estos trabajos no se ocupan de la deserción como objeto central de estudio, sino que la consideran en conjunto con otros fenómenos del sistema educativo. En este grupo se pueden colocar los trabajos de Cardozo (2008) y Fernández y Bentancur (2008). En el primero de los estudios mencionados, se postula que la educación media constituye el principal ámbito de desafíos para las políticas del país en el sector, y que algunos de los resultados que ponen en evidencia sus problemas de ineficiencia interna se deben al ordenamiento institucional del sistema. Se pregunta: si se han creado diferentes tipos de escuela para atender diferentes realidades, ¿por qué se sigue con un sólo tipo de liceo?; o ¿cómo hace el mismo niño que terminó la escuela en diciembre de un año con una sola maestra, para manejar una situación en marzo del año siguiente en que debe relacionarse y aprender de 12 docentes diferentes? Por otro lado,

manifiesta que, a pesar de todos los cambios de planes y propuestas que ha vivido la educación media en los últimos 20 años, no se han cambiado algunas condiciones del funcionamiento al nivel macro, como las que llevan a la alta rotación en los centros educativos de docentes y directores, a la ausencia de una carrera que promueva la profesionalización de quienes trabajan en el sistema, o a las altísimas tasas de ausentismo docente (2008: 18).

El segundo de los estudios mencionados, coincide en poner énfasis en el diseño del sistema, y propone que los problemas en los logros de la educación media (sobre los cuales aporta abundante evidencia empírica) se deben a “un problema estructural de calidad originado en el diseño del propio sistema educativo” (p. 99), lo que desagrega en varias hipótesis, de las cuales aquí subrayamos la primera, ya que propone que es el diseño del sistema lo que ha llevado al deterioro en sus logros, “un problema *del* sistema y no un problema *en el* sistema..” (p. 100). Los autores agregan que el instrumento más utilizado en el pasado para superar los problemas del sistema –el cambio de plan de estudios- es ineficaz para resolverlos. Por último, proponen que es en los centros educativos donde reside la clave para lograr mejores resultados, y que las sucesivas reformas han subestimado esta capacidad.

Una voz en algo disonante con estas propuestas se puede distinguir en el estudio de diagnóstico publicado por ANEP en 2005. En él se hace un análisis del relativo abatimiento a la deserción logrado en la educación media en el período 1992-2004, y en la explicación que se propone, se incluye el efecto que pudo haber tenido la gradual extensión del llamado Plan 96, que significó un real descenso de las tasas de deserción del Ciclo Básico de educación media, ya que entre 1996 y 2002 la tasa de deserción en 4º año se reduce casi un tercio. Los estudiantes de 4º año, en los contextos más desfavorables, eran los que estaban egresando del Ciclo Básico con Plan 96. De todos modos, el diagnóstico coincide en señalar un conjunto de “estructuras endebles” de la educación media, que dificultan la implementación de cualquier propuesta, por mejor que esté elaborada técnicamente (p. 123).

En segundo lugar, es necesario considerar otro conjunto de estudios que profundizan en la deserción con diferentes grados de foco en el fenómeno. En esta perspectiva se pueden mencionar los trabajos de De Armas (2008), Moreira, Patrón y Tansini (2007), ANEP/MESyFOD (2000) y ANEP/TEMS (2003), que van de un menor a un mayor foco, siendo los dos últimos, los que hasta el momento han analizado el fenómeno con mayor profundidad en la bibliografía nacional. Los tres últimos proponen un importante conjunto de variables explicativas del mismo, aunque lo estudian en diferentes niveles del sistema (primario y medio).

El trabajo de De Armas presenta un repertorio de fenómenos que estarían asociados a la deserción. Ellos son: el contexto socioeconómico de los alumnos, el costo de oportunidad de seguir estudiando (es decir, la posibilidad de no ingresar al mercado laboral), la historia escolar, sobre todo la condición de repetidor en Primaria, y un conjunto de fenómenos estrictamente educativos, como “la cercanía entre el currículo y las expectativas y posibilidades de los estudiantes” (p. 29) o la valoración que los jóvenes hacen de la educación como una herramienta para su desarrollo.

Es interesante cotejar este repertorio de fenómenos asociados a la deserción con los ámbitos o conjuntos de variables que propusimos líneas arriba, como afectando los aprendizajes de los estudiantes. El trabajo de Moreira y colegas se centra en la educación primaria. Consiste en un exhaustivo estudio de seguimiento de una cohorte de alumnos en escuelas públicas de Montevideo, entre el año en que cursaban 1er año (1999) y el año en que supuestamente egresaban (2005), en base a una muestra representativa. En el marco de dicho seguimiento, aparecen los fenómenos de la deserción y la repetición.

Otra vez, en clave de factores que inciden sobre los aprendizajes, este estudio concluye que el desempeño de los alumnos varió significativamente según: el nivel socioeconómico de la escuela, la asistencia previa a educación inicial, con quién vivía el alumno, y el capital cultural del hogar del niño (medido por la educación de la madre, la educación media del jefe de hogar y el cónyuge, y la cantidad de libros en el hogar).

La evidencia mostró que más de un tercio repitió primer año alguna vez y entre los repetidores, $\frac{1}{4}$ volvió a repetir. En las escuelas de Contexto Sociocultural Crítico (CSC), la mitad de los alumnos repitió al menos una vez 1er año y casi $\frac{1}{3}$ volvió a repetirlo. Ante estos resultados, los autores sostienen que “el análisis de los resultados revela problemas de eficacia, eficiencia y equidad al interior del nivel primario” (p. 9). Eficacia, porque los niños no cumplen con sus estudios de nivel primario en el tiempo previsto; equidad, porque los peores resultados en términos de repetición y deserción se dan en los niños de escuelas de contexto más desfavorable; y eficiencia, dadas las altas tasas de repetición en 1er año y que solo el 46% logró culminar 6º año sin haber repetido.

En este estudio la deserción aparece como un fenómeno que afecta al 4% de la cohorte de alumnos estudiados, llegando al 6% en las escuelas de contexto desfavorable. La deserción aparece claramente asociada a estudiantes con historias de repetición reiterada y a estudiantes con repetición múltiple: el 88% de los desertores había repetido antes y el 70% había repetido más de una vez (p. 120).

Un posible perfil del desertor en el nivel de primaria puede construirse a partir de este estudio: pertenecer a un contexto desfavorable, no haber asistido a educación inicial, no vivir con el padre y la madre biológicos, no vivir en hogares con jefatura masculina, pertenecer a un hogar con bajo nivel educativo. Como ilustración de esto último, considérese que el 91% de los desertores provenían de hogares con menos de 20 libros.

El trabajo de ANEP/MESyFOD se ocupa de la predisposición al abandono, y se basa en estudio previo, que explota información extraída del censo realizado en 1999 a todos los estudiantes de 3er año de Ciclo Básico de educación media. El valor de ambos estudios radica en que permiten acercarse a las circunstancias que precisamente abonan el terreno para el abandono, permitiéndonos conocer de primera mano (las respuestas son de los mismos estudiantes potencialmente desertores) qué podría estar incidiendo en la decisión de abandonar, por lo cual tienen un importante valor predictivo, y en términos de políticas, constituyen insumos para la prevención del fenómeno.

Como ejemplo de esto, considérese que en el trabajo previo al que consideramos, se habían identificado algunas variables que inciden sobre la predisposición al abandono, como el hecho de que la mayoría de los amigos del estudiante ya hayan desertado o estén pensando hacerlo, que el estudiante se identifica más con sus amigos del barrio que con sus compañeros de estudios, que tenga relaciones débiles con su familia, o que el contexto sociocultural del liceo sea bajo, a un punto que el efecto de esta variable es más fuerte sobre la predisposición que el contexto de origen del estudiante.

En el trabajo que consideramos se avanza en términos metodológicos de un abordaje bi o trivariado hacia un modelo multivariado de regresión logística. En este modelo se tuvieron en cuenta los siguientes conjuntos de variables en su relación con la propensión al abandono: características del estudiante; residencia e historia escolar; características, actitudes y opiniones de la familia; relación con el mercado laboral del joven; características de su grupo de pares; y clima sociocultural y heterogeneidad social del centro de estudios. Los resultados mostraron en forma concluyente que el factor de más peso en la predisposición al abandono de los jóvenes son las expectativas de la familia sobre el horizonte temporal

de estudios del joven, es decir, cuánto tiempo y hasta qué tramo del sistema educativo la familia espera que el joven estudie. Esta variable es seguida por la condición de repetidor del estudiante, en el sentido esperado: quienes ya han repetido manifiestan una mayor propensión al abandono (no es menor el dato de que 30% de los jóvenes que participaron en el censo eran repetidores en 3er año del CB); y luego siguen variables relativas a la percepción del estudiante sobre la utilidad de los estudios, o la situación de su grupo de pares.

Queda claro, a partir de ambos estudios, que el conjunto de expectativas, creencias y relaciones sociales que rodean al joven, comenzando por su familia y siguiendo por su grupo de pares, son cruciales en el momento de tomar la decisión de desafiliación. También es relevante una vez más la historia escolar, específicamente la condición de repetidor.

Finalmente, el trabajo de ANEP/TEMS analiza la trayectoria educativa de los jóvenes a través de funciones de sobrevivencia. Elabora un modelo estadístico cuyo propósito es buscar factores asociados a la deserción en una muestra de jóvenes entre 12 y 29 años, a partir de la Encuesta Continua de Hogares del año 2001. Considera 3 segmentos educativos (Primaria, CB y Bachillerato) y construye estratos según el nivel económico (quintiles) y el nivel educativo de la madre.

El estudio plantea dos conjuntos de variables: las que no cambian de estado (como el sexo, la región o un conjunto de opiniones sobre la ecuación y el futuro) y las que sí cambian de estado (como la condición laboral, la condición de repetidor, el hecho de tener hijos o el tipo de establecimiento educativo: público o privado). Dicho estudio concluye que la variable que ejerce el mayor impacto sobre la probabilidad de desertar es la repetición, es decir, la historia escolar del joven, y matiza que cuanto más temprana es dicha repetición, mayor es la probabilidad de desertar. Considérese que para un alumno que repitió en Primaria, la tasa de riesgo de desertar es 4.3 veces mayor que el que no repitió en dicho tramo, con todas las otras condiciones iguales (p. 35). Esto va en la misma línea de lo manifestado en el trabajo de Moreira y colegas recién analizado, y también Manacorda (2008), Kaztman y Rodríguez (2007) y Filgueira, Fuentes y Rodríguez (2006) habían encontrado el mismo fenómeno. La segunda variable en cuanto a su impacto sobre la probabilidad de desertar, es la presencia de hijos en edades muy tempranas.

Otras variables como la inserción precoz en el mercado laboral, o la asistencia a la educación pública versus la privada, inciden a favor del abandono. Por último, los varones tienen mayor riesgo a desertar que las mujeres (a pesar del peso del embarazo precoz), los estudiantes del interior urbano en comparación con los de Montevideo, y los que tienen opiniones desfavorables sobre la educación que reciben. En el siguiente esquema sintetizamos la información que los estudios analizados arrojan sobre el perfil del potencial desertor. Esta información puede ser muy útil para el diseño de políticas sociales y específicamente educativas que apunten a mejorar la retención en los centros educativos.

CUADRO 1. SÍNTESIS DE LOS FACTORES ASOCIADOS A LA DESERCIÓN, EN BASE A ESTUDIOS EMPÍRICOS REALIZADOS EN URUGUAY

<p>Población: estudiantes de escuelas públicas, de 1° a 6°</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pertenecer a un contexto socioeconómico desfavorable ▪ no haber asistido a educación inicial ▪ no vivir con el padre y la madre biológicos ▪ no vivir en hogares con jefatura masculina ▪ pertenecer a un hogar con bajo nivel educativo <p>(Fuente: Estudio de cohorte en escuelas públicas (Moreira et. al., 2007))</p>
<p>Población: estudiantes de 3° Ciclo Básico, a partir del Censo Nac. de Aprendizajes 1999</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pertenecer a una familia cuyo horizonte temporal de estudios para el joven es breve ▪ ser repetidor ▪ percibir baja utilidad a los estudios ▪ pertenecer a un grupo de pares en que la mayoría abandonó o piensa abandonar los estudios <p>(Fuente: Modelo sobre predisposición al abandono (ANEP/MESyFOD, 2000))</p>
<p>Población: jóvenes 12-29 años, a partir de la Encuesta Continua Hogares, 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ser repetidor ▪ ser padre joven ▪ insertarse en forma temprana al mercado laboral ▪ asistir a la educación pública ▪ ser varón ▪ residir en el interior urbano ▪ tener una opinión desfavorable sobre la educación que se recibe <p>(Fuente: Estudio sobre trayectoria educativa de los jóvenes y la deserción (ANEP/TEMS, 2003))</p>

3. ALGUNAS MEDIDAS DE POLÍTICA EDUCATIVA DESTINADAS A ABATIR LA DESERCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS EN URUGUAY

Como se anunciara al comienzo, la última sección del trabajo está destinada a presentar algunas iniciativas que se han diseñado y puesto en práctica para combatir este persistente fenómeno de la educación del país, de particular fuerza en el ciclo medio. Dado que la mayoría de las medidas se han orientado al nivel básico de la educación media, centraremos el análisis en dicho tramo. Por otra parte, durante casi 40 años, dicho nivel educativo, junto a la educación primaria, constituyó lo que en el país se consideraba educación obligatoria por ley. Recién en 2009, a partir de la nueva Ley de Educación, la educación obligatoria incorpora a la educación media superior.

Como marco de contexto, cabe detenerse unos instantes en responder a la pregunta: ¿cuáles han sido las tendencias dominantes en lo que refiere a políticas orientadas a abatir la deserción en la región? En este terreno durante los noventa predominó un enfoque de focalización o discriminación positiva, de magros resultados, constatándose que existió una fuerte distancia entre los enunciados de las políticas y lo que finalmente terminó pasando en las escuelas (Jacinto y Terigi, 2007).

A partir de esta década, se ha producido un viraje hacia lo que ha dado en llamarse el "universalismo básico", que consiste en un conjunto limitado de prestaciones básicas y servicios homogéneos con estándares de calidad para todos, planteados como derechos ciudadanos (Jacinto, 2009). En esta clave de universalismo básico, especialmente en el tramo de educación secundaria que es el que más ha sufrido la deserción, se pueden sistematizar las políticas aplicadas en tres grandes grupos: aquellas incluidas en la oferta regular, que consisten en grandes programas de prestaciones mínimas (la mayoría de las cuales han sido becas); aquellas que postulan modelos alternativos de escolarización que flexibilizan las formas institucionales e incorporan TIC's o formatos semipresenciales, pero que corren el peligro de convertirse en circuitos de segunda calidad; y aquellas que se concentran en la revalorización de la orientación para

el trabajo. En las primeras destaca la preocupación por abatir los altos niveles de ausentismo de los estudiantes, diversas variaciones en las formas de organizar los tiempos de instrucción, las tutorías, y las ofertas de compensación de aprendizajes. Estos programas han tenido amplio desarrollo en algunos programas puestos en práctica en Argentina, Chile, Brasil o México.

En Uruguay, en la concepción de las políticas, ha predominado un enfoque universalista para combatir el problema en el ciclo medio básico. En 1986 y 1996 se lanzaron sendos nuevos planes de estudio que proponían cambios curriculares y de gestión sustantivos, destinados a mejorar la calidad del sistema. Entre sus medidas más importantes, se incluyeron varias destinadas a abatir la deserción, como parte de un conjunto de políticas de tipo universal. Es recién en la segunda mitad de esta década que aparecen algunas medidas de tipo focalizado, orientadas a un sector específico del estudiantado. Dentro de este grupo se puede incluir el Programa de Aulas Comunitarias (PAC) y el Programa de Impulso a la Universalización (PIU), ambos de reciente implementación.

3.1. Políticas universalistas: los planes 1986 y 1996

De forma inmediata al retorno a la vida democrática (marzo de 1985), la educación media básica fue reorganizada bajo un nuevo plan de estudios, llamado Plan 1986.

El panorama de la educación, luego de largos años de gobierno autoritario, destitución de numerosos cuadros técnicos, y un crecimiento explosivo de la matrícula (la tasa de cobertura de la educación secundaria pasó de niveles de 18% en la década de los 1960 a alrededor de 75% en los 1990) sin el necesario aumento de los locales educativos, puede afirmarse que era de emergencia nacional. La tasa de titulación del cuerpo docente de la educación media era tan sólo del 41% y un 46% del total de los docentes tenían otro trabajo además de la docencia (Aristimuño, 1996). Por otra parte, era patente la creciente segmentación de los resultados educativos, fenómeno que se hizo evidente en toda la región a partir de la década del 1980. En Uruguay, se comenzaban a conocer los rostros de la pobreza en la niñez y la adolescencia, en magnitudes que resultaban sorprendentes para una sociedad tradicionalmente integrada e igualitaria.

El Plan 1986 surge entonces como una respuesta a esta demandante realidad social y educativa, en el marco de una nueva etapa institucional del país. El diagnóstico del que partían las autoridades era duro y desafiante: aislamiento entre asignaturas, alienación del currículo en relación a la realidad de la vida cotidiana de los estudiantes, rigidez de los planes vigentes, exceso de contenidos, conciencia de las malas condiciones de ejercicio de la docencia. A este diagnóstico se le propusieron 5 grandes metas: proveer una educación comprehensiva que incluya lo humano, científico y técnico; promover la equidad y la democratización a través de la educación compensatoria; preparar a los estudiantes para la vida democrática; contribuir al desarrollo del país y ayudar a los estudiantes en su proceso de elección profesional.

En varios documentos institucionales e investigaciones, se constata que los cursos de Compensación, la política que este plan proponía para lograr más equidad, y por tanto destinada a disminuir los problemas de rendimiento y deserción de esta población, fue la iniciativa que más apoyo tuvo de todas las desplegadas por él (Aristimuño, 1996). De hecho, los cursos de Compensación constituyen la primera medida de política educativa en la historia de la educación media del país, dirigida a una población con dificultades de aprendizaje.

Los cursos se organizaron en cuatro áreas de conocimiento: expresión oral y escrita; razonamiento; técnicas de estudio y dificultades múltiples. Se trataba de poner en contacto con docentes especializados a pequeños grupos de estudiantes, con prácticas innovadoras y cercanas a su realidad, para ayudarlos a superar sus problemas de aprendizaje, de modo de facilitarles su proceso educativo.

Una extensa investigación de campo realizada a lo largo de los años escolares 1992 y 1993 (Aristimuño, 1996, 1999), reveló importantes dificultades en por lo menos tres niveles: en el de los directores de los centros educativos para hacer suya esta propuesta innovadora y liderarla como requería; en el de los docentes de compensación, dado su aislamiento en relación al resto del cuerpo docente, y sus problemas de reclutamiento; y en el de los liceos como organizaciones que intentaban poner en marcha propuestas que les exigían espacios de autonomía e iniciativa que no existían (los problemas no se solucionaban sin importantes intervenciones de las autoridades centrales, los docentes no eran asignados a los cursos en tiempo, los estudiantes no eran objeto del seguimiento que requerían).

Las autoridades eran conscientes de estas dificultades, los inspectores de los cursos conocían las dificultades del nivel local de los liceos en ponerlos en marcha. De todas formas, no se hicieron investigaciones sistemáticas desde las autoridades para evaluar el impacto de estos cursos y no se introdujeron los correctivos que eran necesarios para una adecuada implementación. De acuerdo a la investigación académica citada (Aristimuño, 1996), el impacto fue muy bajo, dadas las fuertes dificultades de implementación detectadas a nivel de los liceos y el peso negativo de la centralización, a pesar del apoyo con que contó entre directores y docentes, y del hecho de ser una política educativa que apuntaba con precisión a solucionar un problema real.

En 1995 asume un nuevo elenco la conducción de la educación del país, elenco que había participado de un extenso diagnóstico desde la oficina de CEPAL de Montevideo. Debido a este diagnóstico, había aumentado la conciencia que se tenía de los problemas del sistema educativo.

Como resumen de los informes producidos en los primeros años de la década de 1990 por la oficina CEPAL, en una reciente publicación de síntesis sobre la evolución de la educación de Uruguay se ha incluido un recuadro que sintetiza los hallazgos centrales de dichos informes, ordenados por subsistema (ANEP, 2005: 36). Por lo elocuente de la síntesis, nos permitimos retomarla aquí, y la presentamos en forma esquemática a continuación:

- Educación inicial: baja y regresiva cobertura;
- Educación primaria: estratificación de recursos y de resultados
- Educación media (ciclo básico): deserción, ausencia de cultura organizacional y desprofesionalización docente
- Educación media superior (bachillerato): estratificación de acceso y elitización en el ingreso
- Educación técnica: fracaso en la formación de demanda e inadecuación de la oferta

Partiendo de este duro diagnóstico, las autoridades elaboraron una propuesta comprehensiva y profunda de transformación que abarcó toda la educación preuniversitaria del país, en sus múltiples aspectos: su formación docente, su forma de gestionarse, sus currículos, su conducción, su supervisión, sus formas de evaluación, sus textos y materiales educativos, su planta edilicia. En definitiva, puede hablarse de una refundación de la educación.

El dinamismo que generó en el sistema educativo esta conducción fue innegable. Nunca antes se había generado tanta producción de conocimiento desde las mismas unidades educativas como en este período. Escapa a los alcances de este trabajo intentar una evaluación global de dicha gestión, y nos concentraremos en lo que respecta al nivel que estamos analizando -la educación media básica-, para la que se elaboró el Plan 1996.

Las notas salientes del Plan 1996 eran: un nuevo plan de estudios que reducía el número de asignaturas y las agrupaba en áreas de conocimiento; un nuevo modelo de centro, con docentes concentrados en un turno, con un porcentaje de horas pagas para realizar tareas de coordinación (era la primera vez que se pagaba a los docentes por un trabajo que no implicaba docencia directa); una nueva forma de evaluación; la introducción de nuevos instrumentos de gestión como el proyecto de centro o la gestión por proyectos con fondos concursables, entre otras.

Uno de los objetivos centrales del Plan era retener a los estudiantes en riesgo de fracaso. Coherente con dicho propósito, el plan se implementó los primeros años en forma piloto en un número limitado de centros, ubicados en su mayoría en zonas de nivel sociocultural medio-bajo y bajo, en todo el país. Durante estos primeros años se hizo un estudio de seguimiento que dio cuenta de sus logros, especialmente, en su capacidad de retención de los estudiantes en riesgo de fracaso y en las nuevas dinámicas que se generaron en los centros educativos para lograr relaciones más personalizadas entre docentes y estudiantes (ANEP/MESyFOD, 1997, 1998). Estudios más recientes han analizado la trayectoria de los estudiantes que cursaron este plan, analizando especialmente la capacidad de retención del mismo, arribando a conclusiones positivas en este sentido (ANEP/MEMFOD, 2002). Los estudiantes provenientes del Plan 1996 se mantienen más tiempo en el sistema que sus pares del plan 1986, lo que significa una disminución del rezago y una postergación de una eventual deserción.

En el estudio de síntesis ya citado (ANEP, 2005) se hace un análisis de asistencia al ciclo básico, entre los años 1995 y 2002, constatándose una mejora global en todos los quintiles de ingresos, una postergación de un año en la edad de desertar, y una disminución de la no asistencia en todas las edades y quintiles. Se confirma una tasa de deserción en 4º año lineal muy inferior en 2002 en relación a la de 1996, lo cual puede sugerir que al tener menos extraedad, el joven es más resiliente a la experiencia de fracaso en bachillerato. Se plantea que el plan 1996 está haciendo su efecto en estos comportamientos, especialmente en los contextos más desfavorables (p. 123) y en el interior del país (p. 157).

De todos modos, los altos niveles de resistencia de los docentes al componente curricular del Plan (la agrupación de las asignaturas en áreas) determinaron que se produjeran importantes problemas de implementación. En 2003 ANEP/MEMFOD³ realizó un estudio en base a 6 grupos motivacionales de estudiantes y 4 de docentes, de todo el país, orientado a evaluar cómo era el desempeño de los estudiantes provenientes de este plan en comparación con los del plan 1986. El estudio fue muy revelador, ya que arrojó como resultado que si bien los estudiantes del plan 1996 tenían mejores capacidades para trabajar en equipo o realizar trabajos de investigación, tenían fuertes dificultades para integrarse a formas de trabajo exigentes y que les demandaran iniciativa, además de presentar importantes carencias en contenidos. Por otra parte, en el trabajo se presenta importante evidencia

³ El Plan 1996 despertaba un nivel de resistencia tal entre los docentes, que las unidades de investigación de la ANEP no realizaron este estudio, sino que se encargó a una consultora privada externa al sistema educativo, para garantizar la libertad de expresión y opinión a quienes participaron en él, con todas las garantías de independencia y anonimato que corresponden.

empírica de que estos estudiantes fueron estigmatizados y discriminados en clase por sus docentes de bachillerato en forma reiterada, por provenir de dicho plan.

En suma, una primera evaluación del Plan 1996 reveló su impacto en la retención y la disminución del rezago, así como una mejora en el clima educativo logrado en los centros que lo desarrollaban. Posteriores evaluaciones realizadas a medida que los estudiantes de este plan ingresaban al bachillerato, revelaron problemas en sus aprendizajes, ligados a carencias en los contenidos y a una relativamente generalizada actitud crítica de los docentes de bachillerato hacia los estudiantes egresados de este plan.

3.2. Políticas focalizadas: PAC y PIU

A partir de la administración iniciada en 2005, se proponen algunos programas que complementan la matriz universalista que tradicionalmente han tenido las políticas educativas en el país. Los más salientes en el nivel de educación media básica son el Programa de Aulas Comunitarias (PAC) y el Programa de Impulso a la Universalización (PIU).

El PAC difiere de los que hemos venido analizando, ya que se trata de un programa que atiende al desertor cuando ya ha abandonado el sistema educativo. Su objetivo es hacer regresar al desertor al liceo, quien es ubicado gracias a redes barriales que tienen relación con programas sociales. La dinámica del aula comunitaria es menos estructurada que la del aula normal, y de esa manera se intenta una reinserción. En 2007 este programa atendió a 1000 jóvenes. Todavía no se han realizado evaluaciones significativas del mismo, y su alcance en cuanto a la población atendida puede decirse que es modesto.

El PIU, lanzado en 2008, es similar a los presentados en el punto anterior, en el sentido de que es un programa preventivo, que apoya a estudiantes que se encuentran en situación de riesgo y, por tanto, que son potenciales desertores. La población beneficiaria del PIU constituye el conjunto de adolescentes que asisten al Ciclo Básico de los liceos públicos con mayor persistencia de fracaso escolar, ya sea repetición o deserción. Se trata de adolescentes que en su mayoría provienen de hogares con fuertes carencias socioculturales y que tienen dificultades en aprender, las cuales en muchos casos comenzaron a manifestarse en la educación primaria. A partir de la identificación de los liceos con mayores índices de fracaso escolar en los últimos 10 años, las autoridades han definido que son 52.000⁴, los estudiantes que asisten a ellos. Dentro de estos centros liceales, ha sido posible establecer que, quienes tienen mayores riesgos de fracaso escolar son aproximadamente 19.000 estudiantes, 8.500 del interior del país y 10.500 ubicados en Montevideo.

Profundizaremos algo más en el PIU, dada su mayor similitud con las políticas analizadas anteriormente en tanto política preventiva, y por su amplio alcance en cuanto a la población objetivo.

El PIU se presenta como un programa diferencial y compensatorio, en el que los protagonistas son los liceos, y que pone foco en los problemas concretos del fracaso escolar con una mirada holística (ANEP/CES, 2008a: 7, 12). Su objetivo central es la mejora de los aprendizajes y de los índices de promoción en el Ciclo Básico, en los liceos en que se aplica, con un exigente indicador de un 25% de reducción de la repetición y la deserción como meta. Se plantea lograr esto al finalizar el año lectivo 2010, a partir de 5 componentes:

⁴ Toda la educación media secundaria, incluyendo la media básica y la media superior, atiende 260.000 estudiantes.

- El fortalecimiento técnico pedagógico de los liceos, con horas docentes extracurriculares para asistencia y monitoreo de los estudiantes;
- El fortalecimiento de los equipos técnicos de atención psico-social, a partir de equipos multidisciplinarios de asistentes sociales y psicólogos;
- La transferencia de recursos de ejecución liceal, como vestimenta, útiles, becas de transporte y alimentación;
- El apoyo concreto a los alumnos vulnerables al fracaso, eslabón final de los tres anteriores;
- La participación social y la comunicación, a través del involucramiento de la sociedad al nivel local.

El elemento clave del programa es el primero de los componentes, a través del instrumento pedagógico de las tutorías, espacios de enseñanza y personalización educativa en el que se trabaja directamente con la población en riesgo. Estas tutorías funcionan en grupos pequeños, similares a los diseñados 20 años atrás para los cursos de Compensación.

Las primeras evaluaciones de la implementación del plan revelan dificultades en el nivel de los liceos para lograr un fluido funcionamiento de las tutorías, para lograr que los equipos multidisciplinarios rompan algunas rutinas de trabajo aislado sobre todo alejado de las familias, y para que los fondos de contingencia lleguen en tiempo y forma a los liceos. Las clásicas dificultades de implementación de políticas en el nivel local, como la necesidad de definir claramente los roles (en el nuevo contexto) o de circulación fluida de la información que la innovación requiere, se hacen presentes también en el desarrollo del PIU (ANEP/CES, 2008b). De todos modos, las tutorías son consideradas por múltiples actores como el componente que mejor funciona y sobre el que reposa el éxito del programa. Los centros educativos en que mejor se ha implementado el PIU en general son liceos pequeños, con un plantel docente estable, con una cultura institucional ordenada y con una importante apoyatura en la comunidad.

Estos resultados son ampliamente coincidentes con otros hallazgos logrados en ocasión del seguimiento de los cursos de Compensación del plan 1986, o del Plan 1996 (ANEP/MESyFOD 1997, 1998; Aristimuño 1996, 1999; Aristimuño y Lasida, 2003) : es en los centros de menor tamaño, con una visión compartida de lo que se quiere hacer, con elencos estables de docentes y directivos, de clima ordenado y con espacios de personalización y trabajo cercano a los estudiantes basados en fuertes vínculos, donde mejor se implementan estas políticas.

A partir de la implementación de estas políticas que recién comienzan a ser evaluadas, cabe plantearse cuáles serán sus efectos a la luz de las interrogantes sobre su capacidad de retener a los estudiantes en los centros y de ofrecer oportunidades para todos los jóvenes. También cabe preguntarse si estas condiciones de implementación recién mencionadas son exclusivas de estas políticas o son las condiciones de ejecución generales para la implementación de políticas educativas, cualesquiera.

Creemos que la respuesta a esta crucial pregunta es afirmativa, lo cual lleva a una importante consecuencia, desde el punto de vista de las políticas educativas. Si bien hemos visto en la primera parte de este trabajo, que la deserción es un fenómeno multi causal (donde interviene lo social, lo familiar, lo individual, lo propio del sistema educativo), las causas propias del sistema educativo en sí no son menores. Es más, hemos visto en la segunda parte del trabajo que algunas de ellas se repiten más allá de

qué política educativa está en análisis y están presentes en forma constante en todas las analizadas aquí. Por tanto, sólo cambios en aspectos de la órbita del diseño del sistema educativo, de su arquitectura, podrían garantizar otras condiciones de implementación, más allá de la política en cuestión.

Tales cambios podemos localizarlos (sin pretensión de ser exhaustivos), en la forma de asignación de los directores y docentes a los centros, evitando la rotación permanente; en la forma de administración de los recursos, rompiendo con la centralización que lleva a la inoperancia; en el tamaño de los liceos, logrando centros de escala humana; en la concepción de currículo, superando el modelo central y homogéneo, para permitir enclaves contextualizados; y en un conjunto nada desdeñable de creencias y supuestos de las autoridades y los docentes, que requieren dar por muerto un modelo centralizado y autárquico, en que predomina la lógica del funcionario en desmedro de la lógica del logro educativo, avanzando así hacia otro modelo en el que el centro educativo tiene mayor iniciativa y proactividad y está más integrado a la comunidad y las familias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANEP (2005). *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992-2004*. Montevideo: ANEP.
- ANEPICES (2008a). *Elementos para el análisis del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) en las Asambleas Liceales*. Montevideo: ANEP.
- ANEPICES (2008b). *Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico. Propuesta del Equipo Coordinador para el año 2009*. Montevideo: ANEP.
- ANEP/CODICEN (2007). *Uruguay en PISA 2006*. Montevideo, ANEP-CODICEN.
- ANEP/MEMFOD (2002). *Aportes al seguimiento del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media: un estudio de cohortes de estudiantes*. Montevideo: ANEP
- ANEP/MEMFOD (2003). *Estudio sobre los procesos de inserción de los egresados del Plan 1996 en la educación media superior*. Montevideo: ANEP.
- ANEP/MESyFOD (1997). *Estudio de seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1996*. Montevideo: ANEP.
- ANEP/MESyFOD (1998). *Estudio de seguimiento de la experiencia piloto del Ciclo Básico. Resultados de la implementación en 1997*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-MESyFOD (2000). *Modelo sobre la predisposición al abandono de los estudios. Serie Censo Nacional de Aprendizajes 1999 en los 3os años del Ciclo Básico, Cuarta Comunicación*. Montevideo: ANEP.
- ANEP-TEMS (2003). *Trayectoria educativa de los jóvenes: el problema de la deserción. Serie Aportes, NO. 22*. Montevideo: ANEP-TEMS.
- Aristimuño, A. (1996). *Schools do matter. A study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay*. Tesis de doctorado. Katholieke Universiteit Leuven.
- Aristimuño, A. (1999). El cambio en la educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público. *Prisma 11*, 20-54.

- Aristimuño, A. y Lasida, J. (2003). *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*. París: IPE-UNESCO.
- Cardozo, Santiago (2008). *Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008*. Cuadernos de la ENIA, Políticas educativas. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- De Armas (2008). *Sustentabilidad social. Reflexiones sobre la relación entre la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Fernández, T. (2009). *¿Deserción o desafiliación*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: la desafiliación en la Educación Media Superior y en la Educación Superior Pública. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fernández, T y Bentancur, N. (2008). La enseñanza media en Uruguay: cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4).
- Filgueira, C., Fuentes, A. y Rodríguez, F. (2006). Viejos instrumentos de la inequidad educativa: repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay. En: PREAL. *Educación y brechas de equidad en América Latina*. Tomo II. Santiago: PREAL.
- Jacinto, C. (2009). *Consideraciones sobre estrategias de inclusión con calidad en la escuela secundaria*. Artículo para Debate No. 7 de SITEAL (<http://www.siteal.iipe-oei.org>).
- Jacinto, C. y Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Bs As: IPE-UNESCO, Santillana.
- Katzman, R. y Filgueira, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño- Universidad Católica del Uruguay.
- Katzman, R. y Rodríguez, F. (2007). *Situación de la educación en el Uruguay. Informe temático*. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Montevideo: UNFPA, PNUD, INE.
- Manacorda, M. (2008). *The Cost of Grade Retention*. CEP Discussion Paper, N 878. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Moreira, M.; Patrón, R.; Tansini, R. (2007). *La escuela pública: "puede y debe rendir más..."*. Resultados escolares de la cohorte de alumnos que cursaban 1er año en las escuelas públicas de Montevideo 1999-2005. Montevideo: ASDI, Udelar.
- Reimers, F. Coord. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla SA.
- Román, M. (2009). *Deserción en la enseñanza media en Chile. Consecuencia y rostro del fracaso escolar*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: la desafiliación en la Educación Media Superior y en la Educación Superior Pública. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- SITEAL (2009). *¿Por qué los adolescentes dejan la escuela? Motivos de la deserción en la transición del primario al secundario*. Datos destacados, abril. (<http://www.siteal.iipe-oei.org>)