



## Capítulo 2. Expectativas y demandas en torno a los fines de la educación

El presente capítulo tiene como propósito enmarcar la evaluación de la educación nacional en la diversidad de perspectivas acerca de sus fines y objetivos. Para ello recupera tanto definiciones provenientes del marco normativo que regula la educación en Uruguay (la Ley General de Educación y los planes de estudios) como las expectativas y miradas de diversos actores (educadores, educandos, empresarios, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, entre otros) relevadas por el INEEd a través de sus estudios, en algunos casos, y expresadas en documentos públicos y artículos de prensa en otros.<sup>15</sup> Más que un panorama exhaustivo, busca ofrecer una apertura para la reflexión, construida a partir de aportes, fuentes e insumos diversos que si bien inicialmente no tenían como objetivo principal aportar información sobre este tema, se presentaban permeados por él.

Importa señalar dos limitaciones de la información incorporada en este capítulo. En primer término, no se trata de una investigación o estudio específico sobre los fines de la educación. En segundo término, los estudios sobre los que se basa estuvieron enfocados fundamentalmente en procesos que ocurren en la educación media y sobre el tránsito entre la educación primaria y la media. Por lo tanto, los énfasis pueden resultar algo sesgados hacia ese último nivel.

¿Por qué y para qué presentar en este informe un estado de situación de diversas perspectivas sobre los fines de la educación en Uruguay? En primer lugar, porque los fines que como sociedad asignamos a la educación tienen que ver con cómo esta es concebida, con el lugar que se le otorga en los procesos sociales, con cómo son concebidos los sujetos educativos y los procesos, prácticas y relaciones de enseñanza y aprendizaje, así como con los problemas y desafíos que son señalados en cada una de estas dimensiones. Cuando se identifican problemáticas concretas siempre se parte —con mayor o menor conciencia, con mayor o menor explicitación— de un marco de referencia, de sentidos y conceptos, y de una concepción de lo que debe ser. Por lo tanto, resulta necesario dar un panorama de esos marcos en el momento de establecer juicios de valor sobre la situación educativa.

---

<sup>15</sup> Se relevaron y revisaron documentos publicados por diversos organismos nacionales durante la última década (ANEP y sus desconcentrados, Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de la República, ATD); se realizó un relevamiento de prensa entre marzo de 2013 y agosto de 2014; y se tomaron como insumos los siguientes estudios realizados por el INEEd: “Evaluación y tránsito educativo. Estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay”, “Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar”, “Educación: una aproximación a las demandas de los actores externos al sistema educativo formal”, “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”, “Transformaciones curriculares en Uruguay: análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”.

En segundo lugar, porque estas concepciones no son homogéneas, por lo que es necesario presentar y poner en diálogo las diversas perspectivas identificadas. Esta diversidad de visiones, que es inherente a una sociedad democrática, debe ser explicitada al evaluar la educación, porque los juicios de valor dependen de la perspectiva que se asuma. En todo caso, importa señalar que la educación incorpora ciertas finalidades y que la evaluación no puede dar cuenta de todas. Más aún, difícilmente el sistema educativo pueda satisfacer la diversidad de fines y expectativas que se depositan sobre él.

Finalmente, porque pensar en esta cuestión requiere mirar globalmente la educación, situándola como parte indisociable de la sociedad, de la cultura y de la política.

La consideración de los fines de la educación es crucial porque muchas veces se formulan juicios de valor y se adjetiva la situación educativa a partir de piezas de información relevantes pero aisladas, sin hacer referencia a la diversidad de finalidades y al grado en que la educación logra lo que se espera de ella. Es importante reconocer que existen multiplicidad de fines y expectativas para la educación, que distintos actores tienen expectativas diferentes y que, por otra parte, el cúmulo de expectativas puede resultar excesivo y hasta contradictorio. Recuérdese que de la educación se espera que forme ciudadanos, que habilite para continuar estudios universitarios, que prepare para el mundo del trabajo, que contribuya a la salud sexual y reproductiva y a la prevención de accidentes de tránsito, que transforme y que conserve, que integre y que sea competitiva, que emancipe y que discipline, que transmita y que sea crítica, que iguale y que diferencie, que contenga, que forme, que construya, que conecte, que mejore, que capacite, que piense, que motive, que escuche. ¿Qué encuentros y desencuentros hay entre esta diversidad de expectativas y fines, muchas veces contradictorios entre sí?, ¿qué ocurre cuando se ponen en diálogo las miradas desde lo normativo-legal del sistema educativo, las expectativas sociales, las perspectivas de los sujetos educativos y las de los docentes?, ¿puede el sistema educativo satisfacer todas esas expectativas?

José Gimeno Sacristán, en *La educación obligatoria: su sentido educativo y social* (2000), recupera diversos fines, valorados como ambiguos por el autor, que ha tenido la educación, particularmente la obligatoria, a lo largo de la historia occidental:

Se defendió como medio de emancipación social e individual, desde la perspectiva ilustrada; fue una forma de legitimar un nuevo orden social naciente; desempeñó el papel de mecanismo de integración social de los estados nacionales modernos; se convirtió también en una forma de “vigilancia” simbólica disciplinadora de los individuos. En las primeras leyes que la propusieron como ideal, se hablaba de su utilidad social y se creyó que era un deber moral; más tarde se reconoció como una obligación de estricto cumplimiento y un derecho de las personas (Gimeno Sacristán, 2000: 14).

A través de la descripción y análisis de las perspectivas halladas, diversas e incluso contradictorias, este capítulo se propone reconstruir un panorama de algunos nudos relevantes de discusión sobre fines de lo educativo presentes en la última década, particularmente en nuestro país, pero sin descuidar que muchas veces las corrientes de pensamiento en las que se encuadran los debates sobre este y otros temas existen en contextos más amplios que lo estrictamente nacional.

## Los fines de la educación en un cambio de época

Si bien la mirada de este capítulo pone el foco en la educación como un todo, es necesario señalar que el debate sobre los fines de la educación en Uruguay —y también en el mundo— parece estar marcado por la discusión del sentido de la educación media. El centro del debate y, en consecuencia, el nivel para el que se cuenta con mayor cantidad de descripciones, opiniones y desencuentros es este. La ampliación de la obligatoriedad de la educación media hasta su nivel superior constituye una nueva dimensión de interpelación de sus fines.

Los fines de la educación primaria, en cambio, parecen estar naturalizados. Se da por sentado el para qué de este nivel educativo: la apropiación por parte del educando de ciertos conocimientos básicos (la adquisición de la lectura y la escritura, fundamentalmente, aunque también la operatoria matemática básica). En otras palabras, los fines de la educación primaria se han vinculado durante más de un siglo con la generalización de los componentes predominantes de la cultura letrada. Sin embargo, más allá de la aparente ausencia de discusión en este campo, es posible identificar algunos puntos de ruptura que podrían ser disparadores de reflexión y discusión.

Actualmente algunas voces señalan que los conocimientos básicos comienzan a ser otros, diferentes de los propios de la cultura letrada, como consecuencia de importantes transformaciones ocurridas a nivel social, cultural, político, económico y tecnológico. El conjunto de estas transformaciones es frecuentemente conocido como globalización y, más allá de las múltiples reflexiones y concepciones<sup>16</sup> que hay sobre él, tiene como eje profundas modificaciones en las relaciones entre sociedad, Estado y mercado que afectan los modos de concebir la educación y, particularmente, sus fines.<sup>17</sup>

Varios autores sostienen que, aun considerando las transformaciones mencionadas, no es posible todavía identificar las características de la nueva época en términos de experiencia del mundo, por lo que se inclinan por referirse a una “modernidad tardía”, explicando las dificultades para diferenciar de manera sustantiva la época actual con respecto a la denominada “modernidad”.

La modernidad concibe al mundo y al ser humano en términos de autonomía y racionalidad. “Es la creencia en la libertad de los seres humanos —natural e inalienable, según muchos filósofos de la época— así como en la capacidad de raciocinio de los hombres, combinada con la inteligibilidad y asequibilidad del mundo para la razón humana” (Wagner, 2011). “Una de las características centrales de la modernidad es el énfasis en la difusión de la razón para la construcción del orden social. Caído el orden divino como fundamento de la estabilidad social, el desafío de la modernidad era el de apoyarse sobre un concepto que sirviera para construir un nuevo orden tanto como para criticar al viejo” (Caruso y Dussel, 1996: 91).

Sobre nuestra época no hay posiciones unívocas: si bien para algunos puede ser concebida como posmoderna, para otros, más allá de cambios más o menos profundos, hay ciertas condiciones estructurales que permiten continuar caracterizando a la nuestra como una sociedad moderna. Lewkowicz (2004), entre otros, sustenta su preferencia por la noción de “modernidad tardía” en que “permite indicar que se están descomponiendo los parámetros que estructuraron la experiencia moderna del mundo pero que aún no afloran los principios alternativos que organicen otra experiencia”. Por su parte, Zygmunt Bauman (2000) plantea que “la sociedad que ingresa al siglo XXI no es menos ‘moderna’ que la que ingresó al siglo XX; a lo sumo, se puede decir que es

<sup>16</sup> “...pueden diferenciarse grandes núcleos de convergencia de opiniones no excluyente [en el sentido de que las de muchos autores pueden compartir aspectos de dos o más visiones]. Considerando al rasgo central que las agrupa, las posiciones pueden resumirse en las siguientes cinco visiones principales: (a) la globalización como fin del estado nacional, (b) la globalización como mito, (c) la globalización como neoliberalismo, (d) la globalización como internacionalización/mundialización y (e) la globalización como nueva etapa de desarrollo histórico” (Dabat, 2000: 18)

<sup>17</sup> “Así como durante la primera mitad del siglo XX el proceso de industrialización interpeló y afectó al modelo educativo humanista predominante en Uruguay, orientado a la cultura general, exigiéndole la generación de condiciones para el progreso económico” (ANEP, 2007a: 5, 9 y 17).

moderna de manera diferente". Tampoco parecen claras las características que tendría el nuevo sujeto (propio de esta nueva época) ni, en consecuencia, cuáles serían los nuevos conocimientos de los que debería apropiarse.

Las alteraciones en la sociedad también han llevado a señalar, con énfasis más drásticos, necesidades de transformación en la educación media. En este nivel los fines están mucho menos delimitados que en primaria, incluso se lo define como puente o transición entre la educación primaria y la terciaria, pero es muy frecuente encontrarlos en asociación con la idea de progreso,<sup>18</sup> ya sea en términos individuales (proyecto de desarrollo personal, ascenso social, entre otros) o en términos de desarrollo para la sociedad y el país (proyecto de transformación social y política o de permanencia de un cierto orden social). Esta dimensión de la problemática se vincula con la promesa educativa que constituye el gran relato fundante de la educación moderna y coloca a la educación como clave y solución de múltiples problemas sociales, culturales, políticos y económicos. Y si bien el proyecto moderno parece estar agotado, casi todas las propuestas actuales de transformación del sistema educativo tienen un anclaje fuerte en él.

Por otra parte, la crisis de los fines de la educación media existe desde mucho tiempo atrás:

Los profundos cambios socio-económicos producidos en las primeras décadas del siglo XX en el Uruguay llevaron a cuestionar y replantear varios aspectos relacionados con los fines y las características pedagógicas de la educación secundaria [...]. La cuestión central residía en si la educación secundaria y sus fines se adecuaban a las nuevas exigencias de los nuevos tiempos (ANEPE, 2008a: 19).

En enseñanza secundaria no se creó un sistema educativo acorde a la nueva realidad. Los bajos niveles culturales de origen familiar del nuevo alumnado no fueron compensados con sistemas pedagógicos de dedicación total, personal especializado y equipamiento que se requerirían para compensar el déficit cultural de origen (Ministerio de Educación Pública y Previsión Social, 1963, citado en Elgue y Torres, 2009: 63).

¿Y qué decir de nuestra enseñanza? [...] De la enseñanza secundaria en crisis desde que fue implantada... (Quijano, Carlos, *Acción*, 28 de enero de 1933, citado en Romano, 2010b: 20).

Cambiando las referencias temporales, las citas bien podrían valer para nuestra época: vivimos nuevos tiempos, con una economía y una cultura nuevas y, por lo tanto, con nuevos estudiantes. Entonces, necesitamos una nueva educación. Las interrogantes que surgen de esta última afirmación son múltiples. ¿Esa educación debería desarrollarse como respuesta a las exigencias de una nueva matriz económica y tecnológica? ¿Debería, en cambio, ser orientada hacia un proyecto de sociedad intencionado, aunque no funcione como respuesta inmediata a esa nueva matriz?

---

<sup>18</sup> "...se consideraba que la sociedad, a medida que progresaba la razón, progresaba con ella: a mayor ciencia, mayor bienestar y felicidad. Esa marcha ascendente de los pueblos en el camino de la razón se llamó progreso, y suponía que, más tarde o más temprano, todas las tribus del orbe alcanzarían el grado de civilización de los europeos. Esta era la base del optimismo pedagógico..." (Caruso y Dussel, 1996: 99).

## Los fines de la educación en el marco normativo vigente

La ley nº 18.437 consagra la educación como un derecho humano fundamental cuyo goce debe ser garantizado y promovido por el Estado. En el establecimiento de esta responsabilidad se destaca que por primera vez el marco jurídico de nuestro país plasma, en una disposición de alcance nacional, la preocupación por asegurar la calidad y continuidad del proceso educativo de todos los habitantes de la República, “a lo largo de toda la vida”.<sup>19</sup> Puede decirse que los fines de la educación establecidos por esta ley corresponden a dos planos distintos de su carácter de cuestión política. Por un lado, se explicitan fines de la educación en un sentido general y abarcativo, y, por otro, se establecen fines hacia los que debe orientarse la política educativa, es decir, el rumbo de la educación en términos de políticas públicas:

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca [...] Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos [...] Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición (Lahera, 2004: 7).

En todos los casos, la definición de aquellos fines hacia los que debe orientarse la educación, sea como cuestión política o en tanto objeto de formulación de políticas públicas, expresa también las concepciones de sujeto involucradas en tales disposiciones. De manera que las implicancias entre la forma en que la ley define la educación, establece sus fines y concibe a los sujetos a los que se orienta, no permiten abordar un solo aspecto con total independencia de los demás, por lo que aquí son abordados en conjunto.

El marco normativo actual regula la educación desde una perspectiva centrada en los derechos humanos y en el respeto a las particularidades de los educandos: la educación es uno de los derechos humanos, debe orientarse hacia ellos y ellos deben hacerse presentes en los diseños educativos:

La educación tendrá a los derechos humanos [...] como elementos esenciales incorporados en todo momento y oportunidad a las propuestas, programas y acciones educativas, constituyéndose en un marco de referencia fundamental para la educación en general y en particular para los educadores en cualquiera de las modalidades de su actuación profesional (Ley nº 18.437, artículo 41).

Entre los fines generales, la ley, en su artículo 2º, establece el ejercicio de la educación como “un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna”. Asimismo, prescribe que la educación debe orientarse hacia a una vida que integre diversos aspectos tales como el trabajo, la cultura, el cuidado de la salud, el entretenimiento y el ejercicio responsable de la ciudadanía.

Que todos los habitantes logren aprendizajes de calidad se consagra como el principal objetivo de la política educativa nacional, cuyos fines retoman, bajo una nueva formulación, algunos de los cometidos que la ley anterior, de 1985, reservaba a la ANEP. Se observa así un movimiento de algunos fines que anteriormente se restringían exclusivamente al ámbito de la gestión educativa pública hacia un ámbito de lo público en un sentido más amplio, de aplicación nacional y general.

Las políticas educativas deberán orientarse a: promover la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración internacional y la convivencia pacífica; procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral; formar personas reflexivas y autónomas que protagonicen la construcción de cultura e identidad

<sup>19</sup> Ley nº 18.437, artículo 1º.

nacional para un desarrollo sustentable y equitativo; contribuir a una perspectiva democrática que reconozca la diversidad de aportes de la presencia indígena, criolla e inmigrante en nuestro desarrollo; promover la búsqueda de alternativas para la resolución de conflictos en el marco de una cultura de paz y tolerancia; fomentar diversas formas de expresión; estimular la creatividad y la innovación; e integrar el trabajo como un componente fundamental del proceso educativo, articulando el trabajo manual con el intelectual.<sup>20</sup>

Asimismo, la ley consigna que las propuestas educativas deberán contemplar las características individuales y las capacidades diferentes de los educandos para hacer efectivo el derecho a la educación. Es responsabilidad del Estado garantizar y atender la calidad y continuidad del proceso educativo para todos los habitantes.

Las definiciones incluidas en una ley de educación son, por definición, de carácter general. Su concreción requiere de un conjunto de mediaciones, una de las cuales es el currículo. Este consiste en una pauta institucional que selecciona y dispone el modo en que se distribuyen los saberes, la clasificación de aquello que se puede y debe enseñar y la asignación de sentido a los trayectos educativos.

Si bien la relación entre aquello que prescribe la ley y las orientaciones que proporcionan los planes de estudio —cuya ejecución depende, en última instancia, de las decisiones y modos que puedan adoptar los actores— no es lineal, sí es esperable que el currículo habilite una práctica que realice la educación tal como la concibe la ley vigente, normativa fundante de los entendidos conceptuales generales de la educación en nuestro país.

Por tanto, es importante observar la relación existente entre los fines planteados en la ley de educación y el modo en que los concreta la política curricular a través de los planes de estudio. Con este propósito el INEEd encomendó un análisis de las estructuras curriculares vigentes, en el marco del estudio “Transformaciones curriculares en Uruguay: análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”.<sup>21</sup> Entre otras cosas, esta investigación contribuye a determinar en qué medida los planes de estudio que regulan las prácticas en materia educativa se alinean, o no, con las orientaciones establecidas en la ley.

Las principales conclusiones de este estudio se desarrollan ampliamente en la tercera sección del informe. La ausencia de definiciones claras en el currículo acerca de los aprendizajes y desempeños que se espera de los estudiantes constituye un problema central. ¿Cuál es la traducción curricular del derecho a una educación de calidad? Esta pregunta no tiene una respuesta clara en el marco curricular vigente que, por otra parte, fue definido con anterioridad a la aprobación de la ley de educación.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ley nº 18.437, artículo 13

<sup>21</sup> Estudio realizado a solicitud del INEEd por el equipo compuesto por Daniel Feldman, Mariano Palamidessi, Celina Armendáriz, Ana Belén Del Río, Magdalena Costanzo y Mariana Gild. Su objetivo fue analizar la orientación, propósitos, principios reguladores, características, organización y articulaciones de los planes vigentes para la educación primaria y media, procurando describir la progresión y características de los planes de estudio de las últimas tres décadas en Uruguay.

<sup>22</sup> Este problema comenzó a ser abordado por la ANEP en el año 2013, a través del documento *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la educación media básica* (ANEP, 2014a).

## Expectativas y demandas sociales hacia la educación

En este apartado se presentan las perspectivas sobre los fines de la educación de un conjunto de actores sociales que no forman parte de las estructuras propias del sistema educativo formal. Recoge los hallazgos del estudio “Educación: una aproximación a las demandas de los actores sociales externos al sistema educativo formal”, realizado a solicitud del INEEd.<sup>23</sup> La investigación buscó recuperar estas voces con el fin de incluir sus perspectivas sobre la formación que deberían desarrollar los adolescentes y jóvenes uruguayos en la educación media.

El punto de partida del estudio implica una mirada vinculada a la participación ciudadana en la construcción del currículo, que incorpora el denominado currículo en acción, que es el que efectivamente se concreta en las prácticas en el aula a partir de la interpretación y reelaboración que hacen los docentes de la norma curricular. Sobre esta cuestión se pronunciaron los actores consultados, pertenecientes a los siguientes sectores: el mundo del trabajo, la educación no formal, los sindicatos y federaciones, las organizaciones de defensa de derechos, la ciencia y la tecnología, el arte y la cultura, el deporte y los programas de inclusión socio-educativa. Se trata de actores sociales que, si bien expresan interés en participar en la orientación del currículo, no suelen estar presentes directamente en el ámbito en que este es decidido.<sup>24</sup>

Las demandas formuladas refieren, por un lado, al campo de lo común, en el que las voces se reúnen, y por otro lado, al campo de su competencia o actividad, en el que los actores expresaron demandas específicas.

En el primer campo se expresó un conjunto de expectativas que guardan estrecha relación con la formación desde la experiencia. En primer término, propuestas de transversalidad y globalidad en lo curricular, como la superación de los planes taxativos a través de la articulación disciplinar, el vínculo entre teoría y práctica, y la integración (en lugar de diferenciación) entre formación para los mundos del trabajo manual y del trabajo intelectual.

En segundo término, se expresó la necesidad de universalizar contextualizando, poniendo el foco no en la vulnerabilidad social sino en las particularidades locales (territoriales, culturales, productivas). Se señala que las diversificaciones en las propuestas formativas no deberían realizarse por origen social.

Un tercer conjunto de expectativas, correspondientes también al campo de lo común a los actores consultados, se refiere a la necesidad de nuevos formatos de organización escolar. El tiempo y el espacio se presentan como elementos que deben ser modificados. Con respecto a esto, las perspectivas parecen bifurcarse: algunos proponen la ampliación del currículo básico ya existente a través de espacios y tiempos complementarios, en tanto que otros proponen una ruptura con la temporalidad y la espacialidad tradicionales, estrechamente asociadas al centro educativo, abriendose a nuevos formatos que se vinculan con la interinstitucionalidad y con la re-significación de la figura docente.

Finalmente, un conjunto de aspectos reconocidos por la mayor parte de los actores como socialmente significativo está integrado por la formación en matemática, el razonamiento lógico, el desarrollo del pensamiento abstracto, la comunicación y el lenguaje. También el inglés y la informática son valorados por su peso en el entorno global, en el mercado, en el ámbito del empleo y en las formas de comunicación predominantes.

---

<sup>23</sup> Investigación realizada por un equipo externo liderado por Mabela Ruiz e integrado por Jorge Barceló, Elsa Gatti, Carina Maestro, Silvia Píriz y Betty Weisz.

<sup>24</sup> La estrategia metodológica a través de la cual se implementó la investigación es de corte cualitativo. Se recogieron las voces mediante entrevistas individuales y colectivas, en Montevideo, Paysandú, Canelones y Durazno. Se alcanzó un total de 125 entrevistados.

En cuanto a las expectativas relacionadas con los campos específicos de acción de cada grupo de actores consultados, algunas refieren a la actualización de los contenidos, en tanto que otras refieren a propuestas de inclusión de dimensiones del conocimiento que aún no están incorporadas.

El arte es visto por la mayoría de los entrevistados como el gran ausente en la formación actual y es uno de los contenidos que se propone incluir. Identifican la necesidad de incorporar también la expresión corporal, en parte como forma de contrarrestar prácticas y tendencias que históricamente han negado el cuerpo en la educación. Otros actores consultados observan que aun cuando los temas de sexualidad y género han sido incorporados, no se trabajan de forma actualizada (por ejemplo, en lo que refiere a las nuevas identidades de género). Se manifiesta también una preocupación por la consideración de dimensiones relativas al medio ambiente, la ecología y la conservación del planeta.

Desde el ámbito de la ciencia y la tecnología se enfatiza en la potenciación del uso de las nuevas tecnologías, argumentando su incidencia no solo en lo curricular sino también en la conformación de identidades o culturas juveniles.

Los entrevistados del mundo sindical proponen al trabajo como dimensión del conocimiento y de la vida humana a la que la formación de la educación media debería atender. No se trataría de acercar el mundo del trabajo a partir de la capacitación específica en oficios, sino en asociación con otros aprendizajes, vinculados con las relaciones laborales, los derechos y las responsabilidades.

Los referentes consultados del sector de pequeñas y medianas empresas hacen énfasis en la formación de "jóvenes emprendedores", que implicaría una formación asociada con lo actitudinal: ser proactivo, saber organizarse, respetar horarios, saber presentarse y armar un currículum.

Desde los programas de inclusión socio-educativa se expresa la necesidad de promover una mayor circulación social de los individuos por los espacios geográficos, en tanto reforzaría su autonomía, a la vez que una mayor desterritorialización de la formación (en el sentido de habilitar experiencias entre territorios y no solamente intraterritoriales).

Los representantes de la educación no formal y las organizaciones de derechos reclaman la necesidad de formar sujetos de derecho empoderados en la participación. La formación vinculada a las habilidades sociales es otra cuestión que mencionan.

Un eje que parece estructurar las perspectivas de los actores consultados es el vínculo entre educación y ciudadanía, expresado a través de visiones que, en forma esquemática, podríamos denominar como de formación para la ciudadanía y de formación desde la ciudadanía, concepciones que implican distintas intencionalidades educativas y se asocian con distintas representaciones del sujeto formado.

Si bien estas dos visiones implican formas distintas de pensar y entender la educación y su sujeto, no es posible ubicar estrictamente las voces de los actores consultados en uno u otro polo, sino que ambas formas de interpretar el vínculo educativo y la ciudadanía se entremezclan en todos los discursos.

La formación para la ciudadanía se corresponde con una visión de la educación que debiera tener por fin la integración de los sujetos a la sociedad a través de lo que históricamente la educación moderna ha promovido: la formación de seres "cultos", civilizados y disciplinados, cuya futura ciudadanía los sitúe principalmente en la posición de trabajador. En el marco de esta perspectiva, la formación para el mercado de trabajo toma un lugar central como objetivo educativo.

La visión de sujeto que subyace es la de un estudiante que debe ser moldeado, “fabricado”, percibido como objeto de protección y desde un lugar de cierta pasividad. La ciudadanía, por su parte, es algo que ese estudiante adquirirá en el futuro. El sujeto se define así desde la incompletitud y desde las carencias, primando la construcción del estudiante como categoría de tránsito hacia la vida futura. Bajo esta mirada, no se piensa al adolescente desde lo que puede, sino desde lo que no puede, desde su carencia, que es algo que la educación debe solucionar.

La formación desde la ciudadanía, por su parte, se sitúa en una visión del ciudadano como un sujeto múltiple, cuya condición social e histórica encarna contradicciones de clase, de género y sexuales, étnico-raciales, diferencias territoriales, desigualdades sociales. Desde esta perspectiva, la formación de los adolescentes se produce a partir de la experiencia y de la construcción de saberes desde una identidad dinámica y cambiante, en la que el trabajo es un componente relevante pero que no define a la totalidad de la persona.

La visión de sujeto que subyace es la de alguien que ejerce su ciudadanía en el presente, participando e interviniendo en la cotidianidad escolar desde la experiencia, desde los acontecimientos que surgen en las aulas, en las instituciones, en sus comunidades de referencia, en sus barrios y en sus hogares.

Desde esta perspectiva, según los actores consultados, es necesario que el adulto educador se resitúe como sujeto disponible en lo afectivo, así como en su compromiso de potenciar al estudiante, hecho que necesariamente implica reconocer a los sujetos desde lo que son capaces y desde su posibilidad de involucramiento con el aprendizaje.

## Las miradas de los jóvenes

Un conjunto de estudios recientes en el país y la región recogen las voces de adolescentes y jóvenes con la intención de aportar a la construcción de la agenda educativa. Cada uno de ellos tiene un alcance diferencial (representa a cierto conjunto de jóvenes y estudiantes) y se acota de acuerdo a los objetivos que lo orientan.

De acuerdo con la “1<sup>a</sup> Encuesta Iberoamericana de Juventudes”,<sup>25</sup> para la tercera parte de los jóvenes del Cono sur la educación media no funciona. Cerca de un 20% opina que los docentes no saben enseñar ni motivar, que no se brindan instrumentos que sirvan para el mercado de trabajo y que lo que se aprende no es útil para la vida. Asimismo, alrededor de un 70% considera que la calidad de la educación media es regular, en tanto que un 20% la considera buena.

El “Informe sudamericano para construir una agenda común” (iBase)<sup>26</sup> permite detectar una fuerte valoración del mundo educativo por parte de los jóvenes consultados. Más allá del valor que le adjudican a la educación, aparece con fuerza la necesidad de una enseñanza que brinde propuestas diferenciadas para la construcción de trayectorias educativas. A esto se suma la necesidad de impulsar la participación de los estudiantes en la generación de propuestas y en la toma de decisiones.

<sup>25</sup> El objetivo del relevamiento fue conocer percepciones de los jóvenes en torno a tres aspectos: comportamientos y actitudes en ámbitos de relación (familia, escuela, pareja, pares), opiniones ante situaciones sociales actuales y expectativas de futuro. Se realizó a través de una encuesta telefónica aplicada en el año 2013 a 1.000 jóvenes de cada uno de los veinte países en los que se aplicó, a excepción de Brasil y México, donde se entrevistó a 1.200 por representar más del 50% del total de jóvenes que viven en Iberoamérica.

<sup>26</sup> El estudio tuvo como objetivo estimular el rol activo del continente sudamericano en la lucha por una democracia trasnacional. Comprendió la realización de actividades, fundamentalmente entrevistas y grupos focales, que contaron aproximadamente con 815 participantes en seis países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

En el ámbito nacional, el “Informe de la consulta territorial. Plan de Acción de Juventudes 2015-2025”,<sup>27</sup> en cuyas actividades preparatorias participaron 1.700 jóvenes, incluye demandas en torno a las carencias de infraestructura, los problemas con los docentes y la necesidad de reestructurar las formas y contenidos curriculares. La insuficiencia de espacios de participación es señalada también como prioritaria. Por otra parte, estos jóvenes perciben diferencias en las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo entre la capital y el resto de los departamentos.

Dos investigaciones cualitativas realizadas por el INEEd recogen las voces de adolescentes y jóvenes. Una de ellas, “Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar”, tuvo como objetivo indagar las formas en que los jóvenes significan y vivencian la experiencia educativa en los centros a los que concurren. El otro, “Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay”, fue realizado con la finalidad de describir las prácticas de evaluación de aprendizajes en las aulas del último año de educación primaria y del primer año de educación media en instituciones públicas urbanas.<sup>28</sup>

A través de lo recogido por estos estudios es posible apreciar una variedad de opiniones y vivencias. En rasgos generales, los discursos de los estudiantes dejan entrever una visión de la educación que podría caracterizarse como instrumental. Sus definiciones de por qué estudiar retratan la educación como un “bien”, algo que deben poseer para “ser o tener algo en la vida”. La caracterizan como algo “imprescindible y necesario”, lo que se relaciona con sus posibilidades futuras de concretar la inserción laboral o la continuidad educativa. En la mayoría de los casos esta idea se sustenta en la perspectiva de obtener buenos empleos o continuar una trayectoria educativa, hecho que da cuenta del gran valor que los adolescentes y sus familias otorgan a la educación en términos de progreso y reconocimiento social. A su vez, “el ser alguien” se contrapone, en algunos casos, a lo que sus padres “no pudieron ser” (en términos socioeconómicos).

La mayoría de los adolescentes consultados expresan vivir lo educativo como aburrido. Esto implica una tensión entre el reconocimiento de la importancia de la educación y la forma en la que son experimentadas las estadías cotidianas en los centros. Esta tensión representa un nodo no resuelto con el que los estudiantes parecen batallar de forma permanente y que, en ocasiones, termina por producir el alejamiento de los estudiantes del sistema educativo formal.

Con relación a las propuestas educativas es posible identificar cuatro grandes núcleos de demandas. En primer lugar surge el reclamo de que no hay espacios físicos para sociabilizar y permanecer en los centros de enseñanza. En segundo lugar, explicitan que les gustaría tener contenidos con mayor anclaje práctico, entre los que incluyen la expresión artística, actividades deportivas y talleres tales como peluquería, mecánica y panadería. Destacan también que les gustaría que en sus centros existiera mayor cantidad de salidas didácticas y actividades extracurriculares. En tercer lugar, los estudiantes expresan una serie de reclamos con relación a los docentes. En este sentido detallan un conjunto de características de lo que consideran un “buen profesor”: alguien que “explica tantas veces como sea necesario”,



<sup>27</sup> El objetivo del informe fue identificar y documentar a través de la voz de los jóvenes una posible agenda de juventudes y el surgimiento de un sujeto político que la visibilice, aportando a la construcción del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Entre los meses de abril y octubre de 2013 se realizó la consulta a través de tres momentos: diálogos iniciales, talleres territoriales y la Conferencia Nacional de Juventudes Juy!. Se realizaron 32 talleres territoriales en los que participaron 1.700 jóvenes de entre 14 y 29 años de edad de todo el país a partir de una convocatoria abierta. Se realizaron dos instancias de taller por departamento en las que participaron entre 60 y 120 participantes.

<sup>28</sup> Los estudios fueron de carácter cualitativo y con un muestreo de tipo intencional, por lo que sus resultados no tienen pretensión de representatividad nacional.

que se preocupa porque ellos aprendan, que enseña con ganas, que incorpora actividades lúdico-recreativas, que brinda apoyo y que respeta tanto las fechas de corrección de trabajos como los ritmos de aprendizaje de cada alumno.

En cuarto lugar, una serie de reclamos específicos identifica la necesidad de una transformación en las prácticas de enseñanza que faciliten el tránsito entre niveles educativos. En este sentido, los adolescentes expresan que necesitan mayor acompañamiento por parte de los adultos, que se refleja en acciones concretas vinculadas con el aprendizaje del “ser” estudiante en la enseñanza media.

## Las perspectivas de los docentes

Al igual que ocurre en nuestro país con la estructura institucional de la educación y con el currículo, el debate sobre el para qué educar entre los docentes no está dado para la educación como un todo, sino que se establece de forma diferente para cada subsistema o nivel educativo: educación inicial, primaria, media básica, media superior y terciaria. Este fenómeno, vinculado con la fragmentación en niveles que caracteriza al sistema educativo y que se reproduce en las organizaciones sindicales y otras instancias como las ATD, tiene como resultado la ausencia de acuerdos acerca de qué sujetos queremos promover que vayan más allá de enunciados generales como los que establece la ley.



Las discusiones acerca del para qué educar tienen lugar a la interna de cada nivel educativo o, a lo sumo, de cada subsistema (maestros de inicial y primaria, por un lado, profesores de ciclo básico de secundaria y bachillerato, por otro, profesores de educación técnica, por otro), generalmente en el marco de las ATD. Estas discusiones, así como los documentos que de ellas resultan, aluden a los grandes fines de la educación, pero en general no se traducen en propuestas específicas. Por el contrario, dentro de cada nivel conviven distintos cometidos, a veces contradictorios entre sí.

Desde la ATD de secundaria se ha insistido en que la educación “es práctica para la libertad, para la construcción de seres felices y plenos, entendidos como hacedores de una buena vida, libres para poder elegirse a sí mismos” (ATD CES, 2013: 3). Desde lo declarativo, los docentes sostienen que la educación es un derecho humano y que debe perseguir la formación integral de los sujetos, sin descuidar ninguna faceta del ser humano. Además, consideran que la educación debe contribuir a la construcción de una sociedad mejor contemplando sus necesidades.

Para lograr estos fines, la construcción —por parte del conjunto de los actores educativos— de un Plan Único Nacional de Educación, se plantea como una urgencia impostergable. Este plan permitiría establecer un marco para la educación en nuestro país, donde “no se trata solo de las imprescindibles articulaciones entre subsistemas, sino de una política que dispense coherencia al Sistema Nacional de Educación Pública” (ATD CES, 2013: 46).

Desde este ámbito se considera que para que la educación realmente se universalice es necesario contar con ciertas condiciones organizacionales y presupuestales. A la vez, se manifiesta que no es posible construir el proyecto educativo si la reforma “no es acompañada por una real transformación de la sociedad que elimine las desigualdades y que se oriente hacia un país que apueste a lograr mejores niveles de desarrollo y no solo de crecimiento económico. No tener en cuenta estos aspectos, hace que la educación devenga en una mera herramienta de carácter asistencial, pretendiendo suavizar las tensiones sociales” (ATD CES, 2013: 4).

Por su parte, la ATD de educación técnica plantea que “la educación ha de ser una herramienta liberadora y emancipadora de toda actividad humana. Se apunta a una educación liberadora,

productora y de excelencia que logre la apropiación colectiva y democrática de los saberes" (ATD CETP-UTU, 2013: 32). Estas serían las características que debería perseguir la educación técnica para que tenga carácter de estrategia transformadora. Esto se alcanzaría a través de una propuesta de educación integral y popular con el objetivo de lograr un cambio social. Los profesores de escuelas técnicas, según declaraciones de su ATD, esperan también que los conocimientos adquiridos se vinculen con los emprendimientos productivos.

En el mismo sentido, la ATD de primaria entiende que la educación es una herramienta de la sociedad en su pretensión de avanzar en justicia social y democracia. Por esto es que debe perseguir "la formación de ciudadanos libres y pensantes con igualdad de acceso al conocimiento, sin importar el contexto al que pertenezcan" (ATD CEIP, 2013: 50).

Algunos de los estudios realizados por el INEEd para este primer informe permiten analizar visiones más concretas expresadas por los docentes. En particular, en el marco del ya mencionado estudio sobre "Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay" se indagó acerca de los saberes, capacidades y actitudes que los docentes consideran mínimos para sus estudiantes en sexto grado de primaria, por un lado, y en primer grado de educación media, por otro.<sup>29</sup>

Los maestros de sexto de escuela indicaron que los tres principales saberes que mínimamente debe adquirir un estudiante para egresar de la educación primaria son comprensión lectora, expresión escrita y operatoria básica en matemática (sumar, restar, multiplicar y dividir). Los profesores de primer año de educación media coincidieron con estos tres puntos. Los docentes de historia destacaron, además, la importancia de la ubicación espacio-temporal por sobre alguno de los mencionados saberes. Algunos maestros y profesores destacaron, además, la expresión oral, la resolución de problemas, el aprendizaje no memorístico y la incorporación de nuevos modos de estudiar. El grado en que estos saberes mínimos deben ser adquiridos por el estudiante como requisito indispensable para su promoción a la educación media varía de docente a docente.

En la opinión de los maestros, la mayoría de los estudiantes que egresan de sexto año de escuela adquieren los saberes mínimos indicados. Los profesores de primer año de media, sin embargo, señalan problemas en la acreditación de saberes en primaria, reflejados en las calificaciones con que los estudiantes son promovidos en sexto. Consideran que la mayoría de los estudiantes que ingresan a la educación media no se han apropiado de estos saberes considerados básicos, por lo que deben dedicar tiempo de su asignatura a trabajar en ellos. Señalan que el problema principal se encuentra en la comprensión lectora, aludiendo a una necesidad de incorporar mayor vocabulario y mejorar la fluidez de la lectura como base para acceder a los saberes propios de cada disciplina. Hay quienes entienden que esta "nivelación" forma parte de su tarea, sin importar la asignatura que imparten. Otros, en cambio, entienden que son los docentes de Idioma Español y Matemática quienes deben realizar esta tarea.

Los contenidos temáticos de cada asignatura cobran mayor importancia conforme se avanza en la educación media. La mayoría de los profesores se ha desempeñado en más de un grado, por lo que conocen los programas y saben lo que un estudiante necesita para desempeñarse exitosamente en el siguiente curso de su asignatura. En este nivel la educación parece perseguir principalmente este fin de preparación para lo que viene después en la trayectoria educativa.

Más allá de la apropiación de un conjunto de saberes y conocimientos que consideran básicos, muchos maestros y profesores señalan la importancia de la escuela en la incorporación de una

---

<sup>29</sup> Es un estudio de corte cualitativo que busca ilustrar situaciones y perspectivas, pero que no tiene pretensiones de representatividad de todo el cuerpo docente.

actitud de trabajo y esfuerzo por parte de los alumnos. Desde la educación media se espera, además, que la escuela primaria forme a los estudiantes en la incorporación de los hábitos de disciplina y autorregulación requeridos por su formato escolar: las maneras de estar y conducirse en el salón de clase que se esperan de los alumnos. Parte de estas expectativas también son depositadas en las familias, relacionándose el valor que estas otorgan a la educación —y el que sus miembros hayan transitado por el sistema educativo— con la adquisición de algunos de estos hábitos en los hogares, lo que en última instancia facilitaría la incorporación de aprendizajes por parte de los estudiantes.

## Una mirada transversal

El recorrido realizado a lo largo de este capítulo presenta un panorama con respecto a los fines y sentidos adjudicados a la educación por actores ubicados en diferentes posiciones con respecto al sistema educativo formal. Es un panorama inacabado, como ya fue señalado, porque el INEEEd no realizó un estudio específico sobre la cuestión.

A modo de conclusiones generales podríamos señalar las siguientes. En primer lugar, de la puesta en diálogo de estas distintas miradas parece surgir con claridad que lo que se le pide a la política educativa es que garantice la educación como derecho humano para todos. Sin embargo, cuando el foco se coloca en lo que se le pide a la educación misma como traducción concreta de los fines, la claridad se pierde. En este sentido, cuando se analizan las expectativas de los diversos actores se hace más visible el cómo que el para qué de la educación. Es decir, el énfasis de las preocupaciones, demandas y expectativas está puesto en cómo se enseña, cómo se aprende y cómo se experimentan cotidianamente los centros educativos, con un particular destaque de lo vincular.

Una segunda conclusión tiene que ver con la permanencia del valor simbólico positivo de la educación, más allá de los cuestionamientos y de la diversidad de expectativas, en estrecha asociación con la idea de progreso: formar mejores individuos, construir una mejor sociedad, tener un mejor futuro. La educación, en este sentido, parece seguir siendo una promesa.

Finalmente, una tercera conclusión general se vincula con la problematización de la sobrecarga de expectativas que parecerían depositarse sobre la educación cuando se presta atención a los puntos más conocidos de la discusión pública sobre estos temas, que generalmente nos llegan a través de los medios masivos de comunicación. Al recuperar voces como las presentadas en este capítulo (y a lo largo de todo este informe) es posible redimensionar esas expectativas, volviéndolas más asequibles.

Cuando la mirada se centra en las perspectivas menos conocidas, provenientes de voces que en general están menos presentes en el debate público, como los actores sociales que no están dentro del sistema educativo formal o los propios adolescentes y jóvenes, las posiciones dicotómicas con respecto al para qué educar se diluyen y el cómo parece hacer y definir al para qué. El énfasis está ubicado en la relación pedagógica, en los modos de habitar los centros educativos (por alumnos, docentes y funcionarios) y en las formas de relacionamiento que se enseñan y aprenden durante el paso de un individuo por la educación formal. Del mismo modo, el problema no es tanto qué se debe enseñar, sino cómo se debería enseñar, no tanto qué contenidos se enseñan, sino qué tipo de vínculo se habilita entre los educandos y los contenidos.

Muchos de los planteamientos dicotómicos en torno a los cuales suelen darse ciertos debates educativos (como, por ejemplo, educación humanística vs. educación para el trabajo o énfasis en contenidos vs. énfasis en competencias) aparecen como falsas oposiciones, que en general se articulan en el discurso de los actores. En cambio, la contradicción fundamental parece estar en las dos visiones de sujeto antes analizadas, que aparecen como subyacentes en todos los actores.



La educación como dimensión que trasciende lo concreto tiene una fuerte valoración positiva por parte de adolescentes y jóvenes. Lo que se problematiza es su traducción al mundo de lo concreto. De alguna manera, estudios regionales y nacionales señalan la disconformidad de los jóvenes con respecto al modo en que se les enseña y a una forma de experimentar el aprendizaje formal de manera “aburrida”, desconectado de la experiencia. Se destaca, asimismo, la necesidad de ser parte (participar) de la vida cotidiana y de las decisiones que se toman en los centros.

La valoración positiva es identificada particularmente a través de dos aspectos. Por un lado, en lo inmediato, tiene que ver con que la educación formal es asociada con el encuentro y el relacionamiento con pares, una cuestión que los jóvenes y adolescentes expresan como clave. Por otra parte, en una proyección de más largo plazo, la educación aparece como un bien que es necesario adquirir para “ser alguien”, progresar y tener reconocimiento social.

Si bien la formación para la inserción en el mercado de trabajo forma parte de las expectativas de los jóvenes y de varios actores externos al sistema educativo, es posible contextualizar el énfasis colocado en ese proceso, que aparece como una dimensión relevante pero no como estructurante de la totalidad de la persona.

Para jóvenes y docentes lo vincular es importante, pero se manifiesta en clave de tensión. Para los adolescentes en esta dimensión tiene un importante peso positivo la sociabilización, el encuentro con otros similares a ellos mismos en cuanto a edades, vivencias y códigos. Esa sociabilización entre pares, en cambio, es señalada por parte importante de los docentes como un obstáculo para el aprendizaje.

La relación desde lo afectivo con los docentes también es valorada positivamente por los jóvenes y un carácter especial adquiere en este sentido el que el docente reconozca al joven o adolescente “tal como es”. Por su parte, los docentes en muchos casos expresan la necesidad de generar ciertos hábitos de comportamiento y relacionamiento considerados básicos y habilitantes del funcionamiento en el aula. En general, existe un fuerte consenso entre los docentes sobre la ampliación de la brecha entre el “estudiante esperado” y “el que realmente llega”. Algunos entienden que los responsables de esta brecha son o bien sus colegas de niveles anteriores, o bien la familia y el entorno del que proviene el estudiante. Probablemente, esa necesidad de convertir a los sujetos que llegan en los esperados no se restrinja al ámbito de lo educativo sino a lo social en su sentido más amplio (los niños y jóvenes, al decir de Arendt, son siempre nuevos en un mundo y en una sociedad que los antecede y en ese sentido, es muy probable que esos que los anteceden esperen a otros que no son los que llegan).

En este sentido, parece relevante señalar aspectos que podría ser de interés profundizar e interpelar: ¿quiénes son los sujetos que llegan al sistema educativo?, ¿a quiénes, en cambio, espera ese sistema? Más allá de la inevitable distancia entre unos y otros, y teniendo en cuenta que la herencia cultural que circula a través de lo educativo no se transmite de manera lineal, sino que se reelabora en el juego entre lo viejo y lo nuevo,<sup>30</sup> ¿es posible encontrar modos más fluidos de diálogo entre quienes llegan y quienes los reciben?

El marco normativo que regula la educación formal, fundamentalmente la Ley General de Educación, expresa una perspectiva humanista y centrada en la educación como derecho humano, así como en el respeto, a través de ella, de los derechos humanos. Sin embargo, a medida que se avanza de lo abstracto a lo concreto (de la ley a las estructuras curriculares y de estas a las prácticas cotidianas) es posible apreciar cierta pérdida del predominio del enfoque de derechos humanos. En este sentido aparece como imprescindible la construcción de significados y mediaciones más concretas para el derecho a la educación, en el plano curricular, en el plano de los formatos educativos y en el plano de la organización y funcionamiento de los centros educativos.

<sup>30</sup> La educación es, como la han caracterizado Arendt o Sloterdijk, una actividad conservadora; pero no políticamente conservadora, sino conservadora de aquello que una sociedad considera valioso a ser transmitido” (Romano, 2010b: 20). “...desde el punto de vista de los nuevos, por nuevo que sea el [mundo] propuesto por los adultos, el mundo será siempre más viejo que ellos. Es parte de la propia condición humana que cada generación crezca en un mundo viejo...” (Arendt, 1954: 189).