



URUGUAY

Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva América Latina, Regiones Andina y Cono Sur

Buenos Aires, Argentina, 12 – 14 de septiembre 2007

UNESCO
International Bureau of Education



**TALLER INTERNACIONAL SOBRE
INCLUSIÓN EDUCATIVA**

**AMÉRICA LATINA
REGIONES CONO SUR y ANDINA**

**INFORME SOBRE “*LA INCLUSIÓN EDUCATIVA
EN EL URUGUAY. AVANCES Y DESAFÍOS*”**

MAG. ROSALÍA BARCOS

BUENOS AIRES, 12-14 DE SETIEMBRE

INCLUSIÓN EDUCATIVA EN EL URUGUAY AVANCES Y LÍMITES

PRESENTACIÓN

El presente informe se ha elaborado desde dos miradas: como docente con larga experiencia en las aulas de la educación media pública, en las de formación docente y actualmente en cursos de posgrado de la Universidad Católica del Uruguay, y como investigadora que ha procurado indagar en la complejidad y diversidad de situaciones que viven los actores en procesos de cambio curricular en los centros escolares.

Los aportes del colega Federico Rodríguez con quien se compartió bibliografía e ideas, fue un apoyo valioso dados sus conocimientos como investigador de la Universidad Católica en el Programa IPES, en temas relacionados a la Integración, Pobreza y Exclusión Social.

El texto introduce el abordaje del tema de la inclusión educativa en su complejidad, lo cual requiere no solamente transitar por aspectos académicos sino también por el compromiso ante los derechos y valores que entran en juego. Se estructura en cuatro partes:

- La primera se refiere a la conceptualización de la inclusión en educación, su alcance y límites desde la dimensión de los derechos de los seres humanos, señalando algunas fuentes de exclusión.
- El capítulo II focaliza una mirada a la educación uruguaya y las transformaciones producidas en el siglo XX y a un comienzo de siglo en el cual el derecho a la educación se ve comprometido. Se señalan algunas de las respuestas que desde el sistema educativo se están implementando ante esta situación.
- En el capítulo III se analizan los alcances de una propuesta educativa *justa* y un panorama de los avances y límites de la inclusión en la educación básica obligatoria de nuestro país.
- En el último capítulo se consideran algunos factores intrainstitucionales potencializadores o bloqueadores de la inclusión.
- Por último, algunas reflexiones para avanzar en la Inclusión Educativa en nuestro país.

INTRODUCCIÓN

Abordar el tema de la inclusión educativa no es tarea fácil: así como la educación no es un fenómeno “neutro” lo es menos embarcarnos en la educación inclusiva. Este tema conlleva necesariamente situaciones en las cuales entran en juego valores, actitudes y experiencias. Es por ello que nos interpela a reflexionar cómo asumimos la diversidad en nuestras vidas, tanto personal como profesionalmente, condición necesaria para ser coherentes entre lo que pensamos, decimos y hacemos. Elaborar intelectualmente la compleja conceptualización de esta temática es una condición necesaria ya que si el nivel de comprensión manejado es limitado, escaso e imperfecto no nos sentiremos en situación favorable para el análisis y la reflexión, esto es, para ponerlo “frente a nosotros como objeto de estudio”. No obstante, si nos quedamos solamente en el abordaje formal, académico y erudito las respuestas que demos a la diversidad serán demasiado pobres y renunciaremos a que el conocimiento logrado nos llame a responder (desde los diferentes lugares que ocupamos) a valores irrenunciables para la humanidad. Serán necesarias extensas y sólidas redes de colaboración y esfuerzos para la creación compartida de nuevas propuestas educativas que posibiliten realmente pasar del plano de la declaración de intenciones a acciones efectivas que nos encaminen a las metas de una Educación para Todos.

PARTE I. Inclusión educativa: Enfoques, alcance y contenidos

El concepto de Inclusión Educativa

Los conceptos de “inclusión” y su antónimo “exclusión” están adquiriendo mayor relevancia en los debates educativos y sociales de los últimos años y concentrarán la atención de las discusiones de la 48^{va} reunión de la Conferencia Internacional de Educación a llevarse a cabo en el 2008 bajo la sugerente designación: “Inclusión Educativa: el camino del futuro”.

Dos preguntas orientarán nuestra indagación:

↳ ¿Por qué incluir?

Toda propuesta educativa requiere vincular necesariamente los conceptos de ser humano y de sociedad ya que la educación va dirigida a responder a necesidades inmediatas de los seres humanos (realidad) pero también al deseo de un ser humano mejor (dimensión utópica) así como a qué tipo de sociedad aspiramos.

La inclusión responde a la **dimensión ontológica** de la humanidad, que se define por la unidad en la diversidad. Un ser humano es una especie natural fruto del proceso de hominización, que se asienta en la tríada mano-cerebro-lenguaje. Las condiciones biológicas son necesarias para ser un ser humano pero no son suficientes, para que estas posibilidades se realicen es necesario **aprenderlas**. La Biología antropológica afirma que el ser humano posee una estructura biológicamente diferente a los demás seres vivos: no está atado a ninguna modalidad de conducta, ni tampoco tiene ningún ambiente único naturalmente adecuado. Una predisposición solamente tiene: la de aprenderlo todo. Es por eso que no es la naturaleza la que nos determina cómo vivir, qué

comer, dónde habitar, cómo convivir, cómo pensar, qué lengua hablar, qué Dios alabar. A diferencia del animal que tiene primariamente sólo un mundo circundante porque la naturaleza se lo ha adjudicado, el ser humano se lo construye a través de grupos humanos individualizados: pertenece a su cultura. En este sentido señala Vygotski “*El aprendizaje humano presupone una naturaleza social específica y un proceso, mediante el cual los niños acceden a la vida intelectual de aquellos que le rodean*”.¹ Nacemos pertenecientes a un grupo y crecemos en una cultura ya creada, pero también se puede, si se quiere o se debe, modificarla o ampliarla. El mundo vital del hombre es su cultura. Esta realidad de los seres humanos como seres culturales tiene una doble dimensión: somos productores de cultura y producto de ella. “*Es por ello que el hombre vive siempre en una doble conciencia histórica, es joven y viejo al mismo tiempo: es joven en cuanto es siempre creador de futuro, es viejo en cuanto que es siempre producto del pasado*”.²

Esta modalidad de ser de los humanos significa necesariamente existir en la tensión de contrarios: naturaleza y cultura; individuo y sociedad; unidad y diversidad; homogeneidad y heterogeneidad; igualdad y diferencia. Si el ser humano es un ser cultural, la humanidad es consecuentemente diversa en sus múltiples expresiones, heterogénea y diferente, no obstante participa de una unidad de ¿naturaleza, sustancia, esencia?³ que determina igualdad de derechos. Dos reflexiones acerca de esta primera cuestión:

- Siguiendo a Laurence Cornu, “*sólo hay humano instituido en una cultura y la educación es esa conducta instituyente*”.⁴ Según la línea de pensamiento de esta autora la educación se visualiza como posibilitante de un proceso de humanización (abierto a posibilidades) y se constituye por lo tanto en uno de los derechos humanos básicos. Cada sociedad va construyendo su cultura a través de símbolos. La educación es la mediadora para acceder al mundo simbólico sin el cual quedamos fuera de la cultura. La educación es así un acto de distribución de la herencia cultural que no es solamente acceder a lo valioso y valorado sino también a lo controvertido, a lo que se ha mantenido en silencio y es preciso desocultar. Pero educar es también dar oportunidades para que los miembros del grupo puedan reinterpretar y resignificar la herencia que se transmite. En este sentido la educación es un fenómeno de donación cultural, el docente introduce a las nuevas generaciones en las pautas culturales y en la decodificación de los símbolos para que los alumnos y alumnas sean capaces de “no estar atados” a los objetos sino que puedan nombrarlos, conceptualizarlos y manejarlos en ausencia de los mismos. La realidad adquiere así nuevas dimensiones y se comprende de múltiples maneras. Ahora bien, ¿a quiénes se distribuye la herencia? ¿cómo se distribuye? ¿qué se distribuye? Responder estas preguntas nos llevan a la dimensión ética de la educación: **¿La herencia alcanza, comprende a todos?**
- La tensión entre los contrarios no siempre se da en armonía y la ruptura de la misma ha significado volcar uno de los términos en desmedro y sacrificio del otro.

¹ Vygotski, L. (1979). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Barcelona. Grijalbo.

² Landmann, M. (1961). *Antropología Filosófica*. México. Uteha.

³ Optar por un concepto u otro implicaría entrar en un debate filosófico que no corresponde al sentido de este trabajo.

⁴ Cornu, L. “Antígona, precursora invisible” en Frigerio, G. y Diker, G. (comps.) *Educación: ese acto político* (2005). Bs.As. Del estante editorial.

La historia de la humanidad es testigo de ello. La tentación es escapar a la complejidad y a la incertidumbre. En educación la igualdad no es un principio de partida sino de llegada bajo el posicionamiento ético de que **todos los otros pueden aprender**. Este es uno de los posibles caminos para la inclusión.

↳ ¿Cuál es el sentido y alcance de la inclusión?

El sentido de la inclusión en educación ha sufrido en las últimas décadas un proceso más abarcativo en la comunidad internacional en el cual muchos países (principalmente europeos) se han posicionado. De esta manera, mientras en algunos países la educación inclusiva se la considera como un enfoque para atender a alumnos con discapacidades en entornos educativos comunes, en otros, aparece como un reto primordial de los sistemas educativos para favorecer la inclusión de todos. En estos casos, la intención es la mejora de las escuelas inclusivas con la finalidad de eliminar los procesos de exclusión en la educación que se han dado y se siguen dando como respuestas a la diversidad de clase social, género, etnia, capacidades de los individuos, entre otras.

Plantearnos el tema de la inclusión educativa nos lleva directamente a vincularla con la diversidad y la exclusión.

Inclusión y diversidad

Referirnos a la diversidad nos remite a la situación de que **todos los alumnos y alumnas tienen necesidades educativas propias y específicas** para poder acceder al currículo escolar. Estas necesidades derivan de múltiples factores: culturales, sociales, de género y personales. Estas necesidades no hacen a las niñas y niños ni a los adolescentes mejores o peores sino **diversos** a pesar que suele valorarse por ej. las altas capacidades, y fundamentalmente las intelectuales. Consecuentemente aparecen fuentes de exclusión que comprende a los individuos como a contenidos curriculares. Las diferencias culturales que determinan cosmovisiones diferentes han sido y son también fuente inagotable de exclusión sobre la base de culturas mayoritarias y minoritarias. En muchos casos los docentes desempeñan una tarea segregadora que la mayoría de las veces termina en excluyente. Esta situación tiene lugar al separar a los niños “normales” de los problemáticos para que sean atendidos por técnicos para seguir trabajando con aquellos que pueden seguirles en sus prácticas tradicionales con las que vienen trabajando desde hace tantos años. El giro que se efectúa es sorprendente: los alumnos y alumnas deben adaptarse a las modalidades de trabajo de los docentes y de las exigencias de diseños curriculares pensados para la homogeneidad. *“La vía de la segregación ha sido una estrategia constante para tratar de responder escolarmente a la diversidad de características psicosociales de los alumnos bajo la premisa de que es posible y deseable para todos, separar a algunos alumnos a la hora de mejorar y facilitar su aprendizaje, diferenciar y separar a algunos alumnos cuando sus necesidades educativas dificultan el aprendizaje de la mayoría”.*⁵

En la actualidad el término diversidad tiene un alcance más amplio que educación especial ya que hasta hace muy poco ésta se refería exclusivamente a alumnos con

⁵ Echeita, G. (Coord.). (2004) “Educar sin excluir. Modelos y apoyos para avanzar hacia una educación más inclusiva” en *Cuadernos de Pedagogía*. Nro.331.

discapacidades, en tanto la diversidad comprende la diversidad cultural, lingüística, de géneros, de acceso al conocimiento social, de necesidades educativas especiales (asociadas a discapacidad o superdotación). La nueva concepción de educación inclusiva quiere ser mucho más que un simple cambio de denominación para sustituir a la de educación especial. Se trata de una nueva situación que abarca a todos los alumnos y alumnas y a todos los centros escolares por lo cual tiene que ver con el sistema educativo en su conjunto. Se trata en definitiva de avanzar significativamente en los titulares de tantas reformas educativas de educación para todos, de educación de calidad para todos, sin que ese todos comprenda realmente a “todos”.

A efectos de una mejor comprensión de la idea de la diversidad analizaremos algunas de las dimensiones siguiendo a María Ángeles Parrilla⁶. Esta autora parte de la base que la idea de la diversidad no es fundamentalmente la referencia:

- a determinadas cualidades de sujetos individuales que, si bien han de contemplarse, puede llevar a un tratamiento tan individualizado que corre el riesgo de ser segregador de la diversidad;
- ni a determinado grupo de sujetos, por ej. aquellos con necesidades educativas especiales (nee) o los que pertenecen a minorías étnicas que pueden también suponer núcleos de segregación (los nee, los latinos, etc.).

La comprensión de la idea de diversidad se manifiesta más adecuadamente cuando la relacionamos con las ideas de totalidad, grupo y normalidad.

La vinculación de la diversidad al concepto de **totalidad** indica que la diversidad es un todo que hace referencia a grupos heterogéneos, a la variedad de expresiones o modalidades de manifestarse dentro de esos grupos. Por ej. hay diversidad en un grupo en razón de la edad de sus miembros, sus intereses, el color de su piel, la procedencia social, su religión, entre otras. Además es importante percibir la conexión y dependencia que la idea de diversidad tiene con **la de grupo**.

“Hay diversidad en relación a un grupo, no a una única persona ni a un pequeño grupo homogéneo. (No podemos decir que los gitanos sean en sí diversos, porque lo que hace al grupo diverso es que en él haya personas de distintas etnias). Lo que hace diverso a un grupo no es que un pequeño subgrupo sea diferente a la mayoría, sino que es el conjunto, la multiplicidad dentro del grupo lo que nos permite hablar de diversidad”. Parrilla, (1999: p. 3).

Por último es importante señalar que la diversidad es **lo normal** y lo común, por lo tanto el modelo del déficit deberá ser sustituido por respuestas desde parámetros educativos normales y un tratamiento común.

⁶ Parrilla, M. A. Catedrática de la Universidad de Sevilla, investigadora, responsable de múltiples proyectos y autora de numerosas publicaciones en torno a la Educación Inclusiva, a la Formación de Docentes en la Diversidad y a la creación de Grupos de Apoyo entre Profesores. Las ideas han sido tomadas de “Más allá del conocimiento intelectual sobre la diversidad” en *Profesorado, revista de curriculum, y formación del profesorado*. 3, 2, 1999.

Por otra parte, Mel Ainscow⁷ aporta para la comprensión de esta temática, la presencia de cuatro elementos que se dan de manera recurrente en todo proyecto de desarrollo de una política educativa de inclusión:

- *La inclusión es un proceso que en la práctica no finaliza nunca por lo cual es necesario considerarla “como una búsqueda interminable de formas más adecuadas de responder a la diversidad. Se trata de aprender a convivir con la diferencia y aprender a aprender de la diferencia”;*
- *La inclusión se centra en la identificación y eliminación de barreras.* Se destaca así la importancia de la búsqueda de información y su utilización para la resolución de problemas a efectos de planificar mejoras en políticas y prácticas de inclusión;
- *Inclusión es asistencia, participación y rendimiento de todos los alumnos.* Por “asistencia” es el concurrir al lugar donde los alumnos aprenden lo cual implica presencia y puntualidad. “Participación” refiere a la calidad de la experiencia de los alumnos cuando se encuentran en el ámbito escolar por lo cual requiere la opinión de los mismos. “Rendimiento” hace referencia a los resultados escolares de los alumnos a lo largo del programa escolar y no exclusivamente a los resultados de pruebas y/ o exámenes
- *La inclusión pone una atención especial en aquellos grupos de alumnos en peligro de ser marginados, excluidos o con riesgo de no alcanzar un rendimiento óptimo.* Estos grupos de riesgo requieren atención y seguimiento para, en caso de ser necesario, tomar las medidas adecuadas para dar garantía de su asistencia, participación y rendimiento escolar.

Nos parece importante este marco conceptual de referencia sobre la diversidad al momento de diseñar respuestas desde las políticas educativas y sociales, desde las instituciones escolares y desde la formación inicial y continua de los docentes ya que asumir la diversidad desde la igualdad y desde respuestas educativas normales será un camino para responder a la diversidad sin excluir.

⁷ Ainscow, M. Profesor de Educación de la Universidad de Manchester quien tiene como foco de investigación la relación entre inclusión, desarrollo profesional de profesores y mejora de la escuela. Fue Director de un Proyecto de UNESCO que se llevó a cabo en más de 80 países, sobre formación de docentes en educación inclusiva. Las ideas desarrolladas en el presente trabajo han sido extraídas de una ponencia presentada en San Sebastián en octubre de 2003.

Parte II. Inclusión Educativa: Políticas Públicas

Una mirada a la educación en el Uruguay

Históricamente Uruguay se presentó al mundo y a la región como un caso atípico en términos de diversidad étnica, cultural y geográfica. Esta situación es consecuencia de una serie de factores de los cuales haremos referencia a algunos de ellos.

En rigor, en los casi cien años que median entre las primeras décadas del siglo pasado y la actualidad, el país experimentó transformaciones de enorme envergadura correspondientes a las grandes mutaciones históricas mundiales ocurridas durante el siglo XX. Por lo menos, sería necesario recordar que en ese lapso el Uruguay transitó desde una sociedad y una economía tradicional de exportación, resultante de su inserción internacional bajo el modelo hegemónico inglés dominante durante el siglo XIX, hasta su inserción en el mundo globalizado de nuestros días.

Los desafíos a los que debió responder el sistema educativo fueron proporcionales también, a la magnitud de las transformaciones ocurridas en otros planos de naturaleza diferentes al económico. En el correr de la primera mitad del siglo pasado:

- se consolidaron las principales instituciones en las que se sustenta la ciudadanía política (resolución del conflicto de territorialidad, poder político hegemónico del Estado y derecho al voto universal);
- se iniciaron tempranamente las primeras políticas sociales y una legislación laboral que culminarían con la formación del primer estado de bienestar en América Latina;
- se modificó la estructura social en forma radical como consecuencia de los cambios seculares ocurridos en: i) la generación del empleo (caída del sector primario y ascenso de los sectores secundario y terciario), ii) el plano demográfico (patrones de mortalidad y fecundidad), iii) la movilidad geográfica de la población (migración interna e internacional) y iv) la propia expansión y diversificación creciente del sistema educativo.

A lo largo del siglo pasado además, gran parte de las transformaciones económicas, sociales y políticas, fueron consecuencia o estuvieron asociadas al cambio tecnológico y en particular a la segunda y tercera revolución científico-tecnológica. Con ello, no sólo cambiaron las bases de poder del sistema internacional, sino que se transformaron las formas de generación del conocimiento (tecnología basada en la ciencia) adquiriendo una importancia insospechada el dominio y control de la *información*. Esta situación llevó a que la organización del trabajo y el trabajo mismo pasaran a perder centralidad como elemento articulador de la sociedad y base de la integración social.

Tanto la historiografía nacional como los estudios regionales registraron con precisión estas etapas del proceso de formación de las "naciones nuevas" en las que Uruguay fue una experiencia particular de un movimiento más general de América Latina y de los países de otras regiones periféricas del mundo.

En el plano propiamente educativo, también se cuenta con estudios y diagnósticos que siguieron de cerca las respuestas del sistema educativo a las nuevas realidades. Estos trabajos han mostrado que el desarrollo del sistema educativo del país en la primera

mitad del siglo pasado, jugó un rol de primera importancia en el proceso de consolidación del estado nacional así como en la conformación de una estructura social integrada, con fuerte presencia de clases medias, contribuyendo a la creación de avenidas de movilidad social ascendente.

La obligatoriedad de la educación básica

- Hasta el año 1972 la obligatoriedad de la educación estaba dada por los 6 años de la escolaridad primaria. En ese año, se agregan 3 años incrementado así un 50% el ciclo de obligatoriedad. En una época muy dramática para nuestro país en que las instituciones democráticas caen (1973) y la dictadura se extiende por 12 años, con una reducción del gasto en educación, con la destitución importantísima de maestros y profesores en calidad y cantidad de los cuadros de la enseñanza, se implementa un ciclo básico de carácter obligatorio. En realidad el ciclo básico obligatorio era un nuevo nombre para designar los tres primeros años de la Educación Media de la Educación Secundaria y de la Técnico Profesional. No se discutió ni en ese entonces ni tampoco con la apertura democrática, ni con el advenimiento de un nuevo siglo qué papel desempeña un ciclo básico con carácter obligatorio para adolescentes. De hecho, los docentes del ciclo básico de la Educación Secundaria, con una fuerte cultura asignaturista por formación en la Educación Media y reforzada por la Formación Docente, se preocupan mucho más de los contenidos de su asignatura que de la organización de saberes que una educación básica obligatoria debería requerir.

A partir de la década de los 90 nuestro país ha desarrollado una amplísima bibliografía con importantes estudios sobre la educación uruguaya, promovidos desde la ANEP, los programas MECAEP, MEMFOD y prestigiosos investigadores que a nivel personal o de otros organismos estatales, a nivel privado nacionales e internacionales proporcionan un caudal de información fundamental para el conocimiento de la situación del país en materia educativa. Los mismos señalan que, a partir de la década de los 60 y sobre todo en las tres últimas décadas, la matriz inicial de la enseñanza y sus ajustes posteriores, no fueron capaces de acompañar suficientemente un nivel adecuado de respuestas a las situaciones cambiantes por la que ha atravesado nuestro país como también la región.

Un país de derechos fragilizado

Es entonces que el derecho a la educación se ve amenazado al igual que otros derechos básicos para un importante sector de la población uruguaya correspondiente a los sectores de menores ingresos. Algunas de las explicaciones del aumento de la pobreza entre los menores de 18 años son:

- Problemas de empleo y de crecimiento salarial para aquellos trabajadores con menores calificaciones formales, incluso en un período de fuerte crecimiento económico (1991-1998).
- La mayoría de los niños y niñas viven en hogares cuya principal fuente de ingreso proviene del mercado de trabajo y sus adultos poseen un nivel educativo relativamente bajo.
- Aumento de los hogares monoparentales entre las familias más pobres.
- Disminución diferencial de la tasa de fecundidad (la reducción es superior en los tramos de ingreso medio y alto).

- La recesión a partir de 1999 que desemboca en la violenta crisis del 2002 provocando que las situaciones anteriormente señaladas se agraven y expongan a que los niños, niñas y adolescentes pobres sean población de vulnerabilidad y riesgo social⁸.

Uruguay en la actualidad es, al decir de Fernando Filgueira⁹, “*un modelo de derechos fragilizado*” no obstante haber sido considerando el primer “welfare state” de América Latina. Según los datos proporcionados por este autor en el 2002 el porcentaje de personas en situación de pobreza prácticamente se duplicó (del 16,7 al 31,2%). Entre el año 2003 y el año 2006 la pobreza se ha mantenido elevada, alcanzando el 33,6 % en el primer semestre del año 2004, el valor más alto de pobreza de los últimos años. Entre el 2005 y 2006, años de importante crecimiento económico se logran mejoras por primera vez, ubicándose la pobreza en el 27,4 de la población; no obstante, un tercio de la población se encuentra en la actualidad o bien por debajo de la línea de pobreza o bien en sus límites. Otro proceso que es muy importante tener en cuenta es la infantilización de la pobreza que ha llevado que a fines de la década de los 90 el porcentaje de niños menores de seis años en situación de pobreza fuera casi diez veces mayor al que se presentaba en los adultos de 65 o más años de edad.

Esta evolución de la pobreza y sus raíces estructurales, “*esconden un proceso menos visible en las estadísticas simples pero crecientemente instalado en el país: la fragmentación en las formas de vivir, sobrevivir y luchar por el bienestar y la seguridad de diferentes grupos de población*”. Filgueira, F. (2007).

La realidad actual en nuestro país es que la educación obligatoria que se extiende a 10 años¹⁰ para los niños y adolescentes uruguayos como derecho reconocido¹¹ está en serios riesgos de asegurarle su cumplimiento.

⁸“**Vulnerabilidad:** estar expuesto o tener una gran probabilidad de estar expuesto a diferentes grados de riesgo, combinado con una reducida capacidad de estar protegido o defendido de esos riesgos y sus resultados negativos. **Riesgo social:** susceptibilidad y probabilidad de que determinados factores biológicos, psicológicos y sociales causen problemas a las personas tornándolas vulnerables en distintas circunstancias y conduciéndolas a situaciones de exclusión”. Según de Armas Bollazzi, S. Políticas educativas de inclusión. 2005. En <http://www.anep.edu.uy/documentos/>

⁹ Filgueira, F. (2007). El enfoque de los derechos humanos y su interacción con las transformaciones de las políticas públicas en el Uruguay (en prensa).

¹⁰ 1 año de Educación Inicial (edad de 5), 6 años de Educación Primaria y 3 años de Ciclo Básico de Educación obligatoria conforman la obligatoriedad de la enseñanza en Uruguay.

¹¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1848; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) aprobada por las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Uruguay en 1990. Se reconoce explícitamente que los niños requieren una protección especial que tiene que ser diferencial para que puedan ejercer sus derechos. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de Necesidades Básicas de Aprendizaje. Jomtien, 1990; Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, Salamanca, 1994; VII Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, 1996. Se recomienda “Fortalecer las condiciones y estrategias que favorecen el desarrollo de las escuelas para que atiendan niños con necesidades especiales o que presentan dificultades de aprendizaje debidas a diferentes causas, tales como: discapacidades físicas, enseñanza o escolaridad inadecuada y ambientes sociales marginados”; Santo Domingo, 2000. Se propuso como objetivo el desarrollo de una educación inclusiva. El Código de la Niñez y la Adolescencia se legisla en Uruguay el 26 de agosto de 2004 (Ley N° 17.823), aplicable para todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad. Se entiende por niño a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho años de edad.

EL modelo de país homogéneo está resquebrajado. En este sentido Filgueira¹² entiende que referirse a Uruguay es conceptualizar tres países o tres modos de vivir y sobrevivir en el Uruguay: i) el Uruguay vulnerado, ii) el Uruguay de pasado corporativo y estatal, y iii) el Uruguay privatizado. Volver nostálgicamente al país que fuimos es una imposibilidad histórica, social y cultural, lo cual no significa renunciar a todos los esfuerzos posibles para rescatar un futuro mejor de justicia social para todos. Resulta natural por lo tanto que al inicio de un nuevo siglo, una de las preocupaciones mayores de nuestro país como la de muchos otros estados nacionales radique en la redefinición de las orientaciones de la educación. La educación inclusiva es un camino posible, pero entendemos que esta respuesta no es posible tomarla de manera aislada desde distintos organismos públicos y privados. Este desafío parece indicar la urgencia de establecer políticas públicas que, desde una conceptualización del problema, organicen acciones conjuntas desde los organismos de gobierno y de la sociedad civil orientadas por objetivos comunes para dar respuestas de corto, mediano y largo alcance.

Si bien nos ha costado encontrar en los documentos oficiales una propuesta explícita de “inclusión educativa” hay proyectos y programas que intencionalmente tienen como objetivo superar los niveles actuales de exclusión. Algunos de ellos están siendo implementados desde hace algunos años (y por lo tanto ya han sido evaluados) en tanto otros están en proceso de implementación muy reciente y otros en proceso de diseño. La existencia de ellos en tanto tienen como objetivo dar respuesta a problemas de inequidad y exclusión y son articulados por diferentes actores públicos alienta un camino posible de recrear el estado social, volviendo a rehacer la trama del tejido social desde una perspectiva de derechos. A continuación describiremos brevemente algunos de ellos.

↳ **Maestros Comunitarios**

Se trata de un Programa que se implementó hace 2 años y que tiene como propósito atender a los sectores más vulnerables de la sociedad y procurar el abatimiento de los niveles de repetición y ausentismo escolar. La primera estrategia consiste en trabajar directamente con familias que padecen una situación de exclusión educativa, caracterizada por repetición reiterada en los dos primeros años, deserción, analfabetismo y/o analfabetismo funcional de los adultos y la escasa o nula relación entre el grupo familiar y la escuela. La segunda línea de acción se propone, particularmente, atender la situación de alumnos con historia de fracaso escolar o con extraedad, altos niveles de repetición y/o ingreso tardío a la escolarización. El informe de evaluación del 2006 arroja resultados muy positivos:

- El 77.8 % de los 14.884 niños asistidos obtuvo la promoción.
- Las tres cuartas partes de ellos mejoraron significativamente su escolaridad.
- Evolución favorable en lectura, escritura, matemáticas y actitud frente al trabajo escolar.
- Importantes avances respecto a las inasistencias, revirtiendo las tasas de abandono y mejorando los niveles de asiduidad.

Mediante esta estrategia de modelo pedagógico involucrando a toda la familia en el proceso, se procura restablecer plenamente el derecho de acceso a la educación primaria a todos los estratos de la sociedad uruguaya. La coordinación del proyecto está a cargo de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) a través del Consejo de

¹² Filgueira, F. Op.Cit

Educación Primaria, el Programa de Infancia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF.

En el caso de la Educación Secundaria, a partir de investigaciones e informes realizados que señalan graves dificultades en el ciclo básico relacionadas con repetición y deserción, se decidió desarrollar **políticas de contingencia**, destinadas a intervenciones de impacto en poblaciones socio-económicamente desfavorecidas con dificultades de acceso o permanencia en el sistema educativo, vulnerables al fracaso escolar y que requieren de tiempos más acotados que los previstos para las políticas universalistas de fondo.¹³

↳ **Aulas Comunitarias**

Este programa implementado en el presente año tiene como finalidad procurar la inserción social de los adolescentes a través de su inclusión y posterior permanencia en la educación media formal a través de un apoyo pedagógico integral, contextualizando los aprendizajes en grupos de trabajo reducidos, en un ámbito barrial, comunitario y familiar. Este apoyo está dirigido a adolescentes con historias de fracaso escolar, deserción y desvinculación con la institución educativa que no tienen primer año del ciclo básico aprobado.

Modalidades de trabajo de estas “aulas”:

- Inserción efectiva en primer año del ciclo básico para quienes cursaron y no aprobaron.
- Introducción a la vida liceal a través de una metodología de talleres, actividades de promoción de la lengua oral y escrita, del pensamiento lógico-matemático, estrategias para aprender a aprender, etc. La intención es preparar al adolescente para poder integrarse de manera gradual y sostenida al Liceo de referencia del aula comunitaria.
- Apoyo y consulta para los que asisten al Liceo y sus rendimientos están comprometidos y para los que tienen exámenes para rendir (intercambio e integración entre el liceo y su aula comunitaria).
- Acompañamiento de los adolescentes al egreso del PAC reforzando el vínculo entre el aula, el liceo y la familia.

Este Programa será ejecutado por el Consejo de Educación Secundaria con la participación de la contratación de técnicos de Organizaciones Sociales Civiles (Coordinador de aula, Trabajador Social, Asistente Social) y los aportes del Ministerio de Desarrollo Social, especialmente a través del Programa Infamilia (Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo) y del INJ (Instituto Nacional de la Juventud).

↳ **Jóvenes en Movimiento**

Este proyecto se desarrollará en el período 2006- 2008 y tiene como objetivo contribuir a que los jóvenes que están insertos en el sistema educativo completen su formación en la Educación Media, reduciendo la deserción de los mayores de 18 años fomentando el valor social del trabajo. Esta experiencia otorga becas para estudiantes que cursan ciclo

¹³ Fuente de información consultada: <http://www.anep.edu.uy/infoeducar/infoeducar070801>;
http://www.ces.edu.uy/Relaciones_Publicas/Revista/menuRevista.htm

básico y bachillerato para cumplir funciones de apoyo administrativo y de servicios generales en 62 liceos de Montevideo y 37 de Canelones.

Se han contratado en el presente año 240 estudiantes de los cuales 160 desarrollarán tareas de servicio y 80 tareas administrativas. La remuneración será de \$3574 y \$3784 respectivamente con una carga horaria de 30 horas semanales.

↳ **Proyecto de universalización del Ciclo Básico**

Su finalidad es el mejoramiento de los aprendizajes e índices de promoción en el Ciclo Básico en 33 Liceos de Montevideo (10.500 estudiantes vulnerables al fracaso escolar, quienes representan el 41% del universo de potenciales repetidores de Montevideo) y 41 Liceos del Interior del país que presentan mayores índices de fracaso escolar en los últimos 10 años¹⁴, (8.500 alumnos vulnerables al fracaso escolar, quienes representan un 32% del universo de los potenciales repetidores del Interior). El Proyecto se desarrollará durante el año lectivo 2008 y –evaluación mediante– tendrá continuidad en los años 2009 y 2010.

El Programa se desarrollará a través de tres componentes:

- Fortalecimiento técnico-pedagógico de los liceos: fortalecimiento de las capacidades del equipo docente para el apoyo a la población objetivo, mediante la asignación de horas docentes extracurriculares para la atención, asistencia y monitoreo de estudiantes que presenten dificultades de carácter educativo.
- Fortalecimiento de los equipos técnicos (de atención psico-social): asignación de Equipos Multidisciplinarios¹⁵ (psicólogos y asistentes sociales) para la evaluación, monitoreo y asistencia de alumnos que presenten dificultades socioeconómicas o de integración que incidan sobre el desempeño educativo.
- Transferencia de recursos: se proveerá de fondos de contingencia –de ejecución local– para los Liceos del Proyecto, con el objetivo de realizar transferencia de recursos, no económicos, (vestimenta, útiles, transporte para mayores de 16 años, alimentación), en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Alimentación. Estos recursos serán destinados a los alumnos que presenten serias dificultades, con el objetivo de evitar que los costos indirectos de la educación se trasformen en las causas substanciales de los problemas de aprendizaje, de baja asistencia, de repetición o deserción.
- Apoyo a los alumnos vulnerables al fracaso escolar: este es el propósito central de Proyecto y eslabón final de la cadena de resultados esperados a partir de los componentes a), b) y c). Este componente supone la concreción de las acciones de convergencia de recursos técnicos, docentes y financieros, en cada Liceo, destinadas a impactar sobre los principales inhibidores del éxito escolar preexistentes en alumnos vulnerables a la repetición y deserción.
- Participación social y comunicación social: se procurará involucrar a la sociedad a nivel local con el Proyecto, lo que significa incluir formas de participación

¹⁴ En forma primaria –y sujeto a ajustes con los actores institucionales- se escogen 33 Liceos de Montevideo (de los 48 que ofrecen Ciclo Básico) tomando como criterio de escogencia aquellos Liceos donde el fracaso escolar es mayor al 33% y se escogen 41 Liceos del Interior (de los 183 que ofrecen Ciclo Básico) donde el fracaso escolar es mayor a un 24% y con una matrícula de más de 100 alumnos en situación de potencial fracaso escolar.

¹⁵ Los Equipos Multidisciplinarios son una de las políticas universalistas del Consejo de Educación Secundaria, en este caso se trata de concentrar esfuerzos en zonas de mayor necesidad.

comunitaria con actores institucionales locales en los Equipos Departamentales y comunicación social de los objetivos del Proyecto.

↪ Algunas acciones coordinadas entre la Administración Nacional de la Educación Pública y otros organismos del Estado:

La conectividad educativa del total de los Liceos al año 2009, en cooperación con la Administración Nacional de Telecomunicaciones.

Transporte gratuito para estudiantes hasta 16 años de edad en todo el territorio nacional (Decreto de año 2006 del P. Ejec. Ministerio de Transporte y Obras Públicas).

Incremento de la prestación de las Asignaciones Familiares para las familias con estudiantes en el Ciclo Básico en forma diferencial (\$1.000) previstas en el Plan de Equidad (Ministerio de Desarrollo Social y Banco de la Previsión Social).

Hemos dado cuenta de diversas acciones que se están realizando, bien orientadas, pero no suficientes aún, para responder a duras situaciones que se están viviendo, como es el caso de la infantilización de la pobreza que condiciona negativamente el futuro del país. Es por ello que creemos que son necesarias Políticas Públicas decididas y eficientemente orientadas a intervenir a favor del derecho de los niños a beneficiarse de un nivel de vida adecuado, seguridad social y educación. Este compromiso fue asumido por el país en 1990 al ratificar la Convención de los Derechos del Niño.

Nuestro país se ha distinguido desde principios del siglo XX por su intervención e inversión social y si bien tiene un gasto social elevado no significa que esté bien distribuido. En el Informe sobre el Gasto Público en la Infancia¹⁶, se señala el sesgo proadulto del gasto público social de los programas gubernamentales, en tanto el índice del gasto en la infancia es sistemáticamente menor a 100 en los siguientes períodos de gobierno: 1990-1994: **59**; 1995-1999: **61**; 2000-2004: **75**; 2005-2009: **88**. Si bien es favorable la orientación creciente, es necesario llegar a un valor lo más cercano posible a 100, teniendo en cuenta que, en la situación actual del país, existe el riesgo de vulnerabilidad en los derechos que tienen niños, niñas y adolescentes.

¹⁶ Azar, P. Llanes, J. y Sienra, M. (2006). *Informe sobre el Gasto Público en la Infancia en Uruguay. 1990-2009: Insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia*. Infamilia. Montevideo.

PARTE III

Educación Inclusiva: Sistemas, relaciones y transiciones

El sistema educativo uruguayo

El sistema educativo en Uruguay se caracterizó desde principios del siglo XX por ser altamente inclusivo dado su carácter laico, gratuito y obligatorio.

Desde 1875 la **Educación Primaria** está fuertemente ligada con el desarrollo de la sociedad uruguaya con logros tan importantes como lo han sido la integración en una comunidad nacional de un conjunto muy heterogéneo de grupos familiares criollos e inmigrantes, la alfabetización de su población y la integración de la población a la democracia. La escuela asumió la educación primaria de los niños y la formación ciudadana transmitiendo valores que encontraron respuesta en su sistema político y en la conducta de sus diferentes actores sociales. El proyecto educativo le insumió 100 años al país cumplirlo pero fue sólido en su implementación. El carácter profesional del magisterio que desde 1930 está constituido en su totalidad por especialistas en pedagogía y educación y que acceden al cargo por un sistema de concurso, constituye un rasgo distintivo de nuestro sistema educativo que no se ha logrado ni en el caso de los docentes de la Educación Secundaria ni de los docentes de la Educación Técnico-Profesional.

Desde su nacimiento a fines del siglo XIX hasta 1935 que se establece como un ente autónomo del Estado, la **Enseñanza Secundaria** estuvo bajo la jurisdicción de la Universidad de la República. La misma estaba conformada por dos ciclos: i) uno de cuatro años de duración pensada para preparar recursos humanos calificados para la administración pública y el comercio; y ii) el bachillerato de dos años de duración que brindaba a los jóvenes los conocimientos necesarios para ingresar posteriormente a las carreras profesionales que la Universidad de la República brindaba. Desde 1935 a la actualidad la Enseñanza Secundaria es administrada por el Consejo Educación Secundaria.

La Escuela de Artes y Oficios, hoy **Educación Técnica y Profesional**, fue creada en 1878, en un período caracterizado (a pesar de las graves crisis económicas y políticas), hacia la expansión cultural. Este “embrión” de escuela de formación profesional, que reúne varones en carácter de internado, con disciplina militar, trata de recuperar y reeducar para el trabajo a jóvenes huérfanos, abandonados e indigentes. Este pacto fundacional determinó de tal modo a la institución que se tardó más de 100 años superar estigmas por su origen. De esta manera, mientras que los alumnos más destacados de la Enseñanza Primaria Pública eran alentados y orientados a cursar los estudios secundarios, aquellos que tenían dificultad de aprendizaje o problemas de conducta y disciplina se les señalaba la enseñanza tecnológica como alternativa posible para continuar capacitándose. Por otra parte, desde la Enseñanza Primaria privada se orientó siempre a sus educandos hacia la Enseñanza Secundaria ignorando, como si no existiera, la Educación Técnica. A pesar de las profundas transformaciones experimentadas por la Educación Técnica y Profesional con la implementación de nuevos planes y programas, las exitosas propuestas curriculares de los Bachilleratos Tecnológicos, y la reformulación de los cursos de Formación Profesional Superior, desarrollando cursos Post-Bachilleratos a nivel de Tecnicaturas, posee solamente

alrededor del 17% de la cobertura de la Educación Media frente al 83% de la Educación Secundaria.

La formación inicial de los docentes de la Educación Secundaria y de la Educación Técnica Profesional que se brinda en diferentes Centros de Formación Docentes no cubre a la totalidad de docentes que trabajan en ambas instituciones, a diferencia de lo que sucede en Primaria.

El gobierno de la Administración de la Educación Pública (ANEP) está en manos de un Consejo Directivo Central (CODICEN) de 5 miembros (actualmente 4) que dirige los subsistemas: Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Técnico Profesional y la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente. Los Consejos Descentralizados de Primaria, Secundaria y Técnico Profesional están conformados por tres miembros cada uno. Sus consejeros son profesionales que se desempeñan o se desempeñaron en las órbitas de estos consejos; los cursos de cada uno de ellos se dictan en establecimientos diferentes; sus docentes están formados en instituciones diferentes cuyas culturas se asientan en marcos de referencia propios. Esta realidad está tan sólidamente arraigada que no se concibe un modo de organización diferente. Esto explicará, en parte, las dificultades para transitar por caminos de diálogo y fluido relacionamiento entre estos Consejos que posibiliten la integración e inclusión de una educación obligatoria pensada como tal con sentido de continuidad y calidad.¹⁷

En la década de los 90, el Consejo Directivo Central de la Educación contrata los servicios de la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a efectos de contar con un informe sobre la situación de la educación en el país. Si bien los resultados eran en parte intuitivos nunca habían sido fruto de procesos sistemáticos de investigación.¹⁸ Sobre la base de este diagnóstico se tomaron una serie de medidas, algunas de las cuales siguen hasta nuestros días, unas en proceso de desarrollo y ajustes y otras fruto de profundas reformulaciones.

Educación y equidad

Los objetivos planteados desde las políticas educativas de las últimas administraciones, (1995 a la actualidad) se focalizan en torno al incremento de la equidad, eficiencia y calidad de la Educación Pública y éstas fueron, siguiendo las tradiciones uruguayas, proyectadas y dirigidas desde el Estado.

- Respecto a la equidad, los estudios mostraban que el avance del país en Educación solamente se había logrado a nivel de la matrícula pero no en la retención y el egreso y aquellos que eran objeto de exclusión del derecho a la educación básica eran los niños, niñas y adolescentes de los sectores socioculturales más carenciados.

¹⁷ En la actualidad ante el debate de una Ley de Educación Nacional hay una explícita demanda de autoridades, gremios y asambleas técnico-docentes de los tres subsistemas descentralizados de mayor autonomía frente a la ANEP así como la participación de docentes en los órganos de conducción de la educación. Aspiración ésta que data de mucho tiempo atrás.

¹⁸ ANEP/CODICEN, (2005) “*Panorama de las transformaciones de la Educación en Uruguay*” Gerencia de Planeamiento y Gestión Educativa. Gerencia de Investigación y Evaluación. Programa de Investigación y Estadística Educativa. Montevideo.

- Eficiencia con relación a la capacidad del sistema de viabilizar el logro de aprendizajes de los alumnos y alumnas que transitan por las aulas de escuelas y liceos evitando el fracaso escolar, la repetición y la exclusión.
- Mejora de la calidad porque no basta que los alumnos estén en las aulas, también importa la relevancia de la propuesta curricular que se ofrece para el desarrollo personal, social y ciudadano y cómo aprenden, es decir, la calidad de la formación de sus docentes, de los recursos y materiales didácticos de que dispongan, la infraestructura que se posee y el tiempo pedagógico que se proporciona, entre otros.

La equidad es asimilada al concepto de igualdad y justicia entendidos como valor social y virtud ética, específicos de las instituciones sociales. Para que una propuesta educativa sea justa debe ser pensada como una propuesta de *igualdad en el acceso* para todos los niños, niñas y adolescentes, *igualdad en la permanencia* de los mismos en el sistema, *igualdad en el egreso*, e *igualdad de uso* de los bienes culturales transmitidos por la educación. Desde este enfoque, el panorama que nos ofrece la educación básica uruguaya actualmente es haber avanzado en la igualdad en el acceso. Estos conceptos de igualdad tienen que ser repensados desde una perspectiva de derechos y no de obligación, por ello se requiere la respuesta del sistema educativo para dar cumplimiento a los mismos.

Algunos datos nos informan acerca de la equidad e inclusión de la educación básica obligatoria en nuestro país:

↳ **Educación inicial**

El análisis de datos más recientes de la Encuesta Continua de Hogares para el Uruguay urbano, permite observar una significativa elevación de las tasas de asistencia de niños y niñas de 3 a 5 años entre el 2002 y el 2005 : para los tres años pasan del 35% al 42.6%, para los 4 años del 72% al 79.6% y para los 5 años del 90% al 96.3%.

Si analizamos la relación entre asistencia al preescolar y condición de pobreza de las familias se observa que en el total de la población de estas edades, y en cada edad singular, los niños pobres registran una asistencia a este tipo de establecimientos menor que la de los no pobres: total: en Montevideo y área metropolitana 40.4% y 55.8% y en el interior (5000 habitantes y más) 42.4% y 51.1%. La brecha de asistencia entre pobres y no pobres es alta entre los más pequeños y se va reduciendo con la edad hasta resultar poco significativa entre los de 5 años: Montevideo y área metropolitana 92.3% y 98.6% y en el interior (5000 habitantes y más) 93.85 y 97.9%. (Kaztman y Rodríguez, 2007)¹⁹

Entre los especialistas de la educación se observa un amplio consenso con respecto a las ventajas de la asistencia temprana de los niños al sistema educativo. El reconocimiento de dichas ventajas se apoya en evidencias empíricas sobre la fuerte asociación positiva entre la duración de la experiencia en centros de educación inicial y los rendimientos escolares posteriores. En este sentido el esfuerzo llevado a cabo por el país en 10 años ha permitido revertir la tendencia regresiva de la educación inicial y alcanzar importantes niveles de equidad. (ANEP, 2005)²⁰.

¹⁹ IPES/UCUDAL- INE. (2007). *Situación de la Educación en Uruguay* en www.ine.gub.uy

²⁰ ANEP. (2005) Op.Cit.

↳ Educación Primaria

En todas las áreas geográficas, más del 99% de los niños uruguayos entre 6 y 11 años asiste a establecimientos educativos, respetando el carácter obligatorio de dicha asistencia. Los que no asisten son aproximadamente 1.220 casos en todo el país. De ellos, el 40% declara alguna incapacidad, lo que deja sólo unos 700 casos como posibles desertores²¹ del sistema por causas no relacionadas con discapacidades. Es importante subrayar que en general los niños uruguayos con discapacidades tienen buen acceso a la educación pública y privada, dado que más del 97% de ellos asiste a algún establecimiento de enseñanza. (Kaztman y Rodríguez, 2007).

La educación primaria en nuestro país se caracteriza, como hemos señalado, por niveles de cobertura, acceso y egreso de corte universal y no se registran inequidades en ninguno de los aspectos señalados de manera significativa por diferencias socio-económicas, de región geográfica o sexo. A su vez, la escuela pública ejerce una importante red de protección para la infancia vulnerable; la asistencia alimenticia del sistema público alcanza a un 85% de las instituciones educativas a través del Programa Comedores Escolares. Frente a estas fortalezas encontramos una debilidad: la importante extraedad que se da en Primaria. Esta situación es debida, en parte, a la alta repetición que tiene lugar fundamentalmente en los primeros años, aunque la mayor dificultad está en primer año, (en el 2003, se situaba en el 16.2%)²². Esta situación alimenta las desigualdades de base con las que los niños y niñas ingresan al sistema y es de los elementos que se consideran más importantes para explicar las causas de deserción del Ciclo Básico. (ANEP, 2005)²³

Se ha generado, desde el propio subsistema, estrategias que están siendo efectivas para responder a la situación señalada²⁴. La apuesta por la Educación Inicial²⁵, las Escuelas de Tiempo Completo²⁶, los Maestros Comunitarios²⁷ y el Plan CEIBAL son claros ejemplos de ellas.

²¹ El término “desertor” se emplea habitualmente en la bibliografía consultada no obstante no nos parece ser el más adecuado en la concepción de Educación Inclusiva. Parecería ser un término de origen militar y no pedagógico y se orienta a pensar que quien deserta tiene la responsabilidad de la situación. Esto no condice con el enfoque del niño y adolescente como “sujeto” de derechos.

²² Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria, 2003.

²³ ANEP (2005). Op.Cit.

²⁴ Comparando datos de repetición en 1er. año del 1995 con 2005 tenemos: en Escuela Urbana Común, 18.9 % a 14.9; en Escuela Rural de 25.5.% a 15 %; en Contexto Sociocultural Crítico de 28.9 % a 23.4% y en Escuelas de Tiempo Completo de 26.3% a 11.6. Información tomada de ANEP (2007). *Revista Gaceta*. N° 1. Mayo /2007.

²⁵ Kaztman y Rodríguez (2007). Op. Cit. Entre los desertores de la Educación Media, más de la mitad (54.2%) han repetido algún año en Primaria. La población pobre muestra porcentajes de repetición mucho mayores a los de la población no pobre (44.7% versus 19.5%). Pero en ambos grupos la experiencia de repetición en la escuela primaria parece tener un efecto muy marcado en la deserción en el ciclo medio.

²⁶ Las Escuelas TC ubicadas en zonas carenciadas han sido creadas para brindar a los niños más desprotegidos una atención acorde a sus necesidades en un doble horario, con una propuesta pedagógica integral a partir de 1995. Su finalidad es reducir la inequidad a través de una educación de calidad para amortiguar las experiencias negativas que vive el niño en contextos de pobreza. Estas Escuelas no solamente han reducido significativamente la repetición sino que también han tenido logros con relación al aprendizaje.

²⁷ Véase CAP. II, p.10

↪ Ciclo Básico de Educación Media

La evolución de la matrícula en la Educación Secundaria Pública ha tenido un crecimiento sostenido entre 1985 y 2003 tanto en el Ciclo Básico como en el Bachillerato. En el año 2006 la matrícula del Ciclo Básico dependiente del Consejo de Educación Secundaria era de **121.195** estudiantes, 41.089 de Capital y 80.106 del Interior. Dependiente del Consejo de Educación Técnico Profesional **15.860**, 2.539 corresponden a Montevideo y 13.321 al Interior²⁸. En 2007 la matrícula del Ciclo Básico de Secundaria es de **120.960**, 40021 asisten en Montevideo y 80.948 en el interior. Incluye alumnos de todos los planes vigentes y Extradad.²⁹

Los problemas de la Educación Media se concentran claramente en la retención y en los niveles de egreso. A continuación se presenta un cuadro cuyos datos corroboran la afirmación anterior. (ANEP)³⁰. Es interesante observar como la información se da en una unidad integrada por cuatro años. A pesar de los años transcurridos (35) la Educación Secundaria no es asumida (incluso desde organismos oficiales) integrando una educación básica obligatoria de tres años y una educación superior y diversificada.

Cuadro 1

Cuadro 1- Educación Media. Porcentaje de repetición, abandono (a) y envío a exámenes libres en Educación Secundaria Pública de 1° a 4° grado. 2000 – 2005 (b)						
Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Repetidores	21.0	22.7	22.5	21.3	22.2	23.9
Abandono	3.0	3.3	3.0	3.6	4.5	5.2
Exámenes libres	0.3	0.4	0.4	0.3	0.7	1.0

Fuente: *Anuario estadístico de Educación 2005 del MEC*

- (a) Abandono consiste en la proporción de estudiantes que tuvieron más de 50 inasistencias y de los que se desconoce su destino.
- (b) No incluye liceos con Plan 2003 (Transformación de la Educación Media Superior)

Como puede observarse en el cuadro 1 los índices de repetición y deserción en el Ciclo Básico se mantienen siendo un problema que incide negativamente en el desarrollo de los ciclos superiores. El problema más significativo se da en primer año en liceos públicos de la Capital cuyo porcentaje de repetición oscila entre 32.10% y 38.40% entre los años 1998 y 2005 aunque para segundo y tercer año se mantienen cifras preocupantes de 26.4% y 28.3% respectivamente en el año 2005.³¹

Los datos nos hablan también de una dispersión muy manifiesta a nivel de instituciones y también a nivel territorial ya que los promedios de fracaso escolar³² para alumnos y alumnas de los tres años del Ciclo Básico para liceos diurnos de Educación Secundaria

²⁸ Es importante señalar que a partir de 1998 a 2002 la brecha entre los niveles de asistencia al Ciclo Básico de Secundaria en las dos regiones desaparece y en los últimos años se duplica a favor del Interior.

²⁹ Fuente: Programa MEMFOD (2007)

³⁰ ANEP, 2007 Op.Cit.

³¹ Datos del CES. "Proyecto de universalización del Ciclo Básico". Incorporado a la Rendición de Cuentas. 2006.

³² Fracaso escolar: repetidores, desertores y libres.

van de 54.0% a 17.3% en Liceos Públicos de Montevideo y entre un 46.8%. y 1% en Liceos Públicos del Interior del país.

Las pruebas de Pisa (2003) son otro indicador de la inequidad de logros académicos entre los adolescentes uruguayos. Se trata de un sistema de evaluación estandarizada de aprendizajes internacional para todos los adolescentes que se encuentran en el sistema educativo a los 15 años en matemática, lenguaje y ciencias. Ya en la situación de partida Uruguay tiene solamente el 75% de adolescentes en la educación media, el 25% ya estaba fuera. Además, Uruguay posee en sus alumnos de 15 años los mejores promedios regionales y promedios muy por debajo de la media de los países desarrollados y de otros países en vías de desarrollo. Pero además, Uruguay presenta altos niveles de desigualdad en sus logros académicos. Chile presentaba en la medición anterior de PISA peores promedios que Uruguay pero niveles de desigualdad menores. Y estos menores niveles de desigualdad no responden solamente a logros más elevados en el extremo superior de la distribución, también responden a que Chile presenta en sus peores resultados, niveles mejores que los peores resultados de Uruguay.

Ya nos hemos referido al impacto que tienen experiencias de repetición para la futura escolaridad. Kaztman y Rodríguez (2007), comparan los porcentajes de adolescentes de 15 a 17 años que tuvieron experiencias de repetición en primaria de los que no la han tenido; los resultados muestran que entre los desertores hay una proporción de adolescentes con experiencia de repetición en primaria del 54.2%, cifra que duplica a los que permanecen en el sistema. Por otra parte, la población pobre muestra porcentajes de repetición mucho mayores a los de la población no pobre (44.7% versus 19.5). En el año 2003, el 40% de los adolescentes que asistían al ciclo básico pertenecían al quintil más pobre, con ingresos familiares de \$5.800.

La comprensión de esta dura realidad evidentemente resulta muy compleja pero hay evidencia que el sistema educativo no parece responder de la misma forma a todos los sectores sociales. La inclusión en la educación media es una asignatura pendiente ya que o bien los adolescentes son expulsados del sistema o el mismo no logra rendimientos que den la misma posibilidad a todos.

La educación básica del nivel medio no ha podido responder a este desafío a partir de exigencias curriculares homogéneas, formación de sus docentes, estrategias de enseñanzas adecuadas y una cultura “secundaria” tradicional, fuertemente arraigada y desconectada de la escolarización primaria.

Sistema educativo y relaciones

Cada uno de los subsistemas encargados de la educación de niños y adolescentes ha sido y es “celoso” de su territorio. Esta cultura de ocuparse de sus problemas y trabajar a nivel de los que forman parte de la misma ha dado como fruto la dificultad de mantener diálogos fecundos, interrelacionar experiencias, aprender a resolver dificultades compartidas y comprometerse en proyectos de mejora de forma conjunta.

Un ejemplo de ello es el Programa de 7mo. 8vo. y 9no. para el ámbito rural. Esta experiencia lleva años de implementada y está conformada por 62 escuelas. Su matrícula en el 2007, es de 2092 alumnos y alumnas. La deserción es aproximadamente

del 10% principalmente en las áreas de mayor trabajo zafal. La evaluación de aprendizajes realizada en el 2002, con pruebas similares a las aplicadas al ciclo básico, dio mejores resultados que a los estudiantes que asisten al Ciclo Básico de la Educación Secundaria. Esta experiencia, está exclusivamente bajo la órbita del Consejo de Educación Primaria. Otro ejemplo se manifiesta en la ruptura que supone para un niño o niña pasar del nivel primario al del ciclo básico ya que solamente la denominación de educación básica y obligatoria es lo único que los une.

Una reflexión surge, ¿será posible transitar a una educación de inclusión, en la cual el aula es pensada como una comunidad donde “todos aprenden de todos”, en una cultura institucional poco colaborativa y en la cual los esfuerzos se dispersan? ³³

El Ciclo Básico de la Educación Media en Uruguay ha sido identificado como una etapa perteneciente al nivel secundario que posee objetivos propios, configuración académica específica y también docentes con formación específica acorde al nivel (aspecto éste que no se ha dado ni en el pasado ni en el presente de manera generalizada). Esta etapa aparece claramente diferenciada del nivel primario, como el pasaje a un nivel “distinto” que está legitimado culturalmente por:

- *Diferentes centros educativos*: de la escuela al liceo.
- *Discontinuidad curricular* que se manifiesta en claras diferencias que se producen en la enseñanza y en el aprendizaje en uno y otro nivel por: i. la manera diferente de organizar los contenidos y de enseñarlos, ii. la diferenciación de culturas pedagógicas de los responsables de esta enseñanza que han recibido formación diferente, iii. el paso de una enseñanza a cargo de un solo maestro a la especialización de profesores para las diferentes asignaturas y iv. el tránsito de un currículo integrado a un currículo yuxtapuesto con claras delimitaciones de fronteras entre los conocimientos.
- *Cambio del grupo escolar*, por lo que el alumno tiene que establecer nuevas relaciones sociales.
- *Cambios profundos en la propia personalidad del alumno* no exentos de dificultades a nivel personal, familiar y social.
- *Nuevas expectativas familiares* que se suman a las “nuevas” exigencias y responsabilidades que el status de “liceales” demanda.

Pensamos que en tiempos difíciles, de crisis y emergencias como los que está viviendo nuestro país, tanto económicos como de paradigmas y modelos pueden llegar a ser los más prometedores de futuro en la medida que los adultos y educativamente privilegiados podamos realmente trabajar colaborativamente hacia una educación más inclusiva.

³³ Por otra parte las relaciones entre el sistema educativo y otros organismos del estado no se han caracterizado por un fluido relacionamiento ni búsqueda de estrategias comunes. Por ejemplo, la alimentación de los niños es atendida por el Consejo de Educación Primaria en tanto existe un Instituto Nacional de Alimentación; las obras edilicias de escuelas y liceos son atendidas desde la educación y no desde el Ministerio de Obras Públicas. Actualmente se están percibiendo algunos avances como lo hemos señalado.

Parte IV. Educación Inclusiva: alumnos y maestros

En esta sección abordaremos el Ciclo Básico de la Educación Media por ser el nivel de la escolaridad que está más lejos de alcanzar la inclusión en nuestro país. Hemos señalado algunas situaciones de inequidad por las que atraviesa y las respuestas que desde las autoridades se están dando. Si bien las mismas son una respuesta a las dificultades planteadas son remediales y responden a determinados sectores de la población estudiantil: los repetidores, los pobres, los desertores. Quizás, podamos caer nuevamente en escuelas o liceos especiales que segregan más que incluyen, en tanto son instituciones pensadas para “alumnos especiales” a los que homogeneizamos bajo una denominación común. No hay caminos únicos para recorrer, y educar en la diversidad no es tarea fácil, no sólo por el desafío que implica sino en particular porque la misma tropieza con el modelo selectivo dominante en la educación media en el cual prevalece la homogeneización y selección.

Factores intraescolares y ciclo básico obligatorio

Nos ocuparemos de las prácticas y procesos que suceden en el interior del subsistema, ya que, sin desconocer los factores extraescolares –situación socioeconómica y cultural de alumnos y familias– trabajados anteriormente, sostenemos que los intraescolares –lo que sucede al interior de las instituciones y aulas, espacios sustantivos en los cuales se desarrollan los procesos de enseñanza y de aprendizaje– pueden operar sobre ellos³⁴.

Las consideraciones que se realizan se apoyan en la conceptualización de Educación Inclusiva y los desafíos que ésta nos plantea respecto a nuestra cultura. La misma de ninguna manera puede aplicarse de manera homogénea a todas las prácticas docentes y de gestión institucional porque estaríamos negando la diversidad. Es más, nuestra experiencia en el subsistema nos ha permitido conocer desempeños excepcionales de directores, profesores y profesoras que, a pesar de las carencias edilicias, de recursos humanos y de contextos poco favorables crean y recrean verdaderas comunidades de aprendizaje.

Un diseño curricular homogéneo y organizado en asignaturas

La oferta curricular que un determinado país ofrece debe otorgar una identidad cultural a cada individuo (transmisión de la herencia) así como proporcionar los recursos (saberes, habilidades, competencias) para manejarse adecuadamente en determinados contextos.

³⁴ ANEP/MEMFOD Aristimuño, A. Barcos, R. y Trías, S. (2003). “Prácticas pedagógicas de gestión y de aula”. En *Cuadernos de trabajo nro. III*, junio de 2003. La investigación señala que la relación entre el nivel socio-económico y cultural de los alumnos y alumnas y los resultados de aprendizaje no es mecánica ni determinista, existiendo una complejidad de factores que intervienen en esos resultados. El estudio ha pretendido indagar en algunos de ellos. Todos inciden porque se encuentran comprendidos en una red de relaciones, pero el aula sigue siendo (con toda su complejidad) un escenario en el cual hay que realizar esfuerzos de intervención positivos con la conducción pedagógica de directores bien formados que posibiliten la construcción de culturas institucionales generadoras de aprendizajes aún en contextos sociales adversos.

El currículo del ciclo básico

Tradicionalmente, los diseños curriculares del Ciclo Básico de la Educación Secundaria han estado organizados en asignaturas³⁵, las mismas que comprenden las especialidades de los Institutos de Formación Docente. En la reforma del ciclo básico, Plan 96, intencionalmente se tuvo en cuenta las dificultades del cambio del ciclo primario al secundario, buscando un diseño curricular que disminuyera el impacto de la transición. El saber se organiza en áreas posibilitando un menor número de docentes con mayor carga horaria facilitando una atención más personalizada.

Entre 1996 y 2002 los datos referidos a Ciclo Básico muestran un descenso del abandono generalizado aunque un muy leve achicamiento de las brechas entre contextos. *“Los dos grados en los cuales este logro ha sido menos significativo se encuentran al inicio y al final del ciclo básico”*. Ello estaría alertando nuevamente sobre los problemas de coordinación, adaptación y diferenciales de oferta en el pasaje de un ciclo a otro de la enseñanza (de primaria a primer año de liceo y de tercer año del ciclo básico al inicio de bachillerato)³⁶. Respecto a la **repetición** ésta sufre en el Ciclo Básico la caída más importante entre 1998 y el año 2000. *“Las cohortes pertenecientes al Plan 1996 del Ciclo Básico presentan tasas de repetición claramente inferiores a las del viejo plan. A diferencia del abandono, el descenso de la repetición responde claramente a la implementación de un nuevo plan de estudios”*³⁷

El Plan 96 con importante transformaciones –extensión del tiempo pedagógico, curriculares, nueva asignación de horas docentes para hacer posible espacios de trabajo coordinado y de profesionalización y expansión edilicia– contó con una oposición muy importante de parte de los actores (docentes, directores, padres y estudiantes). Las razones de la misma pueden encontrarse, entre otras, en una de las lecciones aprendidas de la ola de reformas en los diversos países del cono sur³⁸: *“En este escenario, fue fundamental la puesta en juego de estrategias que intentaron construir mecanismos de participación que hicieran posible asentar la construcción de los nuevos ordenamientos curriculares sobre consensos investidos no sólo de autoridad científica y de expertise técnica sino, también, de legitimidad democrática”*. Una de las debilidades del Plan 96 se encuentra precisamente en no haber encontrado las estrategias adecuadas de participación. Sin embargo, creemos que hay otra razón muy importante que es también otra de las lecciones aprendidas. *“En algunos casos, la construcción de áreas o temas transversales en las escuelas se vio frustrada por la supervivencia de estructuras y reglas del “currículum histórico”*. Y el currículo histórico de la educación secundaria es el currículo organizado en asignaturas, con fuerte énfasis en los contenidos disciplinares y no siempre relacionado a las vivencias e intereses de los adolescentes.

³⁵ Salvo el Plan 63 que explícitamente anuncia la *“búsqueda de integración más avanzadas entre las ciencias” (tanto naturales como sociales)*. *“Parece recomendable en los primeros años, un criterio amplio que permita el estudio de fenómenos más que de Ciencias.”* Enseñanza Secundaria. Reforma y Plan de Estudios. (1963, pág. 47)

³⁶ ANEP (2005) Op. Cit.

³⁷ ANEP (2005) Op. Cit.

³⁸ UNESCO/OEI/ Universidad de San Andrés. Seminario “Desarrollos Curriculares para la Educación Básica en el Cono Sur”. Buenos Aires. Abril de 2006

Este currículo histórico se caracteriza por:

- Los conocimientos a enseñar son determinados por la tradición academicista y disciplinar, seleccionados sin mayor análisis de los requerimientos de la sociedad ni de las necesidades de los adolescentes.
- Existe fragmentación del saber en tanto los contenidos se organizan en áreas disciplinares o asignaturas, sin mayor vinculación entre si.
- La formación enfatiza los saberes académicos.
- El aprendizaje se basa en la memorización de contenidos.
- Prevalece la clase magistral y la enseñanza frontal en tanto el rol del docente es el de transmisor de conocimientos.
- La evaluación focaliza en los resultados de las pruebas que verifican memorización de contenidos siendo escasas las instancias de autoevaluación y retroalimentación de experiencias.

Esta modalidad de diseño curricular ha llevado a considerar a determinados saberes como “sustanciales” en la mentalidad y en las prácticas de los docentes, como “disciplinas valiosas” con importantes cargas horarias, independientemente de qué y cómo se trabaje y los aprendizajes que se logren. Esta concepción va más allá del ámbito académico generando en la cultura social una manera de valorar y seleccionar los saberes. Como consecuencia de esto, cada profesor es muy cuidadoso de su asignatura y de su “poder”. Parecería que esta puede ser una explicación de porqué las innovaciones que “toquen el poder” de la asignatura (norma “sagrada” de los profesores uruguayos) origina tanta resistencia.

Algunas ideas para una Educación Inclusiva

Un **currículo amplio y flexible** es una condición fundamental para responder a la diversidad en tanto permite tomar decisiones en función de los diferentes intereses, capacidades, circunstancias personales, sociales y culturales de los alumnos y alumnas en la educación básica y obligatoria.

Esto requerirá que el desarrollo curricular que cada centro debe realizar respecto al currículo prescripto, será fruto de un **proyecto** que permita contextualizar un conjunto de decisiones acerca de los diferentes componentes curriculares:

- selección, agrupación o separación de los contenidos,
- organización de los espacios,
- selección o elaboración de materiales educativos,
- construcción de criterios consensuados sobre la evaluación,
- concreción de orientaciones didácticas consensuadas como criterio que abarca todos los ámbitos y dimensiones de las prácticas institucionales y a todos los actores que se desempeñan en ella,
- establecer los criterios de las relaciones dentro del aula y la institución.

Trabajar con proyecto posibilita redefinir las orientaciones nacionales en función de un contexto específico que se expresa en situaciones y problemas particulares a la vez que define una modalidad de hacer escuela en un tiempo y en un espacio determinado. En este sentido, no es mecánicamente transferible a otra institución educativa ya que el

currículo común para todos los educandos del país –herramienta fundamental de democratización– precisa, muchas veces, construir múltiples y heterogéneas formas de plasmarse a nivel de cada comunidad.

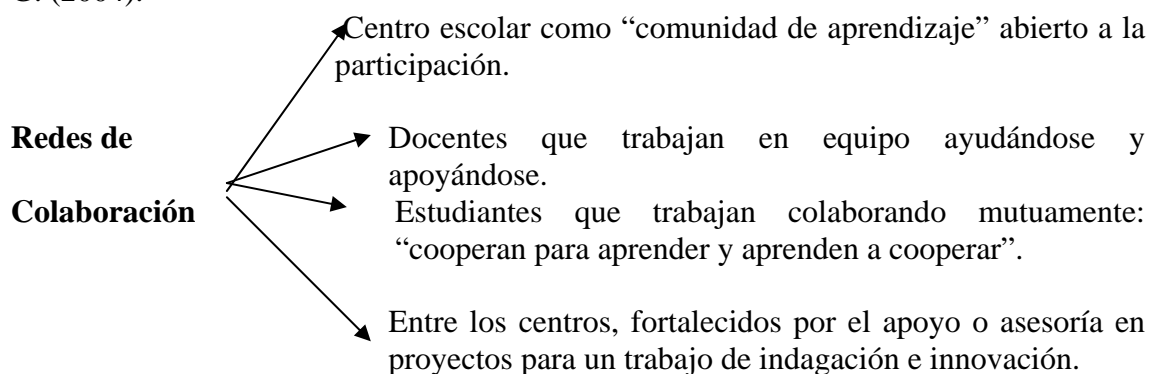
Educar para la diversidad no significa tomar decisiones para aquellos estudiantes “difíciles” sino acordar un modelo de desarrollo curricular que favorezca el aprendizaje de todos los alumnos y alumnas en su diversidad. Para diseñar el Proyecto Educativo desde una dimensión inclusiva es importante que las instituciones:

- promuevan entre los docentes un **debate para desentrañar y clarificar qué es la educación inclusiva**, qué finalidades persigue, cuál es la naturaleza de las diferencias individuales y cómo debe responder el sistema educativo a las mismas, qué modelos están implícitos en nuestras prácticas, (cuantas veces hemos escuchado “este muchacho no es para estar acá, no puede ni va a poder porque no le da” y cómo necesariamente esa profecía se cumple). En realidad la dificultad más grande para trabajar un desarrollo curricular que atienda la diversidad no son los recursos e instrumentos didácticos sino las convicciones sociales, culturales y pedagógicas de los docentes, de los padres y de los propios alumnos;
- reflexionen sobre **el estilo de organización y funcionamiento** por el que transita la institución: ¿agregado de personas o sistemas adaptables y flexibles abiertos a la complejidad? ¿se desarrollan espacios de autonomía para tomar decisiones y congregarse en torno a un proyecto que parta de las necesidades de la comunidad y de sus alumnos? ¿se involucra el colectivo educativo (directivos, docentes, alumnos y padres de familia) como actores y autores de las innovaciones educativas y no solamente como ejecutores de propuestas externas que se deben aplicar? ¿el centro se organiza y funciona con la finalidad de mejorar los aprendizajes de los alumnos y alumnas? ¿Se trabaja de manera colaborativa?
- investiguen **cómo se vinculan los actores en la institución**, cómo se sienten en sus roles, qué acciones se articulan para favorecer la existencia de un buen clima afectivo y emocional en la institución y en las aulas (condición fundamental para que los alumnos aprendan y participen de la vida del centro educativo); cómo es la cultura escolar. Es deseable que sea una **investigación de colaboración** entre los actores del centro educativo, entre otros centros, con apoyos que aporten elementos técnicos para responder a problemas prácticos en las propias instituciones. Muchos resultados de investigaciones son ignorados (independientemente de cómo fueron comunicados) porque los responsables de éstos no conocen cómo formulan los problemas quienes tienen que resolverlos en la práctica³⁹ Ainscow, M. (2003);
- desarrollen una **política de formación continua de los profesores en el centro** que a través de la pregunta y la reflexión puedan avanzar en el diagnóstico de la situación, análisis, formulación de problemas y búsqueda de soluciones. Esto supondrá una planificación colaborativa para elaborar un plan de acción que ayude a los profesores a ir encontrando las respuestas más acordes a las necesidades y características de sus alumnos y alumnas.

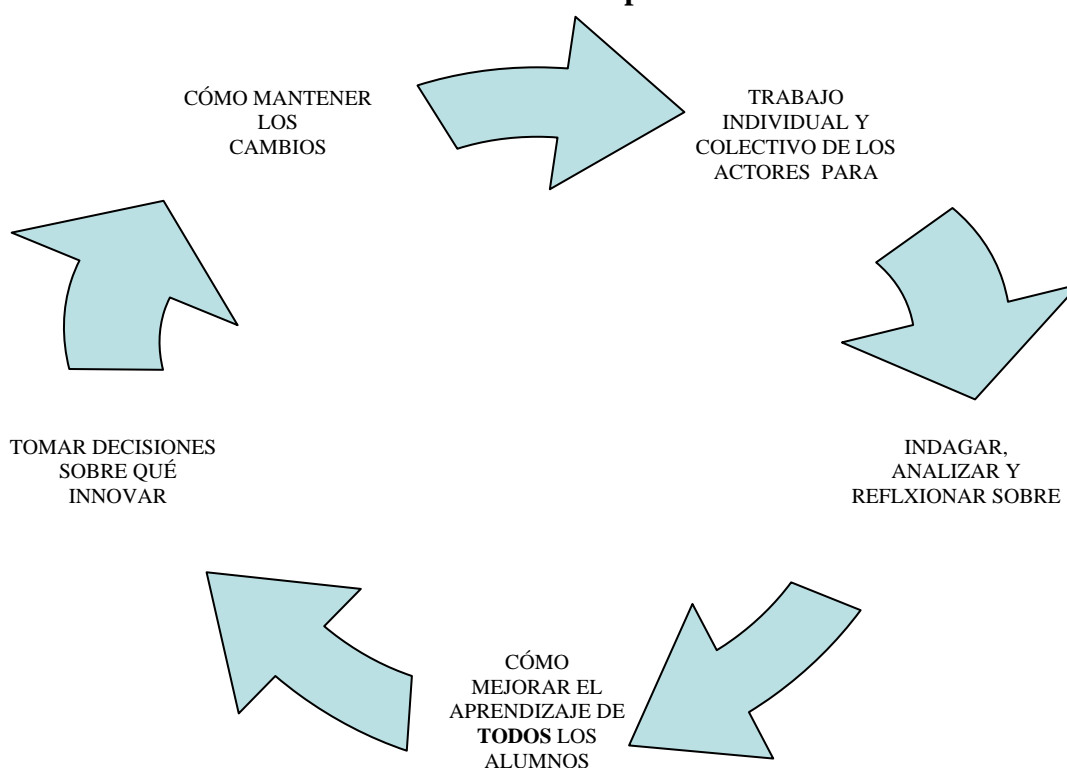
La inclusión en escuelas y liceos formando “comunidades de aprendizaje” no resulta fácil ni en nuestro país ni en aquellos que ya llevan años trabajando en esta línea. Para minimizar estas dificultades y no quedar estancados en ellas, aparece un camino facilitador al establecer “*amplias y sólidas redes de colaboración, interdependencia,*

³⁹ Ainscow, M. (2003) Op. Cit.

ayuda y apoyo mutuo. Sin ese respaldo y sin la capacidad que genera la cooperación y sinergia de muchos, es a todas luces inviable hablar de educación inclusiva”⁴⁰ Echeita, G. (2004).



El centro debe ser una comunidad donde todos aprendan de todos en base a:



¿Cómo trabajar por la educación inclusiva en Uruguay?

Es imposible realizar cambios en el vacío por lo cual avanzar hacia prácticas inclusivas requiere un equilibrio entre lo viejo (que hay que modificar) y lo nuevo a realizar, según algunas de las pautas señaladas que creemos pueden contribuir a procesar los cambios. No obstante, creemos que la educación uruguaya se debe un debate que no ha realizado en los 35 años en que se extendió la obligatoriedad de la educación básica a los tres primeros años de la educación secundaria. La mayoría de los países de la región frente a esta situación se abrió a la discusión respecto a las

⁴⁰ Echeita, G., Coor. (2004). Op. Cit.

capacidades básicas o fundamentales y se dio un reordenamiento curricular para atender la expansión de la cobertura y la calidad a la vez que intentó favorecer los distintos tramos de la escolaridad obligatoria y se actualizaron contenidos. *“Estas nuevas definiciones implicaron una transformación generalizada de la normativa curricular que se extendió desde la educación inicial hasta la formación docente, y que se realizó por medio de diversos tipo de instrumentos de regulación: se establecieron parámetros o contenidos mínimos nacionales y se promovió el rediseño de planes y programas a nivel subnacional. Los casos nacionales mostrarían que las nuevas regulaciones curriculares son más abiertas, flexibles y de carácter orientativo.”*⁴¹

La discusión frecuente en las reformas de los cambios curriculares del ciclo básico en el Uruguay se ha dado particularmente alrededor de la asignación horaria para las asignaturas que lo integran y no en qué saberes son los más adecuados para desarrollar las capacidades de todos los adolescentes. La articulación entre los niveles no se ha dado y las regulaciones curriculares no son ni más flexibles ni de carácter abierto y orientativo. La reformulación curricular del Plan 2007 para el ciclo básico de la Educación Secundaria, que se hace extensivo a toda la educación del país, no muestra signos claros y decisivos de innovaciones respecto a los diseños curriculares anteriores. Si bien es cierto que las transformaciones no se producen en los documentos sino en las escuelas, las aulas, los recreos y las salas de docentes, es importante que las instituciones educativas se vean acompañadas por las políticas educativas, las políticas públicas sociales y las comunidades de los padres de familia.

Otra de las condiciones ineludibles para el avance de la mejora de la educación en nuestro país tiene que ver con la necesidad imperiosa que la Educación sea propuesta y encarada como una **política de estado**. Resulta sorprendente que cada administración (5 años) encare una refundación de la educación y piense seriamente que “nunca antes, por primera vez” o expresiones similares puedan expresarse. La educación es una tarea inacabada por definición por lo cual tiene que estar en continuos procesos de construcción. Aceptar la diversidad es también estar dispuesto al diálogo y a la discusión en la búsqueda de consensos en los cuales los desafíos tienen que ver con ofrecer una oportunidad para el logro de una mejor calidad de vida de los seres humanos. Un proyecto de esta naturaleza no puede lograrse en una administración política. Proyectar el escenario educativo para el 2020 requiere de consensos democráticos que se comprometan a fortalecer la responsabilidad del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades asegurando las condiciones de funcionamiento de las instituciones educativas en recursos humanos, materiales y didácticos para poder atender dignamente la diversidad de los alumnos y alumnas uruguayas.

⁴¹ UNESCO/OEI/ Universidad de San Andrés. Op.Cit.