TRADICIONES ESCOLARES, INSTITUCIONALIDAD Y NUEVAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: LOS LÍMITES PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE

NILIA VISCARDI[1]

Resumen

Múltiples han sido los intentos por promover la participación de los niños y adolescentes en el sistema de educación pública de nuestro país. Ello, a instancias de los cambios configurados con la adopción de la Convención de los Derechos del Niño que se han plasmado en nuevas legislaciones: Código de la Niñez y de la Adolescencia (2004) y Nueva Ley General de Educación (2008). Concretamente, se trata de generar dispositivos que, en la institucionalidad existente, permitan dar voz a los adolescentes en los proyectos e instituciones de que forman parte.

En este trabajo nos centramos en los datos proporcionados por el Primer Censo de Convivencia y Participación respondido por directores y referentes de Centros Educativos de la ANEP en el año 2012. Nos detenemos en tres dimensiones que obstaculizan la puesta en práctica de la tan deseada participación de niños y adolescentes en los proyectos pedagógicos de Centros a través de los Consejos de Participación previstos y creados por la Ley General de Educación. En primera instancia, analizamos las tradiciones escolares que han forjado y estructurado nuestro sistema de enseñanza, signadas por el silencio como sinónimo de orden y respeto a la autoridad. En segunda instancia, en las dinámicas institucionales de las grandes organizaciones burocráticas y que están por detrás de la arquitectura política que rige los centros educativos de nuestra Administración Nacional de Educación Pública. Finalmente, la propia estructura de los Consejos de Participación en tanto nueva política, que se aleja de las sensibilidades actuales de los adolescentes para expresarse y opinar, al igual que las distancias establecidas con la comunidad educativa en que se centran los Consejos y la estructura delegativa y corporativa que dificulta la instalación de los Consejos y desestimula la participación de los excluidos del sistema: los "malos alumnos" y sus "familias disfuncionales", dificultando así, precisamente el proyecto de la inclusión educativa.

Palabras clave: convivencia, enseñanza pública, participación política

Estado y políticas de subjetividad

Aunque carecemos del espacio necesario para esta demostración, la relación entre violencia social, niñez, adolescencia y juventud e instituciones del Estado en Uruguay ha mostrado que las medidas socioeconómicas por sí solas no bastan para cambiar la situación si no se ingresa en acciones que se planteen revertir la reproducción institucional de prácticas de violencia en determinadas esferas (Viscardi, 2011). Son fundamentales, en este sentido, *políticas de subjetividad* que, típicamente, pueden canalizarse mediante acciones educativas en los más diversos ámbitos (sistema educativo, asistencia, control social y justicia). Ello debe ser guiado por la idea de que la actividad educativa es un eje sustantivo de intervención pública capaz de incidir en la reducción de la violencia social. Esto, siempre y cuando se

[1] Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad/FHCE.

integren en un conjunto más amplio de acciones estructurales.

En la década de los noventa se consolidaron respuestas neoliberales que se habían impuesto gradualmente durante la etapa dictatorial profundizando los efectos de una crisis vivida por el país sin solución de continuidad desde mediados de los años sesenta. La violencia social, que aumentó sostenidamente en los noventa y se consolidó con posterioridad, se explicaba como el efecto de muchos años de políticas de desinversión. La interpretación predominante de la recomposición social y por tanto de la disminución de la violencia desde mediados de los noventa fue la apuesta a la redistribución, la prevención y la asistencia social, junto con una mayor inversión en el área de niñez y adolescencia. Se asumió que la violencia social retrocedería modificando sus causas estructurales como resultado de un conjunto de transferencias económicas y políticas realizadas muy especialmente sobre la infancia y la adolescencia. Esta idea, en parte acertada, omite actuar sobre los procesos que tenían y tienen lugar en las instituciones educativas, de protección a la infancia, de justicia y de transmisión cultural, que también inciden en la producción de la vulnerabilidad y la violencia social. *Esto supone asumir que la violencia social puede producirse o continuarse a nivel institucional y que debe ser intervenida para no reproducir formas de exclusión y desintegración social.*

Conflicto social, violencia y papel de las instituciones

Las respuestas dadas al conflicto social a inicios del siglo XXI parecen consolidar la legitimidad de argumentos que naturalizan tendencias y demandas sociales punitivas por encima de estrategias que privilegian el diálogo, la participación y la prevención en materia de políticas públicas en diferentes escenarios sociales. Ello se verifica muy especialmente en el debate vinculado a violencia y juventud y en los ámbitos institucionales que se ocupan de niños, adolescentes y jóvenes. El eco creciente de demandas de castigo y encierro de poblaciones que se visualizan como responsables del delito y se sitúan por fuera de la «sociedad» se hace presente como «respuesta» eficaz frente a la violencia. Estas demandas canalizan los sentimientos de protección frente a la inseguridad y los miedos y tienen a los adolescentes y jóvenes como uno de sus focos privilegiados. Es difícil comprender la legitimidad de tales demandas en Uruguay, renovadas en el reciente y fracasado pedido de baja de la edad de responsabilidad penal, cuando el aumento de la población carcelaria en los últimos veinte años[2] y la recurrente aplicación de medidas de privación de libertad a menores de 18 años no han incidido en la disminución de los niveles de violencia. A juzgar por el impacto que han tenido estas medidas, resta evaluar las raíces sociales de la violencia sobre las que se construyen y naturalizan estos argumentos que, en definitiva, constituyen la parte final y más visible de un proceso profundo que encarna, desde la base, en las instituciones de socialización e integración social.

La sobreexposición de los delitos protagonizados por jóvenes —especialmente aquellos vinculados a hurtos y rapiñas— en la crónica roja oculta el hecho de que los niños, adolescentes y jóvenes de contextos de pobreza y exclusión siguen siendo aquellos que ven sus derechos mayormente vulnerados (Paternain, 2008). En este contexto, la violencia vivida en espacios institucionales tan diferentes como los programas de rehabilitación, la cárcel, los hogares del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y los

[2] 2.791 personas recluidas en 1990, 4.369 en el año 2000 y más de 8.000 presos para el año 2009 (Paternain y Sanseviero, 2008).

centros educativos marca un nuevo perfil de las formas de exclusión en el país, que ha sido escasamente abordado por la investigación académica o institucional.

Así, un discurso que legitima representaciones de defensa no cesa de crecer, alimentándose de informaciones o desconocimientos que resulta difícil revertir. Por ejemplo, una de las dificultades más importantes en las percepciones del sistema de judicialización de adolescentes por infracciones a la ley penal es la ausencia de claridad acerca de los conceptos que se manejan: el desconocimiento de la existencia de un sistema de responsabilidad penal de adolescentes está en la base de lo que se expresa hoy en día en la demanda de bajar la edad de responsabilidad penal (Tenenbaum, 2010). El desafío aparece a la hora de pensar políticas de seguridad, de comunicación y de justicia juvenil. Con la expansión de una percepción que naturaliza la violencia más allá de sus límites reales, surge la urgencia de generar una nueva noción de seguridad ciudadana que impacte en los actores y sus prácticas concretas (Tavares dos Santos, 2004).

No obstante, este discurso no crece en el aire. En las últimas dos décadas, la violencia social en sus diferentes aspectos ha aumentado en el país. El papel de las instituciones que sostienen los diferentes programas y políticas de seguridad e integración social, nuevamente, ha de ser repensado: una política que pretenda revertir estos procesos debe tomar en cuenta las prácticas institucionales que se encuentran en el origen de la reproducción de discriminaciones, estigmatizaciones y violencias. Observamos, de hecho, la dificultad del país para implementar nuevas formas organizacionales, analizar su eficacia a la luz de los resultados obtenidos y vislumbrar la mejora de la política desarrollada. La reforma del Estado en materia de justicia y seguridad tiene aquí uno de sus mayores desafíos: trabajar la violencia social transformando la violencia institucional, esto es, aquella que tiene lugar en el seno del propio Estado y sus aparatos de poder (Mallo y Viscardi, 2010).

Algunas transformaciones se han implementado en la materia. La Ley General de Educación y la Ley de Violencia Doméstica, por ejemplo. En el caso de la justicia juvenil, el CNA, con la introducción de la perspectiva de lo "socio-educativo", constituye uno de los mayores desafíos en el proceso jurídico de justicia juvenil, en un contexto en que la falta de formación específica, la tradición tutelar, la lógica penal y las prácticas de humillación y maltrato de las instituciones de privación de libertad prácticamente imposibilitan la concreción de estos objetivos (Barbero, Viscardi, 2012; Barbero, 2014).

Por otra parte, la interinstitucionalidad se propone como eje para la atención de diversos problemas sociales, exigiendo una transformación de las lógicas de antiguas instituciones como el sistema educativo, la policía o el Poder Judicial. En diversos campos, ella se ha impulsado en clave de desarrollo de una perspectiva de lo social por oposición a lo punitivo y represivo.[3] Esta oposición, sumada a la escasez de recursos que se oculta detrás de propuestas que buscan «sinergias», suele dificultar los procesos de cambio. El sentimiento de amenaza y de invasión al campo expresa las concepciones tradicionales de los roles institucionales que se adjudican a determinados ámbitos. La asociación entre la tarea de enseñanza y el sistema educativo, la aplicación de la ley y el Poder Judicial, la función de represión y la policía, la misión de amparo y el INAU aparecen como las atribuciones de subsistemas que difícilmente puede

[3] Un ejemplo claro es el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) creado el 25 de abril de 2007 y presidido por el INAU. Este está integrado además por el MIDES, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y cuenta con el apoyo de UNICEF y PNUD.

romper una articulación entre instituciones, programas o actores si no es mediante una modificación estructural de las culturas institucionales.

¿Cómo introducir la educación y el trabajo social en la justicia y en las sentencias dictadas? ¿Cómo trabajar la prevención del delito y la violencia doméstica desde la policía y su contacto con la sociedad y las comunidades? ¿Cómo construir ciudadanos activos desde la lógica del amparo prevalente en el INAU? Estas interrogantes se suman a la urgencia de revertir prácticas que atentan contra los derechos de niños, adolescentes y jóvenes que tienen lugar cuando se produce una sentencia judicial desmedida para un delito de bagatela, una desatención en un hogar de amparo, violencias físicas y psicológicas en contexto de privación de libertad, la expulsión sostenida de jóvenes pobres del sistema educativo o el maltrato en el procedimiento de detención.

Políticas de subjetividad, culturas institucionales y transformación democrática

Las condiciones de realización de la democracia y de producción de una sociedad integrada obligan a focalizar las claves institucionales para la realización de una ciudadanía que respete los derechos económicos, sociales, políticos y subjetivos en cada uno de los campos que tienen por misión trabajar con niños, adolescentes y jóvenes. Ello nos lleva a señalar insistentemente la relación existente entre instituciones o programas institucionales (Dubet, 2006) y consolidación de prácticas de inclusión e integración social que inciden en los procesos que producen o consolidan la violencia social.

Consideramos, como se mencionó, que existen algunos elementos determinantes de la relación entre violencia, juventud e institucionalidad que son claves. La idea de que la violencia estructural puede ser desarticulada por los programas institucionales y la convicción de que las medidas socioeconómicas son insuficientes si no se ingresa en disposiciones que se planteen la violencia institucional —material y simbólica— como las que las *políticas de subjetividad* permiten canalizar. Por ello, en varios espacios, la actividad educativa es un eje sustantivo de intervención capaz de incidir en la reducción de la violencia estructural e institucional.

En Uruguay las especificidades de las prácticas institucionales de atención a la niñez y la adolescencia se relacionan con la configuración temprana de un Estado de bienestar muy desarrollado, que no ha sido totalmente «desmantelado» gracias a una cultura política estatista. A partir de la década de los setenta varios procesos sociales vienen a cuestionar la imagen de una sociedad integrada y amortiguadora de los conflictos, pero que incumple los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes. Por esa razón las actuales políticas dirigidas a estos segmentos poblacionales tienen como horizonte el nuevo CNA aprobado en Uruguay en setiembre de 2004, pieza jurídica esencial en la redefinición de la ciudadanía de este sector de la población. En última instancia, este código se sustenta en la normativa internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Declaración de 1959 y Convención de 1989), marco de referencia jurídico necesario para elaborar las políticas dirigidas al cumplimiento de todos sus derechos. Sin embargo, el pasaje de una ciudadanía tutelar a una ciudadanía plena no puede lograrse solamente con cambios en la normativa.

En líneas generales el Estado ha protegido a los adultos mayores mediante el sistema de seguridad social, pero la protección otorgada a las generaciones más jóvenes ha sido históricamente insuficiente, aun Se

hace imprescindible consolidar esta reducción trabajando y revirtiendo los factores que ocasionan esa brecha en las instituciones y programas sociales, que no se revierten únicamente con el aumento de asignaciones y transferencias económicas. Se trata de abordar la dimensión institucional, esto es, cultural, de las políticas en el ámbito del Estado (Viscardi, Alonso, 2013).

En este contexto, establecemos que pensar las políticas institucionales en los ámbitos referidos supone pensar las *políticas de subjetividad.* Así, debe trabajarse el vínculo entre representaciones colectivas, medios de comunicación e inseguridades, puede educarse en la rehabilitación para impulsar un modelo de control social más orientado a la protección y reinserción que al castigo, y superar la violencia instituida como límite para la educabilidad. El horizonte es franquear las barreras que consolidan a los jóvenes como un «otro» en las más diferentes esferas reforzando una alteridad que se considera naturalmente violenta, inadaptada e ineducable.

Si observamos los procesos educativos, vemos que en Uruguay, al igual que en la región, las transferencias que se realizaron requieren cada vez más de políticas institucionales que aborden las subjetividades y los sujetos. A pesar de la importante expansión educativa a nivel global, que ha conducido a un aumento continuado de las tasas de escolarización en enseñanza primaria y secundaria, las tasas de pobreza y desigualdad a nivel global y regional se han mantenido altamente invariables (Bonal y Tarabini, 2010). Por otra parte, las distancias existentes en América Latina entre los niveles objetivos de seguridad y las percepciones de inseguridad tienen su máxima expresión en nuestro país. Se constata una tendencia por la cual en los países más seguros (Argentina y Uruguay) se presentan los niveles más altos de percepción de inseguridad (BID, 2008), lo que muestra que es necesario trabajar los elementos subjetivos de la relación entre violencia y medios. La cuestión de los medios —y de la violencia simbólica— es capital en una sociedad marcada por una política de comunicación que, además, trasciende los límites del Estado en su carácter global. Finalmente, el aumento de la población carcelaria y la falta de medidas eficientes de rehabilitación han sido históricamente factores de reproducción de la violencia (Body Gendrot, 1997; Wacquant, 1999).

¿Dónde focalizar? Deben resolverse las tensiones institucionales de los ámbitos a disposición. ¿Qué penalizar cuando se debe responsabilizar a alguien porque ha cometido un delito a la ley penal, pero además se debe aplicar una sanción de carácter educativo? Se tensiona al máximo, de hecho, la relación entre castigar y educar en el ámbito del sistema punitivo del Estado. El sistema judicial debe aplicar medidas socioeducativas, y para hacerlo debe existir un sistema institucional que efectivamente pueda dar cuenta de ellas. No es la realidad en muchos programas del INAU de hoy, algunos de ellos aún de corte más carcelario que educativo. De hecho, la situación del INAU hace que no exista un sistema real ampliado de medidas socioeducativas sobre todo en la privación de libertad.

La Administración Nacional de Educación Pública es, sin dudas, el organismo del estado uruguayo más amplio y extendido: asisten a ella unos 660.000 alumnos (MEC, 2012), cuenta con una red de más de 2.900 centros educativos dispersos en todo el país y se desempeñan en ella unos 42.000 docentes (ANEP, 2008). Atiende cuatro niveles de enseñanza –inicial, primaria, media y terciaria- a través de cuatro Consejos de Educación y despliega multiplicidad de acciones y programas que impactan en los niños,

adolescentes y jóvenes, así como en sus hogares de origen y en la comunidad en que se insertan. La arquitectura administrativa que da soporte al cumplimiento de la misión educativa de la ANEP, al igual que su estructura política, presenta particularidades. Políticamente, la ANEP tiene autonomía respecto del Poder Ejecutivo, lo cual le permite definir sus propias líneas de trabajo y de política. La impronta que ha dejado en el sistema su consolidación histórica, a fines del siglo diecinueve, con la emergencia de un Estado Nación, se traduce en un conjunto de principios políticos, de prácticas educativas y de dispositivos institucionales que continúan vigentes al día de hoy. Los principios políticos de laicidad, gratuidad y obligatoriedad permanecen como valor indiscutible de nuestra formación inicial, primaria, media y superior. Ellos se complementan en la nueva Ley General de Educación instaurando otro conjunto de principios necesarios ante las principales dinámicas sociales que atraviesa la educación en pleno siglo veintiuno.

Es así que se establece la consagración del derecho a la educación y su definición en tanto bien público y social. La educación se establece en tanto "… orientada a la búsqueda deuna vida armónica e integrada a través del trabajo, la cultura,el entretenimiento, el cuidado de la salud, el respeto al medio ambiente, y el ejercicio responsable de la ciudadanía" (Ley General de Educación N°18.437 art. 3). Asimismo, el respeto a la diversidad, la inclusión educativa de todas las personas sin discriminación alguna son consagrados al igual que una formación en ciudadanía que garantice a todos su desarrollo en tanto sujetos de derechos y el impulso a la participación como sostén de este proceso. La consagración de estos dispositivos ha desatado un conjunto de tendencias que por momentos tanto consolidan como interpelan las prácticas de nuestro sistema de enseñanza y sus modalidades institucionales. Algunos de ellos son resultado de los procesos sociales que genera todo sistema burocrático legal de acción. En la ANEP, los problemas educativos se asocian muchas veces a dinámicas de decisión que, en la búsqueda de garantizar el correcto y debido proceso legal, pueden distorsionar los efectos de sentido esperados. Es así que el anonimato, la despersonalización, la lentitud en los procesos de gestión administrativa, la primacía de la norma sobre el derecho de los individuos y sus particularidades, los procedimientos que los diferentes colectivos se dan para garantizar sus derechos y hacer llegar sus reclamos -entre tantos hechos- se constituyen en procesos estructurales que producen muchas veces dinámicas conflictivas, contradictorias y de difícil resolución al interior del sistema.

Administrativamente, el proceso de descentralización de la gestión que se ha profundizado en el conjunto del país permitió que varias de sus decisiones en los más diferentes planos sean más ejecutivas. No obstante, es difícil revertir las tendencias a la centralización históricamente instauradas que situaron en la capital del país las instancias de decisión política y gestión administrativa más importantes. Nuevas dinámicas interpelan tradiciones educativas fuertemente instauradas. Algunas de ellas emergen, como se mencionó, de las nuevas definiciones que la Ley establece y de la búsqueda de los actores por plasmarlas en la institucionalidad existente, modificándola o generando nuevos dispositivos. Otras surgen de las prácticas institucionales de un sistema administrativo de gestión burocrático legal. Finalmente, las dinámicas políticas, sociales y tecnológicas que un mundo globalizado produce, y a las cuales el sistema nacional de educación no escapa, también inciden en nuestra realidad nacional. Las redes de información,

las tecnologías de la comunicación, las evaluaciones internacionales de resultados de aprendizajes, la primacía de algunos idiomas frente a otros en un escenario de competitividad de mercado, las transformaciones del mundo del trabajo y sus dinámicas de reclutamiento, la depreciación constante de los títulos y la tecnificación de los procesos de trabajo, la fragmentación cultural del sistema y la emergencia de circuitos educativos que consolidan la desigualdad social, el uso instrumental del saber y de la ciencia, son otros tantos fenómenos que atraviesan la vida cotidiana de los centros educativos y el sentido de la educación vivido por alumnos, docentes, padres, comunidades educativas y representantes de la educación. Las tradiciones pedagógicas están indudablemente en tensión. Las mismas cuentan con bases sólidas en una cultura institucional y política cuya arquitectura selló diversos horizontes de sentido difíciles de modificar. La idea de un adulto que encarna desde su posición de poder —garantizada por el cargo— una relación con el saber que es asimétrica respecto de un niño pensado como "incompleto" ha entrado en crisis sin que se visualicen salidas concretas a este modelo que funda la relación docente-alumno. Es así que las modalidades de constitución de la autoridad pedagógica se ven cuestionadas cotidianamente por los sistemáticos desencuentros entre niños, adolescentes, jóvenes y adultos que reclaman —de ambos lados del pupitre educativo— el reconocimiento del otro, la validez subjetiva del lazo y el interés genuino por el saber en tanto ejes del intercambio educativo. Esto deviene en una creciente pérdida de eficacia simbólica y material del conjunto de mandatos morales, normativos y disciplinarios que el sistema intenta refrendar, alimentando la frustración cotidiana de docentes y estudiantes y estimulando el crecimiento de respuestas de defensa social, de culpabilización y de estigmatización del otro y de patologización del conflicto escolar. Asimismo, consolida una fragmentación cultural del sistema impensada por aquellos que, instaurando las bases de nuestra institución educativa, veían en ella el mecanismo universal de combate a la desigualdad social y económica que introducía el capitalismo de la primera modernidad. Pero es verdad también que aquella voluntad política permanece anclada en las bases fundantes del sistema, originando también la búsqueda de salidas a estos dilemas de la relación pedagógica, búsqueda que dispara acciones individuales, colectivas, programas, proyectos y dinámicas de anclaje de los nuevos principios que pueden fundamentar una relación alternativa con el saber y anclar en un conjunto renovado de dispositivos escolares. Parte de esta indagación en que se encuentra inmerso el colectivo de la educación ha revalorizado otras formas expresivas de relacionarse con los alumnos y otras modalidades de vinculación con sus familias de origen y con la comunidad del centro. Ha disparado proyectos pedagógicos de integración e inclusión educativa, ha canalizado trabajos de reflexión sistemáticos sobre los problemas sociales de la educación y ha estimulado el uso de otras formas y prácticas políticas en los centros educativos. Muchas de ellas, hay que resaltarlo, basadas muy especialmente en aquellos mecanismos que promueven la participación y representación de sus actores y defienden la inclusión educativa y el reconocimiento de la diversidad. El escenario concreto en que estas búsquedas se producen es el territorio en que ancla el centro educativo. La gran ciudad, la localidad o el ámbito rural, las dinámicas demográficas, económicas y sociales del entorno y la mayor o menor presencia de instituciones de integración social en el medio conforman el contexto en que se estructura la práctica de cada centro de enseñanza. Los soportes institucionales de la escolarización tienen que ver tanto con aquello que el sistema educativo brinda a través de sus mecanismos institucionales (recursos humanos y materiales) como con el particular procesamiento que, de su entorno, efectiviza cada escuela, liceo o centro de formación docente. El modo en que se entrelazan

los procesos hasta ahora definidos en la formación de ciudadanía, la convivencia y la participación han emergido bajo un signo muy claro a través del análisis que nos permitió el "Primer Censo de Convivencia y Participación". A la diversidad de procesos sociales, económicos y políticos que vive nuestra sociedad, corresponde una enorme diversidad de prácticas y formas institucionales en la ANEP. Asimismo, un amplio conjunto de fortalezas para la formación en ciudadanía, así como una gama no menor de soportes institucionales, prácticas y representaciones de sus actores que parece ir a contrasentido de la consolidación de prácticas sustentables para la convivencia democrática y el impulso a la participación. Siendo que el lector tuvo oportunidad de observar estas dinámicas a través de la información desplegada en los apartados precedentes, nos remitiremos a señalar aquellas que, a nuestro juicio, emergen como las prácticas más claras de promoción de una formación renovada en ciudadanía. Asimismo, indicaremos los procesos que parecen operar debilitando los soportes institucionales que favorecen esta con- vivencia democrática y la participación plural de todos los actores de la comunidad educativa. El análisis de la matrícula ha mostrado situaciones diferenciales en cada Consejo de Educación. Es real que la escasez de alumnos puede atentar contra la posibilidad de construir bases plurales para la educación en ciudadanía. Pero ello se contrarresta, muchas veces, en el hecho de que la llegada de un centro educativo a espacios rurales que cuentan con pocas chances de desarrollo social constituye, en sí, un acto político de soporte a la construcción de ciudadanía y a la defensa del derecho a la educación. Ahora claramente la existencia de centros educativos masificados constituye un dato estructuralmente desestimulante para la conformación de un proyecto educativo colectivamente compartido. Usualmente, el anonimato que prima en los centros masificados atenta con las oportunidades de generar espacios de diálogo, dinámicas de reconocimiento y prácticas reales de intercambio entre todos los actores del centro. Cada centro en funcionamiento es un espacio en formación de ciudadanía de hecho. Depende, por tanto, del impulso de sus colectivos docentes el sentido que se dé a esta formación. La presencia de centros que atienden a una matrícula que supera los 800 estudiantes tiene su correlato en la existencia de colectivos docentes que superan las 200 personas en muchos centros. Es difícil pensar, sobre todo a nivel de enseñanza media, en la sustentabilidad de un proyecto pedagógico, sea cual fuere su naturaleza, con un cuerpo de profe- sores y docentes tan extendido. Se hace difícil encontrar los tiempos, los espacios de diálogo y el trabajo común en una línea consensuada por los representantes de la institución. A la cantidad de alumnos atendidos por un profesorado o cuerpo de maestros más o menos extenso, se suman las posibilidades de concretar la existencia de un proyecto institucional siempre y cuando el cuerpo directivo lo impulse y sostenga. Si atendemos a la permanencia que los directores de centro tienen en sus cargos, se presentan nuevamente debilidades en este aspecto. Si bien hay varios indicios de movilidad de la carrera docente que son positivos en términos de estímulo y se perciben a través del acceso a edades tempranas a los cargos de dirección, también es verdad que la escasa permanencia de muchos directores en sus puestos de trabajo atenta contra las posibilidades de sostener en el tiempo un programa o proyecto de formación en ciudadanía, de estímulo a la convivencia y de fortalecimiento de la participación. La emergencia y consolidación de programas pedagógicos constituye una señal positiva ante la existencia de un sistema en el que parecen anclar mayoritariamente programas de corte asistencialistas. El asistencialismo, necesario en todo sistema de enseñanza para atender algunas circunstancias, no puede ser la única referencia para los procesos que la inclusión educativa requiere. Tampoco el temor a la comunidad y el reclamo de medidas de seguridad apuntalan climas institucionales auspiciosos para el trabajo con el entorno social. Sí

constituye una fortaleza de nuestro sistema de enseñanza la declaración por parte de los referentes de que son escasas las situaciones conflictivas o de violencia vividas al interior de los centros educativos –entre sus integrantes- o en el entorno inmediato. Al igual que en el conjunto de la sociedad uruguaya, la seguridad medida por los hechos de violencia vividos contrasta con el temor y la percepción de inseguridad. ¿Con qué recursos materiales y pedagógicos se cuenta para trabajar en una escuela, en un liceo, en una escuela técnica o en un centro de formación docente? A través de las opiniones relevadas por los directores todo parece indicar que los soportes materiales muestran realidades dispares. Aunque las necesidades de infraestructura aparecen mayormente saldadas, las demandas de recursos pedagógicos para la tarea de enseñanza parece indicar el norte bajo el cual los procesos de escolarización deben continuar orientándose para actuar como soportes efectivos del encuentro pedagógico. Libros de texto, materiales pedagógicos, proyectores y bancos –entre otros- siguen en falta para muchos centros educativos. Las necesidades de formación aparecen expresadas en el acceso diferencial a los cursos de capacitación y formación en convivencia y ciudadanía por parte de cada Consejo de Educación. Asimismo, en el escaso acceso a la formación de posgrado del conjunto de los docentes de la ANEP. Sea de un modo directo o indirecto, es indiscutible que la formación permanente y de posgrado del personal docente favorece el contexto cultural en el cual se desarrollan los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Favorece, por tanto, las bases pedagógicas de todo proyecto de formación en ciudadanía. Hemos observado, a nivel territorial, que muchos centros cuentan con una red importante de instituciones sociales, de salud, de recreación, de deporte o de protección en su entorno inmediato. Pero una gran cantidad de ellos, prácticamente la mitad en muchos casos, desarrollan su labor en territorios carentes de otros apoyos del Estado que no sean la propia escuela o la comisaría. Y muchos de estos centros son precisamente los que reciben a los estudiantes más pobres de nuestra sociedad. Esto signa un proceso de desarrollo que es necesario transformar para que no pesen sistemáticamente sobre la educación un conjunto de demandas que deben ser apoyadas por otros organismos estatales y municipales. Centremos ahora la mirada a la vida cotidiana del centro educativo y a los elementos vinculados a una concepción del ¨estar con el otro¨. Gran parte de los proyectos de convivencia se juegan en la naturaleza de las normas que cada centro educativo se da para regular las rutinas, las prácticas y la orientación vincular con el otro. La emergencia de un importante conjunto de reglas que fortalecen valores vinculares asociados al rechazo a la violencia, al diálogo, al reconocimiento del otro, el respeto por la diferencia y la diversidad, el llamado a la solidaridad, son indicadores auspiciosos a la hora de imaginar una comunidad educativa democrática, plural e inclusiva. No obstante ello, también aparece de forma sistemática la reiteración de mandatos disciplinares relativos a la rutina escolar, el uso de sus espacios, de la higiene, de la presentación de la persona y del respeto a la autoridad que representan el cargo o el referente adulto. Se consolidan en este sentido un conjunto de mandatos que no promueven valores vinculares significativos para la inclusión y la diversidad. En los contextos en que se construyen los sentidos actuales de la adolescencia, pueden ser obsoletos o incluso autoritarios si no se complementan con proyectos participativos. La disciplina es imprescindible en contextos y colectivos de compleja arquitectura. La noción de respeto a la Ley también es clave. Pero un centro educativo requiere de otros soportes para canalizar el vínculo con el otro, esencia del trabajo docente. Parte importante del proceso de legitimación de la norma refiere al modo en que se construye y a las modalidades bajo las cuales se difunde. Aunque la cultura pedagógica que confiere a la máxima autoridad el don de enunciar la ley e impartirla se plasma en

la primacía de docentes y directores a la hora de proponer normas y difundirlas, sorprende la participación significativa de los alumnos en este ámbito si seguimos las declaraciones de los referentes y directores. Ello puede quedar relativizado si contrastamos la participación que tienen los alumnos a la hora de proponer las normas y aquella que se concreta a la hora de difundirlas. El modo en que se dan a conocer estas normas indica una cultura comunicativa aun escasamente participativa. Los mecanismos impersonales, tales como el uso de la cartelería, junto a aquellos que ratifican la primacía de la autoridad son los que priman. No obstante, también existen instancias de diálogo y/o informativas que son significativas en todos los Consejos de Educación y permiten consolidar prácticas de intercambio y reflexión sobre estas normas. Ello es fundamental en todo proceso de convivencia democrática en que se espera —más que el acatamiento irreflexivo—, la creencia en la norma y en la legitimidad de su proceso de construcción. Finalmente, los representantes de la comunidad y los padres, en general, tienen escaso protagonismo en materia de convivencia y participación en las instituciones educativas. Es llamativa, de hecho, cierta tendencia a la restricción de la presencia de los padres si interpretamos como tal el amplio conjunto de normas que procuran regular los horarios y modalidades de presentación de los responsables y padres de alumnos en escuelas, liceos o escuelas técnicas. La hospitalidad no parece ser el lema preponderante de varios centros de estudio. Probablemente, una resignificación del sentido del trabajo y del lazo con el entorno y la comunidad en los dispositivos de atención a los padres y responsables de niños y adolescentes permita canalizar formas menos autoritarias de intercambio con la comunidad y sus representantes, sean ellos padres, vecinos o ex alumnos. Un hecho sorprendente emerge en el análisis del Censo. A pesar de su reciente creación y de las dificultades de implementación señaladas, el sistema de enseñanza uruguayo ha mostrado una importante capacidad de incluir junto a sus mecanismos tradicionales de participación a los más novedosos tales como los Consejos de Participación. Existen claras diferencias en los Consejos de Educación de la ANEP respecto del grado de instalación de los mismos. Pero aún en el CEIP en que es fuerte la tradición de participación canalizada en las Comisiones de Fomento, ha sido instalado el dispositivo y funciona con cierta regularidad en diversos centros. El cambio más significativo, probablemente, sea aquel relativo a la construcción de la agenda educativa que promueve la instalación de este dispositivo. La paulatina posibilidad de dar voz a los alumnos, a los padres o responsables y a los representantes de la comunidad se plasma de forma diferente si atendemos al funcionamiento real y efectivo de este mecanismo de participación. O sea, más allá de su instalación, en la dinámica y frecuencia de sus reuniones. Pero se plasma también en el giro que opera a nivel de enseñanza media respecto de los asuntos tratados: el progresivo desplazamiento de temas económicos en favor de temas pedagógicos es de importancia para la construcción de bases sustentables de convivencia en los centros. Es importante que las instituciones se den el espacio para abordar y resolver sus necesidades locativas y los problemas de su infraestructura edilicia. Pero una comunidad educativa activa tiene que suponer algo más que reunir a sus integrantes para dirimir cómo obtener recursos que permitan saldar las carencias locativas. Supone que se llama a todos —docentes, padres, niños, adolescentes, jóvenes, funcionarios e integrantes de la comunidad— para que puedan dialogar respecto del tipo de educación que desean. Sin embargo, un conjunto importante de la información relevada en voz de los responsables de centros parece aun situar a los padres, responsables de alumnos y a la comunidad en el espacio más débil a la hora de promover la participación. Aunque el señalamiento de un buen vínculo entre escuela y familia por parte de los directores de centros educativos es un indicador muy favorable,

parece constituir una debilidad el hecho de que este vínculo no se fortalece integrando efectivamente a estos actores en la estructura de control y gestión democrática de los centros educativos.

Bibliografía

ANEP (2008), Censo Nacional Docente de la ANEP 2007, Montevideo, Tradinco.

ARIÈS, Philippe. **El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen.** Madrid, Taurus, 1987. Primera edición 1960.

BID. **Calidad de vida. Más allá de los hechos**, 2008. http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=b-632

BODY-GENDROT, Sophie: **Les villes face à l´insécurité. Des ghettos américains aux banlieues françaises,** París: Bayard, 1998.

BONAL, Xavier; TARABINI, Aina (eds.): **Ser pobre en la escuela. Hábitus de pobreza y condiciones de educabilidad,** Buenos Aires: Miño Dávila, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **La miseria del mundo.** Akal, Madrid, 1999.

CASTEL, Robert. **Las metamorfosis de la cuestión social.** Una crónica del salariado. Paidós, Buenos Aires, 1997.

DONZELOT, Jacques. **La policía de las familias. Familia, sociedad y poder.** Nueva Visión, Buenos Aires, 2010.

DUBET, François. **El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad,** Barcelona: Gedisa, 2006.

DURHAM, Deborah. **Los jóvenes y la imaginación social en África.** Cuadernos de Antropología Social Nº 33, FFyL – UBA, Buenos Aires, 2011, pp. 53–69.

MALLO, Susana; VISCARDI, Nilia. **Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes.** FCS, CSIC, UDELAR, Montevideo, 2010.

MARGULIS, Mario. **La juventud es más que una palabra.** Ensayos sobre cultura y juventud. Biblos: Buenos Aires, 2008.

MEC (2012), **Anuario Estadístico de Educación,** Montevideo.

PATERNAIN, Rafael y SANSEVIERO, Rafael. **Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?** Friedrich Ebert Stiftung: Uruguay, 2008.

VISCARDI, Nilia. **Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI. Medios, justicia y educación**. Montevideo, Fesur, 2011.

VISCARDI, Nilia; ALONSO, Nicolás. **Gramáticas de la Convivencia**. ANEP, Montevideo, 2013.

WACQUANT, Loïc. **Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio.** Manantial: Buenos Aires, 2007.

WACQUANT, Loïc: **Les prisons de la misère,** París: Raisons d'Agir, 1999.