

Estrategia
Nacional para la
Infancia y la
Adolescencia

Bases para la discusión sobre lineamientos estratégicos para un Plan de Acción ENIA 2015-2020

ADOLESCENCIA

Setiembre 2014



estrategia nacional
para la infancia y la adolescencia

Documento elaborado por Valentina Curto, Melisa Sánchez y Rafael Tejera (Equipo Unidad de Apoyo a la ENIA - División de Protección Social-DNPS). Con aportes y comentarios de Maira Colacce (Ex Directora División de Protección Social) y Andrés Scagliola (Director Dirección Nacional de Políticas Sociales). El documento incorpora comentarios de Gustavo De Armas, María Ester Mancebo, Marcelo Setaro y Cecilia Zaffaroni.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento se crea como insumo de trabajo para el proceso de discusión e intercambio sobre lineamientos estratégicos en pos de la elaboración del próximo Plan de Acción de la ENIA 2015-2020. Este documento se centrará en la Adolescencia¹, elaborándose documentos de similares características para los demás ciclos de vida planteados en la ENIA, Embarazo, Primera Infancia e Infancia. Para ello se tomaron como referencias centrales los documentos elaborados en el proceso de la ENIA durante los años 2008 y 2009, y otras fuentes documentales y bibliográficas.

2. SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS EN URUGUAY

En este apartado se abordarán en primer lugar temas educativos vinculados a fortalecer las trayectorias educativas, el proceso de inclusión social, la incorporación de las TICs en el aula y las becas como incentivos para la continuidad en el sistema educativo. En segundo lugar se describen temas que transversalizan a la etapa de la adolescencia como ser embarazo adolescente, consumo de sustancias psicoactivas, nutrición y actividad física, violencia, accidentes y salud mental.

2.1. Temas educativos

El tema educativo ha cobrado en los últimos años protagonismo en la agenda política y social. Tanto en ámbitos públicos como privados es un tema que genera debate y preocupación.

Existe un consenso a nivel político sobre darle prioridad a este tema como un eje central en el desarrollo del país. En este sentido se han desplegado variadas políticas que apuntan a garantizar una educación de calidad e inclusiva.

En esta línea en la matriz del Plan de Acción de la ENIA para 2010–2015 se delinean metas de impacto en relación a los aprendizajes, a la repetición y al abandono así como también metas de producto referidas a la asistencia y el egreso, tamaño medio de grupo y actividades de socialización y recreación. Estos aspectos son los principales núcleos a abordar en el sistema educativo.

La ENIA se planteó objetivos en relación a tres áreas: asistencia, tamaño de los grupos y actividades de recreación/socialización.

En asistencia la ENIA planteó como meta una tasa de asistencia a la educación de 100% en el tramo de 12 a 15 años, y de 75% en 16 a 17 años.

En el año 2012 en el tramo de 12 a 14 años la asistencia bruta era de 95% y la neta al ciclo básico era de 76%. Respecto al tramo de 15 a 17 años había una tasa bruta de concurrencia a la educación de 79% y una tasa neta al ciclo superior de 50%.²

Respecto a la culminación de ciclos educativos las metas eran de un 85% para el ciclo básico en jóvenes de 18 a 20 años, y 55% de culminación del ciclo superior en jóvenes de 21 a 23 años.

¹ La Organización Mundial de la Salud define a la adolescencia como aquel período de vida que transcurre entre los 10 y los 19 años de edad, subdividiéndola a su vez en adolescencia temprana o preadolescencia (de 10 a 14 años de edad) y adolescencia tardía (de 15 a 19 años de edad).

² MEC (2013) “Logro y Nivel educativo alcanzado por la población N°3- 2012”. Datos relevados en el año 2012. P 42. El Plan de Acción 2010-15 de la ENIA refiere a un 100 y un 75% de “tasa neta” de concurrencia en esas edades. Se ha optado aquí por señalar tanto la neta como la bruta.

Para tramos etarios próximos, aunque no iguales a los planteados por la ENIA, los resultados en 2012 eran de 64% de culminación del ciclo básico en jóvenes de 17 a 18 años, y 37% de culminación del ciclo superior en jóvenes de 21 a 22 años.³

Tanto los niveles de asistencia como la culminación de ciclos en educación media básica y media superior están profundamente ligados con los cambios experimentados en el sistema educativo en los últimos años treinta años. Uno de los cambios más notorios a señalar es el crecimiento vertiginoso de su matrícula tanto en términos absolutos como en relación a la población adolescente y joven del país. Según De Armas la acelerada expansión en la matrícula constituye una de las “revoluciones ocultas”, esta evolución sostenida muestra que desde el 2008 al 2010 la matrícula en media y terciaria pasó de 168 mil estudiantes a 339 mil, es decir se duplicó.⁴

Esta evolución sostenida se debe a la inclusión de los sectores de más bajos ingresos y a la generalización de la educación terciaria de los estratos medios. Se podría decir que el acceso se ha democratizado aunque aún no es sostenido.

“Pese al crecimiento de la matrícula, el acceso de los adolescentes a la educación media y de los jóvenes a la terciaria está aún lejos de ser satisfactorio, y, en particular, sus trayectorias en el sistema educativo distan de ser óptimas, a consecuencia de altos niveles de extra-edad o rezago. (...) conforme se avanza en las edades la proporción de adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera de la educación, crece en forma significativa”.⁵

El tamaño de los grupos se mantuvo estable en los últimos años, según UNICEF en 2011 el promedio era de 30 estudiantes por grupo. La meta establecida por la ENIA es que el 90% de los grupos no superen los 30 estudiantes. En 2011, el nivel promedio era de 30 estudiantes, por lo que puede estimarse que gran parte de los grupos permanecen por encima de esta cifra.⁶ Respecto a actividades de recreación/socialización se propuso como meta que el 70% de los adolescentes participen de este tipo de actividades. Si bien existe un despliegue de iniciativas orientadas a promover la participación de los adolescentes en actividades recreativas, resulta difícil tener un indicador que dé cuenta de todas las propuestas existentes.⁷ Tampoco en el planteo de la meta queda claro a qué universo hace referencia: si a todos los adolescentes del país o a aquellos escolarizados. Para el próximo plan de acción sería recomendable en primer lugar, afinar esta propuesta de manera que sea posible medirla, y en segundo lugar disponer de un sistema de monitoreo de las acciones implementadas.

En materia de impacto la ENIA se planteó tres grandes áreas de objetivos: mejorar los niveles de aprendizaje, reducir la repetición y el abandono.

En cuanto a la medición de los aprendizajes adquiridos por los alumnos las pruebas PISA constituyen una de las fuentes de datos centrales a tener en cuenta. Al respecto señala De Armas (2014) “reconociendo una vez más que las competencias o capacidades que releva PISA no son las únicas que merecen atención, probablemente uno de los resultados que merecen mayor atención y que deberían ser considerados en dirección a mejorar la calidad de la educación básica (primaria y media) es la proporción de adolescentes que no alcanzan los niveles mínimos de suficiencia en las áreas estudiadas, ya que esto implica que no cuentan con capacidades elementales de comprensión lectora, producción escrita, dominio lógico

3 MEC- Dirección de Educación “Anuario Estadístico de Educación 2012”.

4 De Armas Gustavo (2014) “Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Estudios”. Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay”. P 86.

5 De Armas Gustavo (2014) “Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Estudios”. Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay”. P 86.

6 Ibíd. P 71.

7 Campamento educativo, +Centro, Centros MEC, Casa INJU, entre otros.

matemático y dominio científico”⁸.

La ENIA planteó como meta incrementar en un tercio la proporción de estudiantes con resultados ubicados por encima del nivel 2 en lenguaje y matemática respecto a lo relevado en el estudio de PISA realizado en el año 2009.

Si bien no se cuenta con resultados expresados en esos términos la evaluación global de PISA 2012 dio para Uruguay resultados más bajos que los de PISA 2009. En 2009 el rango de notas en lenguaje y matemática se ubicaba entre 426-427 puntos de promedio, y en 2012 descendió a 409-411.⁹ Esta reducción se produjo en 2012 por primera vez, tras obtenerse resultados estables en las pruebas precedentes desde 2003. Se ha señalado que en este cambio puede haber influido el incremento de la matrícula y la consecuente inclusión de más estudiantes provenientes de contexto desfavorable.

La ENIA establecía además como meta reducir la brecha de resultados entre los quintiles de ingreso extremos. En 2012 el promedio de puntaje obtenido por los estudiantes de contexto muy favorable fue de 492 puntos, y en el de muy desfavorable de 334 puntos (en una escala de seis categorías).¹⁰

En materia de repetición las metas formuladas por la ENIA fueron alcanzar un 15%, tanto en el ciclo básico como en el superior.

En el ciclo básico la repetición, tras mantenerse en alza desde 2004, ha descendido a partir de 2011, y se situaba en 2012 en 30%. En el ciclo superior era para el mismo año de un 29%. En ambos casos se mantienen cifras alejadas respecto a la meta.¹¹

La ENIA agregó como meta que la repetición no presentara brechas de más de 10% entre “sectores socioeconómicos” aunque no se cuenta con datos sobre este indicador.

Sobre el abandono educativo la ENIA postulaba en términos poco precisos una “reducción significativa”, sin embargo se observa una leve tendencia a su reducción registrándose en 2012 un 3,4%.¹²

Ante la situación de educación media y superior antes descripta, desde el año 2005 a la fecha se han impulsado varias iniciativas. Las mismas apuntan a fortalecer las trayectorias educativas y escolares; desarrollar diferentes programas que hagan efectiva la inclusión educativa y la acreditación de ciclos educativos, así como también repensar el tiempo y los espacios pedagógicos; universalizar el acceso a las tecnologías de la información; implementar políticas de transferencias de recursos que buscan garantizar el acceso y la permanencia a la educación¹³. A continuación se describen estas iniciativas en sus rasgos fundamentales.

- **FORTALECER LAS TRAYECTORIAS EDUCATIVAS**

Dentro de las iniciativas que buscan fortalecer y desarrollar las trayectorias educativas y escolares se encuentran el Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos y Compromiso

8 De Armas (2014) “Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Estudios”. Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay”. P 90.

9 En 2009 el resultado global fue de 427 en matemática y 426 en lenguaje. En 2012 fueron respectivamente de 409 y 411.

10 De Armas (2014), p.90-91.

11 MEC-División de Educación (2013) “Anuario Estadístico de Educación 2012” P 109. Datos relevados en el año 2012.

12 Datos proporcionados por la Dirección de Investigación y Evaluación de Planeamiento de CODICEN año 2012.

13 “Informe de avance del plan de acción 2010-2015”. P 36.

Educativo. Este tipo de programas parten del supuesto de que la trayectoria del estudiante es una sola y son las instituciones educativas las que deben adaptarse a ellos con el objetivo de garantizarles el derecho a la educación. Tanto Tránsito entre Ciclos Educativos como Compromiso Educativo ponen el foco en los tránsitos generando puentes mediante la incorporación de figuras de acompañamiento y cercanía.

Estas políticas educativas son innovadoras en su ingeniería institucional ya que son articuladas entre los desconcentrados de la ANEP y en coordinación con otras instituciones del estado, MIDES, MEC, INJU, UDELAR. Parten del supuesto de que los problemas educativos no se resuelven únicamente con actores de la educación sino que es necesario generar alianzas institucionales a nivel político, técnico y en el territorio.

- **REFORZAR EL PROCESO DE INCLUSIÓN EDUCATIVA**

Respecto a las iniciativas que buscan la inclusión y acreditación educativa se despliegan políticas que apuntan a reforzar el proceso de inclusión de aquellos que por diferentes situaciones no han podido continuar con los estudios o no han podido finalizarlos. En este sentido en la administración anterior se implementaron el Programa de Aulas Comunitarias (PAC), Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico, Liceos Abiertos (CES), Formación Profesional Básica y Comunitaria (CETP), CECAP (MEC), Áreas Pedagógicas (INAU), Programa Puente, PROCES y Uruguay Estudia. En este período de gobierno se llevan a cabo Pro Mejora, Fortalecimiento Educativo (CODICEN), +Centro (INJU) y Programa Rumbo (CETP).

Por mencionar algunos ejemplos tanto FPB, PAC y Programa Rumbo son propuestas que están dirigidas a adolescentes y jóvenes que finalizaron primaria y abarcan edades variadas, FPB es para mayores de 15 años, Rumbo para mayores de 18 y PAC entre 12 a 16. La propuesta contempla diferentes trayectos que se adaptan a los recorridos curriculares, es decir que cada una de las propuestas prevé diferentes “puertas de entrada”.

En el caso del FPB la propuesta consta de tres tipos de trayectos diferentes: el trayecto I, dirigido a egresados de Educación Primaria o con primer año de Ciclo Básico de Educación Media incompleto. El mismo consta de seis módulos. El Trayecto II, dirigido a estudiantes que aprobaron primer año de Ciclo Básico de Educación Media, y consta de cuatro módulos. El Trayecto III, dirigido a estudiantes que aprobaron segundo año de Ciclo Básico de Educación Media y consta de cuatro módulos.

El caso de PAC también se estructura en base a tres tipos de modalidades. Modalidad A busca una inserción efectiva en Primer Año de Ciclo Básico mediante un curso semestral pudiendo aprobar cada asignatura mediante una evaluación de proceso que culmina en una prueba final. La modalidad B implica una introducción a la vida liceal, dirigida a los adolescentes que presentan dificultades para sostener primer año de ciclo básico en el aula o en el liceo. Por último la modalidad C consiste en brindar un espacio de apoyo y consulta a adolescentes que presentan dificultades curriculares mediante la aplicación de estrategias de aprendizaje y técnicas para estudiar.

Por su parte Rumbo también se organiza en módulos, el primero es presencial, está enfocado a las estrategias de aprendizaje, diagnóstico e incorporación de herramientas para el aprendizaje virtual, el segundo módulo se realiza bajo la modalidad semipresencial con trabajos a distancia y encuentros periódicos y el tercero está orientado al cierre del curso, ajustes y a la evaluación.

- **INCLUSIÓN DE LAS TIC'S EN EL AULA**

Dentro de aquellas que procuran asegurar el acceso a las tecnologías de la información se destaca la universalización del Plan Ceibal otorgando a cada uno de los estudiantes de ciclo básico una computadora para que dicha herramienta sea incorporada como central en las propuestas pedagógicas y en el uso cotidiano de los adolescentes y sus familias. Además en la actualidad el acceso a las TICs es fundamental para formar parte de parámetros básicos que la sociedad del conocimiento y del trabajo requiere.

- **SISTEMA DE BECAS**

En los últimos años tuvo un fuerte desarrollo el instrumento de becas de apoyo para la continuación de estudios de enseñanza media, en algunos casos asociada a herramientas de apoyo educativo personalizado.

En 2012 el programa de Becas MEC asignó unas 2.900 becas, Compromiso Educativo unas 4.400 y Uruguay Estudia unas 3.000.¹⁴

Cada uno de estos programas tiene un perfil específico de beneficiarios y una forma específica de implementar esa definición (lo cual constituye de por sí un complemento de definición, en tanto fija con mayor precisión los criterios adoptados).

Las becas tienden a aplicarse en mayor medida en el ciclo superior que en el básico y en algunos casos presentan requisitos específicos ligados a algún factor de propensión al abandono como por ejemplo la extra-edad.¹⁵

Cada programa se originó con independencia respecto al resto, no se cuenta con una política general con lineamientos globales claros que articule los diferentes programas. El desafío consiste en tender hacia un sistema nacional de becas que genere criterios sistemáticos de asignación, de distribución según niveles entre ciclo básico y superior, y de progresiva armonización de los beneficios y modos de trabajo que los distintos programas plantean.

2.2. Temas sobre inserción social

En este período de gobierno se crea el Programa Jóvenes en Red como una de las intervenciones prioritarias. Es un programa interinstitucional coordinado por MIDES que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo. Jóvenes en Red parte de un enfoque integral y territorial.

La propuesta está dirigida a adolescentes y jóvenes pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, que cumplan con las siguientes características: que estén desvinculados del sistema educativo, que no culminaron el Ciclo Básico y que no estén insertos en el mercado laboral formal.

14 MEC: Anuario Estadístico de Educación 2012, p.166-171. Datos relevados año 2012.

15 Las Becas MEC se distribuyen por cuotas departamentales en función de la incidencia de la pobreza en cada uno. Tienen, no obstante, una presencia relativamente débil en Montevideo, ya que solo se asignan allí un tercio de las becas totales, y esto puede ser eco del enfoque del programa previo a 2005, cuando se dirigía fundamentalmente a estudiantes del interior, sin énfasis en su grado de vulnerabilidad social. No involucran instrumentos de apoyo educativo al margen del económico. Compromiso Educativo agrega a la beca las figuras de compromisos con el estudiante y el hogar, y de tutores pares (estudiantes universitarios), y se aplica en el ciclo superior. Uruguay Estudia combina también becas económicas y apoyo en tutorías. Aproximadamente un tercio de los beneficiarios cursan el ciclo básico (en un componente dirigido a jóvenes mayores de 15 años), y dos tercios cursan 4º año (componente dirigido a apoyar la aprobación de exámenes pendientes en el básico).

Cada técnico con perfil socio-educativo trabaja como máximo con 20 adolescentes y jóvenes con una carga horaria de 30 horas semanales. Este técnico orientará el tránsito de los adolescentes y jóvenes por el Programa, con el objetivo de contribuir en el proceso de inserción en el sistema educativo y en el mercado laboral¹⁶.

2.3. Temas transversales

- EL EMBARAZO EN LA ADOLESCENCIA NIVEL MUNDIAL Y NACIONAL

El embarazo en edades cada vez más tempranas es considerado un problema social y de salud¹⁷, a nivel mundial se ha demostrado las consecuencias negativas que el embarazo adolescente¹⁸ puede ocasionar tanto a nivel biológico como a nivel psíquico y social.¹⁹ Dentro del nivel biológico se han observado como consecuencias adversas el retraso en el crecimiento, problemas como la anemia, infecciones urinarias, complicaciones en el parto y parto prematuro, muerte materna, entre otros. En lo que tiene que ver con las consecuencias psicosociales se observa en primer lugar la desvinculación y deserción educativa, la dificultad de mantener o ingresar al mundo laboral y los problemas económicos asociados a esto.²⁰

A nivel nacional se puede observar que los nacimientos de madres adolescentes han descendido aunque a un ritmo menor que el que se registra para los nacimientos totales.²¹ En relación a la distribución de los mismos según el Atlas Demográfico se observa que para el año 2011 “Los departamentos que continúan presentando mayores porcentajes de madres adolescentes son Artigas y Río Negro (14% en ambos). Por el contrario, Cerro Largo y Rocha, que eran departamentos con elevados porcentajes, reducen estos guarismos a 12,4% y 10,7%, respectivamente. Los departamentos con menor porcentaje de madres adolescentes están ubicados en la región sur del país”²².

En la consulta territorial realizada para el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 a adolescentes de todo el país se abordaron diversos temas, entre los cuales se encontraba el embarazo en la adolescencia. Este tema aparece como una preocupación importante para los adolescentes pero es visto como un problema que es sólo de las madres adolescente. De los datos extraídos en esta investigación se observa que el embarazo adolescente es un hecho específico de las mujeres, totalmente desvinculado de lo que tiene que ver con el rol del padre adolescente. “Son las mujeres quienes se embarazan a temprana edad, son ellas quienes sufren discriminación por ser madres tan jóvenes y quienes deben afrontar la responsabilidad de un hijo/a.”²³ Igualmente apreciaciones surgen en torno al tema del aborto el cual es visto como un tema que

16 www.mides.gub.uy

17 Equipos MORI, consultores asociados (2011) “Estado de la situación sobre la salud sexual y reproductiva de los adolescentes en Uruguay”. Presentación de resultados preliminares. 26 de setiembre de 2011.

18 Partimos de la definición de embarazo adolescente como “la gestación en mujeres cuyo rango de edad se considera adolescente, independientemente de su edad ginecológica”. Ruoti A: Patología obstétrica en la adolescente embarazada. Revista SOGIA1994; 1:70-2.

19 Miraba, Modesta y Pérez (2002) “Repercusión Biológica, Psíquica y Social del Embarazo en la Adolescencia”. . P 1.

20 Embarazo Adolescente. Universidad de Chile, Facultad de Medicina. Departamento de Pediatría y Crujía Infantil. Servicio de Salud Metropolitano del Norte, Hospital clínico de niños, Roberto Del Río. Revista Pediatría electrónica, 2008 Vol. 5, Nº 1. P. 42.

21 “Estado de la situación sobre la salud sexual y reproductiva de los adolescentes en Uruguay”. Presentación de resultados preliminares. 26 de setiembre de 2011. Equipos MORI, consultores asociados.

22 Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay (2014) “La fecundidad en el Uruguay (1996-2011): desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo”. Datos relevados durante el año 2011.

23 Informe de la consulta territorial Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Responsables: Sebastián Aguiar; Sofía Laborde; Lucía Pérez; Camilo Zino. P. 74.

atañe solamente a las mujeres.

Por todo lo expuesto anteriormente resulta fundamental incluir esta problemática en el próximo Plan de Acción de la ENIA 2015-2020. Pensar en conjunto con las instituciones, los actores involucrados, y con los adolescentes cuál sería la estrategia más adecuada para mejorar las condiciones en que es vivida y transitada la sexualidad de los adolescentes es un desafío que nos interpela a todos.

- **CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS**

El consumo de drogas es un fenómeno que se observa en diferentes ámbitos, entornos y escenarios. Se han definido factores de riesgo biológicos, sociales y ambientales que intervienen directamente en la modalidad de vincularse con las drogas. La oferta de drogas es amplia y se las puede subdividir en drogas lícitas, como el alcohol, el tabaco, los psicofármacos, y aquellas drogas que son ilícitas, como la cocaína, la pasta base de cocaína, la heroína, etc. El vínculo con las drogas se caracteriza por ser muy variable y depende tanto de la etapa evolutiva, como del contexto socio histórico y cultural. Por lo que es una temática con un alto grado de complejidad debido a la diversidad de variables y factores que entran en juego. Además requiere de un enfoque que integre diferentes visiones para poder actuar sobre la amplia gama de escenarios y la heterogeneidad de realidades.²⁴

En nuestra sociedad existe una tendencia a asociar el consumo de drogas con los jóvenes y adolescentes, sin embargo “a la vista de diversos estudios realizados por el Observatorio Uruguayo de Drogas, el consumo de la mayoría de las drogas ilegales en jóvenes escolarizados en Educación Media (los que representan aproximadamente el 60% de los jóvenes del país entre 13 y 17 años) es marginal y cuando existe consumo, este es, en la mayoría de los casos experimental.”²⁵

No existen evidencias claras de que la adolescencia sea un factor de predisposición para el consumo de drogas, sin embargo se vuelve necesario poder discriminar entre aquellas conductas esperables en esta etapa vital como la transgresión, la experimentación y búsqueda de nuevas experiencias, de aquellas conductas de riesgo que se relacionan más con el uso problemático de drogas²⁶.

El consumo de alcohol es la droga que tiene un inicio en edades más tempranas y ha sido identificado por la Junta Nacional de Drogas como un problema en la población adolescente. Los patrones y pautas de consumo, así como la magnitud del mismo y los efectos secundarios y consecuencias que conlleva tanto a nivel individual como a nivel social y de la salud son significativos y se orientan hacia un consumo problemático.²⁷

Según la Junta Nacional de Drogas en 2011 “el alcohol es la sustancia más consumida por los estudiantes de Enseñanza Media. Ocho de cada diez estudiantes ha experimentado con alcohol alguna vez en su vida. En el inicio de su trayectoria en Secundaria, el

24 Documento de trabajo: Ocho diagnósticos locales sobre la problemática del consumo de drogas en Montevideo y Zona metropolitana. Junta Nacional de Drogas. Observatorio Uruguayo de Drogas. Cap. 1. P. 11.

25 Sobre ruidos y nueces. Consumo de drogas legales e ilegales en la adolescencia. Junta Nacional de Drogas. Observatorio Uruguayo de Drogas. Julio 2011. P. 5.

26 El término hace alusión básicamente a aquellos tipos de uso de drogas que, tanto desde el punto de vista médico-toxicológico como desde el punto de vista psicológico y sociocultural son capaces de provocar daños en al menos una de las siguientes áreas: el área de las relaciones sociales primarias (familia, pareja, amigos, etc.); el área de las relaciones sociales secundarias (trabajo, educación, etc.); el área de la salud física y psíquica y por último, el área vinculada con las relaciones con la ley.

27 Sobre ruidos y nueces. Consumo de drogas legales e ilegales en la adolescencia. Junta Nacional de Drogas. Observatorio Uruguayo de Drogas. Julio 2011. P. 14.

consumo alguna vez en la vida alcanza a más del 70%, en tanto que al finalizar casi la totalidad de los estudiantes lo ha hecho (95%); lo que evidencia que, en promedio, antes de llegar a los 18 años sólo el 5% de los jóvenes escolarizados no ha probado alcohol alguna vez en su vida.”²⁸

En lo que refiere a la distribución del mismo en función del sexo y del lugar de residencia, se observa que tanto hombres como mujeres consumen alcohol en igual proporción. A su vez, no se observan diferencias significativas entre lo que sucede en Montevideo y en el interior del país. Por lo que el consumo de alcohol es de las problemáticas más relevantes en lo que tiene que ver con el uso de drogas en la adolescencia.

En lo que refiere al consumo de marihuana se ha registrado un descenso importante entre el año 2007 al 2011, tanto en los niveles de experimentación como en los de consumo reciente y de consumo actual²⁹. A diferencia de lo que sucede con el consumo de alcohol, se observa que hay un mayor consumo experimental y actual de marihuana en hombres que en mujeres. De los datos registrados por el Observatorio Uruguayo de Drogas en 2011, se observa que: un 16,2% de los estudiantes experimentaron con marihuana, aproximadamente el 42% de los que probaron marihuana lo hicieron antes de los 15 años de edad, de cada 10 estudiantes que experimentaron con esta droga, 4 la siguen consumiendo actualmente.³⁰

Recientemente en nuestro país se aprobó la ley 19.172 de regulación y control del Cannabis, estableciendo un marco normativo para regular el comercio, el cultivo y el consumo de marihuana para mayores de 18 años. Esta ley fue aprobada el 10 de diciembre del año 2013 encontrándose aún en proceso de implementación, con lo cual los impactos y cambios que se generarán podrán ser evaluados más adelante.

En relación al consumo de tabaco según la Encuesta Mundial de Salud Adolescente en Uruguay 2012 se observa que existe un consumo mayor por parte de las mujeres (32,7%) que de los hombres (26,4%), mientras que no se observan diferencias relevantes entre el consumo de tabaco en Montevideo y en el interior. Es de destacar que el consumo de esta droga ha disminuido 6 puntos porcentuales en los últimos 6 años.³¹ En suma, mientras que el consumo de marihuana y el de tabaco en adolescentes ha descendido, no sucede lo mismo con el consumo de alcohol el cual es la droga que es más consumida por los jóvenes y la que presenta más consecuencias negativas.

Por último el consumo de drogas ilícitas como cocaína, pasta base de cocaína, éxtasis, entre otros, presenta para esta población valores muy bajos, “casi tres de cada cien consumieron cocaína alguna vez en su vida, dos de cada cien usaron pasta base y dos de cada cien éxtasis. A la vez que estas sustancias presentan consumos bajos en esta población, por lo general, son consumos experimentales de una o dos veces en la vida.”³²

Esto reafirma la idea que la prioridad central está en diseñar políticas y estrategias para el abordaje del consumo de alcohol en los adolescentes.

28 Sobre ruidos y nueces. Consumo de drogas legales e ilegales en la adolescencia. Junta Nacional de Drogas. Observatorio Uruguayo de Drogas. Julio 2011. P. 20.

29 Ibíd. P. 36.

30 Ibíd. P. 40.

31 Adolescencias: un mundo de preguntas. II Encuesta Mundial de Salud Adolescente. GSHS, 2012. Uruguay. P. 82. Datos relevados en 2012.

32 Ibíd. P. 87.

- **NUTRICIÓN Y ACTIVIDAD FÍSICA**

Los hábitos alimenticios saludables así como la actividad física son dos factores protectores de la salud, ayudan a prevenir lo que se ha definido como enfermedades no transmisibles. Dentro de las cuales se destacan por su prevalencia, las patologías cardiovasculares, la diabetes y algunos tipos de cáncer.

En el estudio realizado en la segunda Encuesta Mundial de Salud Adolescente en Uruguay en el año 2012 se registraba que el 2,0% de los adolescentes presentaba bajo peso, un 26,6% tenía algún grado de sobrepeso, y que el 7,0% presenta obesidad.³³ En base a los datos que nos arroja esta encuesta podemos observar que los problemas nutricionales vinculados con el exceso de peso y la obesidad representan el principal problema para la población estudiada. Cuando se indaga sobre los hábitos alimenticios de aquellos jóvenes que presentan sobrepeso u obesidad se puede observar que existe un menor consumo de frutas, vegetales y lácteos, a la vez que se registra la ausencia del hábito de desayunar.³⁴

La ley 19.140 de Alimentación Saludable en los Centros de Enseñanza da cuenta de la necesidad de abordar la problemática del estado nutricional de niños niñas y adolescentes que asisten a centros educativos ya sean estos públicos o privados. Constituye un avance en lo que tiene que ver con promoción y prevención en salud, fomentando hábitos de alimentación nutritivos y saludable en los centros educativos.

En relación a la actividad física, se puede observar que la mayoría de los adolescentes destinan más horas de su tiempo a actividades sedentarias como mirar televisión, jugar en la computadora respecto a actividades físicas como el ejercicio, los deportes, entre otros. Otro dato a destacar tiene que ver con que “se identifica que en su mayoría los estudiantes no realizan actividad física en forma frecuente y las estudiantes mujeres son aún menos activas que los hombres.”³⁵

La actividad física y la alimentación saludable son dos factores fundamentales para la prevención de las enfermedades no transmisibles, repercutiendo de diversas maneras en la salud, en el desarrollo y crecimiento de los adolescentes.

- **VIOLENCIA**

La violencia es un fenómeno social complejo en el cual intervienen diversas variables requiriendo de una mirada integradora y holística para su abordaje.

Existen diversos escenarios y modalidades de violencia. Los primeros hacen referencia al ámbito en el que se desarrolla la violencia, éstos pueden ser: intrafamiliar, institucional y social. Las modalidades o tipos de violencia se agrupan en: física, psicológica, sexual y patrimonial. La violencia está presente en la vida cotidiana impactando de diferente manera en cada sujeto, por lo que muchas veces la violencia es naturalizada y se produce y reproduce a nivel individual, familiar y social.

Si bien los adolescentes “identifican, y sufren, la violencia en las relaciones, reconocen la dificultad de interrumpir con la dinámica, viendo cómo ellos también ejercen la

33 Bajo peso: índice de masa corporal (que es la relación peso/talla) según edad y sexo inferior a -2 desvíos estándar. Obesidad: índice de masa corporal según edad y sexo por encima de +2 desvíos estándar. Sobrepeso: índice de masa corporal según edad y sexo mayor +1 desvíos estándar.

34 Adolescencias: un mundo de preguntas. II Encuesta Mundial de Salud Adolescente. GSHS, 2012. Uruguay. P. 35.

35 Adolescencias: un mundo de preguntas. II Encuesta Mundial de Salud Adolescente. GSHS, 2012. Uruguay. P. 45.

violencia y la discriminación hacia otros.”³⁶

En diversos estudios e investigaciones realizadas por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) se ha observado que los jóvenes vinculan el tema de la violencia con problemas como la discriminación, la estigmatización, el bullying³⁷, la criminalidad, la exclusión, el consumo de drogas ilícitas, los conflictos con la ley, entre otros. Resulta fundamental disponer de estudios como los realizados por el INJU ya que a través de los resultados obtenidos podemos contar con la opinión que los jóvenes tienen sobre los temas que los involucran. Esto nos ayuda a diferenciar lo que son opiniones provenientes del mundo adulto de las que surgen del mundo adolescente, puesto que no siempre son coincidentes con los problemas y preocupaciones sentidas y percibidas por los adolescentes.

En este punto resulta relevante mencionar uno de los debates centrales tiene que ver con la criminalidad asociada a los jóvenes. En la actualidad se está debatiendo sobre la baja de la ley de imputabilidad ya que en el mes de octubre en forma simultánea con las elecciones nacionales se someterá a decisión ciudadana el plebiscito que propone modificar la ley de de imputabilidad penal en adolescentes bajando la edad imputable de 16 a 18 años.

- **ACCIDENTES**

Los accidentes forman parte de una de las principales “causas externas” de morbilidad y mortalidad en la población adolescente, que se encuentran ligadas a lesiones no intencionales como por ejemplo los accidentes de tránsito, las caídas, y las lesiones intencionales como el suicidio y los homicidios.

En base a los estudios realizados por el Ministerio de Salud Pública, se ha podido definir el perfil de las muertes en la adolescencia “por causas externas”, hallándose que el perfil es marcadamente masculino ya que 4 de cada 5 muertes son varones.³⁸

Los accidentes de tránsito se ubican como una de las primeras causas de defunción en la población comprendida entre los 10 a 24 años de edad. Por lo que los accidentes de tránsito han sido definidos en la actualidad como una de las enfermedades no transmisibles que generan mayores índices de morbilidad y mortalidad en el país y también a nivel mundial.

La Organización Mundial de la Salud, ha subrayado que los accidentes de tránsito son un problema de salud al que hay que darle prioridad. Se han estudiado los diversos factores que inciden en los siniestros de tránsito y se ha llegado a la conclusión de que uno de los factores que tiene mayor peso es el humano³⁹, el cual incide en un 90%, lo sigue el factor vinculado con la vialidad y en menor medida los relacionados con la mecánica y los factores medioambientales.⁴⁰

36 Informe de la consulta territorial Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Responsables: Sebastián Aguiar; Sofía Laborde; Lucía Pérez; Camilo Zino. P. 115.

37 Es definido como cualquier forma de maltrato ya sea psicológico, verbal o físico que se desarrolla en el ámbito educativo y que se caracteriza por reiteración y repetición a lo largo del tiempo.

38 Guías para el abordaje integral de la salud adolescente en el primer nivel de atención. Ministerio de Salud Pública. Dirección General de la Salud. Programa Nacional de Salud Adolescente. Tomo I. P. 105.

39 Dentro de las causas dependientes del factor humano se encuentra: el desconocimiento de las normativas de tránsito, la imprudencia y dentro de ésta se encuentra el consumo de alcohol y de otras drogas, el hacer caso omiso ante las señalizaciones de tránsito, el exceso de velocidad, el conducir cansado, y por último la negligencia.

40 Guías para el abordaje integral de la salud adolescente en el primer nivel de atención. Ministerio de Salud Pública. Dirección General de la Salud. Programa Nacional de Salud Adolescente. Tomo I. P. 107.

Es de destacar que la seguridad vial y los accidentes de tránsito han sido identificados por los jóvenes y adolescentes como una problemática de relevancia.

“La seguridad vial fue uno de los temas novedosos o “sorpresa” que se incorporaron en la consulta. O, por lo menos, no era uno de los temas que ya se sabía de antemano que sería colocado por los jóvenes como una de sus preocupaciones. Sin embargo, el hecho de haber colocado el tránsito como una de las áreas temáticas a ser tenidas en cuenta a la hora de pensar políticas públicas de juventud nos parece de suma relevancia.”⁴¹

- **SALUD MENTAL**

En lo que refiere a salud mental para el grupo etario comprendido entre los 15 y los 19 años de edad, se ha identificado que el suicidio es una de las principales problemáticas. Esto se debe a que según los datos relevados en el estudio realizado en Uruguay por el Programa Nacional de Salud de la Adolescencia y Juventud del Ministerio de Salud Pública en el año 2009 se ubicaba como la segunda causa de muerte para este grupo etario. Para los adolescentes “el suicidio se encuentra invisibilizado, siendo un tema del que no se habla en ámbitos sociales como el liceo o la familia, no se trata en los medios de comunicación, ni existen campañas estatales al respecto.”⁴² Los adolescentes destacan que la baja autoestima, la discriminación en los centros educativos, el sentimiento de soledad, la falta de apoyo, los problemas intrafamiliares, representan los principales factores que inciden aumentando el riesgo de suicidio.

Se han identificado diferencias según sexo, observándose que las mujeres adolescentes presentan más frecuentemente intentos e ideación suicida que los hombres. Éstos últimos presentan un mayor número de suicidios consumados que las mujeres⁴³. Esto da cuenta de la necesidad de partir de un enfoque de género para su abordaje, ya que las estrategias deben tener en cuenta las diferencias que se presentan según sexo para poder dar respuestas que se adecuen a cada realidad.

La Organización Mundial de la Salud afirma que los problemas de salud mental para el año 2004 representan aproximadamente el 15% de la carga mundial de enfermedades. En base a los datos registrados por los organismos internacionales se ha señalado que la depresión mayor⁴⁴ se constituirá para el año 2020 como la segunda causa de carga de enfermedad del mundo, por lo que representa un problema importante para la salud y un desafío a ser abordado⁴⁵.

41 Informe de la consulta territorial Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Responsables: Sebastián Aguiar; Sofía Laborde; Lucía Pérez; Camilo Zino. P.77.

42 Informe de la consulta territorial Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Responsables: Sebastián Aguiar; Sofía Laborde; Lucía Pérez; Camilo Zino. P.110.

43 Bertolote, JM. (2009), Prevención y control de la conducta suicida. Organización Panamericana de la Salud; 285-297.

44 Según la clasificación del DSM IV se define como un síndrome o agrupación de síntomas, donde predominan los síntomas afectivos, manifestándose como malestar clínicamente significativo o deterioro social, laboral o de otras áreas de la vida o de actividad del individuo, que no se deben a efectos fisiológicos por consumo de sustancias o por enfermedad médica. Presencia de 5 o más de los siguientes síntomas durante por lo menos 2 semanas representando un cambio significativo con respecto a la actividad previa del individuo: tristeza patológica o sensación de vacío, sentimientos de inutilidad o de culpa excesivos, irritabilidad, fatiga o pérdida de energía, sensación subjetiva de malestar, impotencia ante las exigencias de la vida, disminución acusada del interés y de la capacidad para el placer, trastornos en el sueño (insomnio o hipersomnio), aumento o disminución del peso, aumento o pérdida del apetito, agitación o enlentecimiento psicomotor, dificultades para concentrarse y para pensar, pensamientos recurrentes de muerte, ideación de muerte.

45 Adolescencia y depresión. Revista colombiana de Psicología. Universidad Nacional de Colombia. 2004, N° 13. P 17.

Los criterios diagnósticos para la depresión son similares tanto para niños, como para adolescentes y adultos. Sin embargo los síntomas varían de acuerdo a la edad presentándose con algunas diferencias a tener en cuenta. En la infancia suele presentarse con “algunos síntomas, como las quejas somáticas, la irritabilidad, y el aislamiento social (...) mientras que el enlentecimiento psicomotor, la hipersomnia y las ideas delirantes son más frecuentes durante la adolescencia. En los adolescentes los episodios depresivos mayores suelen ir asociados a trastornos disociales, por déficit de atención, de ansiedad, relacionados con sustancias, y de la conducta alimentaria.”⁴⁶ Esto supone una dificultad a la hora de realizar el diagnóstico de depresión en la adolescencia, puesto que hay características que son propias de los adolescentes que deben de ser diferenciadas de los síntomas para el diagnóstico de depresión. Esto representa un claro desafío para quienes trabajan con adolescentes, ya que la depresión puede presentarse de forma “enmascarada”, por ello un diagnóstico acertado y un tratamiento oportuno, resultan fundamentales para poder disminuir las consecuencias y riesgos adversos que se puedan presentar. Se ha observado que aquellos adolescentes que reportaron síntomas depresivos durante la niñez y la adolescencia tienen mayor riesgo de presentar trastornos psiquiátricos, problemas psicosociales y consumo problemático de sustancias en la adultez. “La depresión en la adolescencia está relacionada con mayor ocurrencia de hospitalización y problemas de ajuste social e interpersonal, suicidio, e insatisfacción con la vida.”⁴⁷

3. DESAFÍOS

Se debe tener en cuenta que el Plan de Acción de la ENIA 2015-2020 sobre adolescencia debería coincidir plenamente con lo planteado en el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Esto supone tomar como referencia ineludible lo pensado y trabajado por el Plan de Juventudes ya que se comparte la franja etaria de 14 a 17 años.

3.1. Temas educativos

3.1.1. Educación Media Básica

Dentro de los principales desafíos tenemos, por un lado, apoyar las trayectorias educativas con el objetivo de promover la continuidad y sostenibilidad educativa, y por otra parte generar propuestas para aquellos sectores que han sido desvinculados del sistema educativo de manera de garantizar su revinculación. En base a este abordaje se pretende alcanzar la universalización de la educación media básica tal como lo estipula la ley de educación.

DISPOSITIVOS PARA LA CONTINUIDAD ENTRE EDUCACIÓN PRIMARIA Y MEDIA

Según De Armas los estudiantes que egresan de primaria con problemas vinculados al rezago, la extra edad y la repetición, tienen mayores dificultades en la continuidad y sostenimiento educativo y esta problemática se agudiza en los sectores de mayor vulnerabilidad social⁴⁸. Esta población representa un tercio de la matrícula total de estudiantes que egresan de primaria, cifra que da cuenta de la generalidad de la problemática⁴⁹. Sumado a esto existen egresados de primaria que no llegan a

46 Ibid. P. 19.

47 Adolescencia y depresión. Revista colombiana de Psicología. Universidad Nacional de Colombia. 2004, N° 13. P 20.

48 De Armas (2014) Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Estudios. Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay. P 102 y 103

49 Ibid. P 97.

matricularse en la educación media quedando por fuera del sistema educativo formal. Para abordar los mencionados riesgos educativos es que se crean diferentes programas que apuntan a garantizar la revinculación y el sostenimiento educativo mediante la incorporación de figuras de acompañamiento que fueron abordados con anterioridad. En este sentido una posible propuesta sería continuar ampliando la cobertura del Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos con el objetivo de llegar a la población identificada de riesgo de abandono y desvinculación. El desafío en este punto consiste en la definición sobre qué tipo de ampliación de cobertura se pretende, y esa definición está constreñida por decisiones presupuestales. Esta ampliación debería situarse además en el marco de una definición comprensiva de la población objetivo a la que se pretende cubrir, por ejemplo comenzar por las escuelas pertenecientes al nivel 1 y 2. A su vez, debería realizarse en función de los resultados que arroje su evaluación.

Esta sería una manera de poder anticiparnos al problema de la desvinculación en educación media básica ya que se interviene desde que el alumno cursa el último año de primaria. Esta intervención involucra a todo el sistema educativo, a los dispositivos territoriales de protección social y a las familias de los alumnos.

HERRAMIENTAS DE REVINCULACIÓN

Si nos centramos en las propuestas educativas que apuntan a revincular a adolescentes y jóvenes que por diversas razones se encuentran distanciados del sistema educativo formal encontramos los ya mencionados, FPB, Programa Rumbo y PAC.

Estas iniciativas proponen diferentes “puertas de entrada” que tienen como correlato un tiempo diferente para la aprobación del año lectivo. En estos casos el tiempo se estructura en base a semestres con el adicional que si el estudiante acredita un semestre y no puede seguir cursando el siguiente no lo tiene que volver a cursar. El proceso educativo no parte de cero sino que se reconocen los aprendizajes acreditados y el proceso de enseñanza y aprendizaje del estudiante mantiene una continuidad, sin tener que volver a cursar lo ya aprendido.

La propuesta consiste en ampliar los programas que apuntan a evitar la desvinculación educativa en aquellos estudiantes que presentan indicadores de riesgo educativo y que su edad no coincide con la esperada para iniciar el ciclo de educación media básica. Este tipo de propuestas son una puerta de entrada al sistema educativo formal diferente a la convencional y además, una vez que se entra, la propuesta pedagógica está estructurada de manera diferente (por módulos o semestralización, con la materia de taller como eje central de la propuesta pedagógica, con figuras de apoyo personalizadas o en base a un docente referente). El desafío es continuar generando puertas de entrada diferentes con propuestas educativas “a medida” de los alumnos.

Lo mismo sucede con la forma en que se adquieren los aprendizajes. En general se dictan materias transversales como ser lengua, matemática y ciencias y la materia que estructura la adquisición de estos conocimientos es a través de una clase-taller o por medio de un proyecto elegido por el estudiante sobre una temática específica y que es de su interés.

Los dispositivos innovadores mencionados traen consigo aprendizajes y lecciones aprendidas que deberían ser tomadas en cuenta por las propuestas educativas hegemónicas. Si como país pretendemos que los adolescentes y jóvenes dejen de desvincularse del sistema educativo formal éste debe necesariamente modificarse. El camino de las transformaciones debe incorporar las innovaciones que Tránsito Entre Ciclos Educativos, FPB, PAC y Rumbo han aportado, generando cambios positivos en la educación. Estos programas constituyen un movimiento instituyente que debería ir

permeando los instituidos anacrónicos del sistema educativo. Los cambios vinculados a los nuevos currículos, a los tiempos de aprendizajes diferentes y modalidades de aprendizaje flexibles, son algunos de las transformaciones que el sistema educativo necesita.

Como fue señalado, esto implica además, sistematizar a través de evaluaciones los aportes generados por este tipo de herramientas, de forma que sus ampliaciones contribuyan a reforzar estos aspectos y establecer las correcciones que fueran necesarias.

SISTEMA DE BECAS Y APOYO EDUCATIVO

Respecto al sistema de becas y apoyo educativo para el ciclo básico y el superior, un desafío central es fijar para la educación media lineamientos generales respecto a qué conjuntos de estudiantes becar, haciendo que las definiciones de los programas de beca específicos sean componentes de ese plan general y no planes autónomos.

Uno de los aspectos en los que puede ser oportuno fijar criterios globales es respecto a qué nivel de pobreza en el hogar de contexto ameritan pautarse un apoyo de este tipo. Varios de los programas consideran la pobreza del hogar de contexto como una de las variables para asignar la beca y el trabajo de apoyo, pero no existen metas definidas respecto a con qué nivel de pobreza trabajar con prioridad (por ejemplo, haciendo que en todos estos casos la beca sea considerada por el centro de estudios, y no asignada solo si existen elementos que confirmen que no es necesaria).

A modo de ejemplo, según datos del MEC 2012 el actual conjunto de becas alcanza a unos 10 mil estudiantes cada año. La matrícula anual pública es de 130 mil estudiantes en educación media básica y 100 mil en media superior. Si se considerara una distribución estable de becas para cada año estas pueden cubrir en promedio a aproximadamente un 4% de la matrícula pública en enseñanza media básica y a 5% en media superior.⁵⁰

Si el único eje definitorio fuera el nivel de pobreza del hogar, podría decirse que el estado está en condiciones de apoyar con becas y trabajo educativo personalizado al 5% más pobre de los estudiantes.

Considerando la asistencia a un centro educativo según edad y quintil de ingresos, puede verse que las diferencias significativas se generan a partir de los 13 años. A esa edad la diferencia entre el quintil de menor y mayor ingreso se aproxima a un 10 puntos porcentuales de asistencia, y para la edad de culminación de la enseñanza media, a los 17 años, es ya del 45 puntos porcentuales (con niveles de concurrencia cercanos a 95% en el quintil de mayor ingreso y a 55% en el quintil de ingresos menor).⁵¹

El proceso de enseñanza media asiste entonces a la desvinculación masiva de los sectores más pobres durante el trayecto. Es desde este punto de vista que resultaría oportuno fijar a qué porcentaje de hogares de mayor pobreza el estado puede respaldar con becas estudiantiles y apoyo personalizado, sabiendo que el total de capacidad de cobertura se aproxima a un 5% de la matrícula.

Esto implicaría garantizar que a esa franja de vulnerabilidad se puede sostener con estos instrumentos de apoyo a lo largo de todo el proceso de enseñanza media.

50 MEC: Anuario Estadístico de Educación 2012, p.108, 114, 166-171.

51 MEC: Logro y nivel educativo alcanzado por la población, 2013; p.27.

Por cierto este es solo uno de los ejes de riesgo de deserción a considerar ya que hay más factores implicados. Pero dada la conocida incidencia del nivel de ingresos del hogar en las posibilidades de desvinculación, y a que parte de los programas de becas consideran la vulnerabilidad socioeconómica como variable, debería ser posible establecer a qué grupo, definido según esa variable, se puede garantizar cobertura. Y asimismo, realizar similar estimación para otras variables de riesgo a considerar.

Si bien la implementación caso a caso de la política en cada centro y grupo de clase requiere flexibilidad, las previsiones globales respecto a la disponibilidad de cupos para cada perfil en el sistema global de becas requieren estimaciones de este tipo, y una capacidad de implementación acorde a esas definiciones.

Por otra parte, puede ser oportuno revisar la disponibilidad relativa de becas y apoyos, atendiendo a que los cupos disponibles actualmente son menos en el ciclo básico que en el ciclo superior, y los adolescentes de contextos más vulnerables desertan en su mayor parte durante el ciclo básico.

A su vez, y de modo más general, el Sistema Nacional de Becas puede avanzar en dar mayor homogeneidad a los tipos de apoyos que brindan los distintos programas. Entre los diversos instrumentos utilizados existe por un lado la modalidad que combina apoyo económico con apoyo educativo de cercanía a través de tutorías docentes y tutorías de pares. Por otro lado está la propuesta de apoyo económico pero sin apoyo educativo. Una gestión sistematizada de las becas podría hacer converger y complementarse adecuadamente las pautas de selección de beneficiarios con las modalidades de apoyo.⁵²

3.1.2. Educación Media Superior

Dentro de los principales desafíos en este ciclo tenemos, por un lado, apoyar las trayectorias educativas a través de programas de acompañamiento personalizado y que además incluyen apoyo económico mediante la asignación de becas de estudio y por otra parte crear programas de “oportunidad educativa” para aquellos jóvenes que han sido desvinculados del sistema educativo garantizando la finalización del ciclo y ampliar el programa de culminación de estudios Uruguay Estudia. Este tipo de propuestas están planteadas en el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 ya que apuntan a jóvenes de más de 18 años.

En cuanto al primer punto si nos centramos en el componente del apoyo económico mediante becas, la propuesta consiste en uniformizar los criterios para la asignación de las mismas de manera de garantizar que la cobertura sea homogénea. Para este tipo de prestaciones resulta fundamental contar con figuras de apoyo y seguimiento personalizado para potenciar el instrumento, tal como lo incluye la propuesta de Compromiso Educativo y Uruguay Estudia.

Respecto al segundo aspecto expandir las herramientas para culminar bachillerato en jóvenes que les resta aprobar algunas asignaturas. Otra de las propuestas consiste en crear dispositivos educativos que garanticen la revinculación de jóvenes que aprobaron educación media básica pero que abandonaron media superior. Estos dispositivos deben ser innovadores en la propuesta y en las vías de entrada (...) se trata de imaginar circuitos flexibles, adaptados a esas distintas biografías”.⁵³

52 Cabe agregar que el sistema de becas en su conjunto puede ser considerado un apoyo complementario al monto de la AFAM recibido por los hogares de bajos ingresos con menores a cargo, que concurran al sistema educativo, y que tiene un monto diferencial, incrementado, en el caso de estudiantes de enseñanza media.

53 De Armas Gustavo (2014) “Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Estudios”. Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay”. P 106.

A su vez, en este nivel es clave continuar ampliando las alternativas de formación, que constituye un factor fundamental para motivar la reinserción y continuidad de estudios en adolescentes y jóvenes de estratos medios.

En suma, es preciso definir y establecer para todo el sistema educativo la prioridad relativa de una serie de metas:

- Ampliar la cobertura de las herramientas de fortalecimiento de la continuidad entre educación primaria y educación media. Esto supone reforzar la reciente ampliación del Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos para luego considerar la ampliación de su cobertura.
- Sistematizar la asignación de becas y apoyos educativos para prevenir la desvinculación. Esto incluye: unificar los criterios de asignación, asegurar la cobertura a los estudiantes que lo necesiten dentro de un conjunto predefinido según nivel de vulnerabilidad socioeconómica, tender a homogeneizar los instrumentos de apoyo de los distintos programas, y revisar la distribución relativa de apoyos entre ciclo básico y superior.
- Ampliar las herramientas de apoyo a la revinculación con énfasis en la población más vulnerable. En el caso particular del PAC esto incluye darle cobertura homogénea para todo el territorio, en tanto actualmente abarca solo algunos departamentos.
- Ampliar la oferta educativa en el ciclo superior, como estrategia fundamental para la continuidad y revinculación de adolescentes y estudiantes de estratos medios.

3.2. Temas de Inserción Social

En base a los datos relevados por la ECH en el año 2011 la cantidad de adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años con las características de la población objetivo del programa Jóvenes en Red es de 37.000.⁵⁴

Si observamos la población comprendida entre los 14 y 17 años la cifra es de 14.000 adolescentes que se encuentran en diferentes situaciones: 1633 están desocupados, 3030 que trabajan sin realizar aportes a la seguridad social, 1975 están a cargo de los quehaceres del hogar, y 7130 inactivos.⁵⁵

El programa Jóvenes en Red en sus primeros diez meses de implementación alcanzó una cobertura total de 2117 a mayo del 2013. El desafío tiene que ver con la necesidad de ampliar el programa para llegar a cubrir la población objetivo.

3.3. Temas transversales

3.3.1. Consumo de sustancias psicoactivas

Como se expuso anteriormente el principal desafío en torno al consumo problemático de sustancias psicoactivas en la población adolescente tiene que ver con el consumo de alcohol. Abordar esta problemática resulta muy complejo ya que es un hábito que está muy arraigado en la población uruguaya, observándose que en la mayoría de los hogares se consume alcohol de manera frecuente y está validado en el imaginario social. Sin

54 La estimación tiene un margen de error de más menos 1500 casos, al 99% de confianza. Extraído del Informe MIDES Seguimiento y Evaluación de actividades y programas 2011-2012. P. 447.

55 Informe MIDES Seguimiento y Evaluación de actividades y programas 2011-2012. P. 448.

embargo otras conductas como el consumo de tabaco han disminuido en la población adolescente y se podría adjudicar este cambio a las políticas y acciones en torno al consumo de tabaco implementadas en el país. Si bien no se podría afirmar que replicar las acciones en torno al consumo de tabaco vayan a tener iguales efectos para con el consumo de alcohol, se debe indagar cuales serían las mejores estrategias a seguir tomando elementos de la experiencia previa.

Por esta razón es que se debe pensar políticas y acciones que se ajusten a la problemática del consumo de alcohol en los jóvenes atendiendo a sus particularidades y especificidades.

3.3.2. *Nutrición y Actividad física*

El desafío en relación a la alimentación saludable tiene que ver con la transformación de hábitos y conductas alimenticias de los adolescentes. Esto supone impactar sobre el entorno familiar de los jóvenes, cambiando hábitos y comportamientos en relación a la comida que son aprendidos desde en el hogar y transmitidos a los adolescentes. La influencia del entorno familiar y social es muy importante y tienen especial relevancia, por lo que los cambios se deben generar en esos niveles. La ley 19.140 de Alimentación Saludable en los Centros de Enseñanza representa una acción en esta línea de pensamiento buscando impactar en las conductas alimenticias de los niños niñas y adolescentes en el ámbito educativo, habría que evaluar si a su vez se producen cambios a nivel familiar. La nutrición de los adolescentes depende de cambios conductuales y comportamentales generales de la sociedad en su conjunto, para poder impactar en los más jóvenes y en los niñas y niñas.

En relación a la actividad física en adolescentes, podemos observar que está muy por debajo de la cantidad de horas que se destinan para actividades sedentarias. Esto tiene claras consecuencias sobre la salud de los adolescentes, por lo que promover el ejercicio, las actividades físicas y el deporte es trabajar en promoción y prevención en salud. El ámbito educativo parecería ser un espacio propicio para la promoción de hábitos saludables, al igual que la iniciativa de la ley de alimentación saludable la cual intenta promover cambios en la alimentación de los adolescentes, se debería promover la realización de actividades físicas. En este sentido desde la Comisión para la promoción y jerarquización de la Educación Física, el Deporte y la Recreación se subraya la necesidad de “incorporar la educación física en todos los cursos y niveles de la propuesta del CERP y en 5to. y 6to. año del CES.”⁵⁶

Esto implicaría dificultades en lo que tiene que ver con la cantidad de docentes que se necesitarían para cubrir los cargos creados para que la asignatura esté presente en educación media superior. La cantidad actual de docentes no es suficiente y a esto se le suma que el ingreso a la formación es limitado, lo cual representa un problema a solucionar en el caso de querer implementar lo anteriormente expuesto.

Otro desafío es adaptar los espacios públicos para la realización de actividades físicas en la vida cotidiana. Para ello se propone fortalecer la coordinación de acciones entre los Ministerios de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Turismo y Deporte, las Intendencias Departamentales y la ANEP para el diseño, mantenimiento y uso de nuevos espacios recreativos y para el deporte⁵⁷. Esto sería una manera de potenciar que los jóvenes y la

56 Propuesta de lineamientos de campo para asesorar a la CCSNEP. Comisión para la promoción y jerarquización de la Educación Física, el Deporte y la Recreación. Uruguay 2012.

57 *Ibíd.*

población en general realice actividades físicas más frecuentemente y lo incorpore a la vida cotidiana.

3.3.3. Violencia

El desafío principal en la actualidad se relaciona con definir como sociedad que modelo de justicia queremos para los adolescentes. En torno a esto la discusión política y social se encuentra polarizada, en un extremo los argumentos refieren a que la solución para disminuir la criminalidad pasa por aumentar las penas; en el otro extremo está la postura de no aumentar las penas y apostar a la educación, la reinserción social desde un enfoque de derechos. Esta discusión se definirá en el plebiscito que se llevará a cabo en las próximas elecciones nacionales.

Por otra parte, los adolescentes han identificado que la violencia en los centros educativos es una problemática que ha cobrado especial relevancia⁵⁸. El Bullying o también llamado Acoso escolar es definido como cualquier forma de maltrato, psicológico, físico o verbal que se genera en el ámbito educativo, caracterizado por su reiteración y repetición a lo largo del tiempo. Las consecuencias que este fenómeno produce son múltiples entre las cuales se encuentra la baja autoestima, los pensamientos suicidas, los trastornos emocionales y psicosomáticos, la ansiedad, la depresión, los trastornos fóbicos, el bajo rendimiento escolar y el fracaso escolar.⁵⁹

Por lo que es una problemática que debe ser abordada ya que los efectos que genera son significativos. El desafío es pensar estrategias para su abordaje desde una perspectiva integral.

3.3.4. Accidentes

Los accidentes son a nivel nacional y mundial una problemática de relevancia, tanto por la frecuencia con la que se presenta, como por las consecuencias en la morbilidad y mortalidad que produce.

Se han producido campañas en los medios de comunicación para informar sobre el alto índice de accidentes y sobre las consecuencias que conlleva. Esto representa una iniciativa para prevenir los accidentes de tránsito, sin embargo se debe pensar estrategias desde las diferentes instituciones para proponer políticas y acciones que ayuden a combatir esta problemática.

3.3.5. Salud mental

El principal desafío es la universalización de los servicios de salud mental en todos los prestadores de salud del Sistema Nacional Integrado de Salud, para poder tener dispositivos de atención para adolescentes disponibles y accesibles a todos.

Por otra parte fortalecer y ampliar los dispositivos de atención y escucha como Consejerías en las instituciones educativas y los Espacios Adolescentes de los centros de salud de primer nivel de atención en salud, a través de un abordaje de proximidad en donde se trabajen los temas de interés propuestos por los adolescentes. A su vez, lograr la articulación entre ambos dispositivos resulta fundamental para poder generar el

58 Informe de la consulta territorial Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Responsables: Sebastián Aguiar; Sofía Laborde; Lucía Pérez; Camilo Zino. P. 115.

59 Adolescencias: un mundo de preguntas. II Encuesta Mundial de Salud Adolescente. GSHS, 2012. Uruguay. P. 67

diálogo entre la institución educativa y de salud, aprovechando los recursos técnicos que cada uno cuenta y promoviendo la circulación de los adolescentes por ambos espacios.

En relación al abordaje de la depresión y el suicidio en la adolescencia surge la necesidad de contar con equipos interdisciplinarios en los centros educativos. Con el objetivo de capacitar en torno a la salud mental focalizándose en la depresión y el suicidio que son los emergentes más relevantes, para que el equipo docente pueda identificar signos y señales que ayuden a anticiparnos a la problemática.

En relación al tratamiento, si bien por medio de la Reforma de la Salud se avanzó en cobertura y atención, existen algunas limitaciones en relación a la duración, frecuencia y tipo de tratamiento que los prestadores de salud ofrecen.

REFERENCIAS

- Ruoti A (1994) "Patología obstétrica en la adolescente embarazada". Revista SOGIA. Embarazo Adolescente. Universidad de Chile, Facultad de Medicina. Departamento de Pediatría y Cirujía Infantil. Servicio de Salud Metropolitano del Norte, Hospital clínico de niños, Roberto Del Río. Revista Pediátrica electrónica, 2008 Vol. 5, Nº 1.
- Equipos MORI, consultores asociados (2011) "Estado de la situación sobre la salud sexual y reproductiva de los adolescentes en Uruguay". Presentación de resultados preliminares. 26 de setiembre de 2011.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (2013). "Informe País Uruguay 2013". Setiembre 2013.
- Junta Nacional de Drogas. Observatorio Uruguayo de Drogas. Documento de trabajo Ocho diagnósticos locales sobre la problemática del consumo de drogas en Montevideo y Zona metropolitana.
- CNPS (2014) "Informe de avance Plan de Acción de la ENIA 2010-2005".
- INJU (2014) Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. "Estudios".
- INJU (2014) Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 "Propuestas".
- INJU (2014) Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 "Diálogos".
- Sebastián Aguiar; Sofía Laborde; Lucía Pérez; Camilo Zino "Informe de la consulta territorial Plan de Acción de Juventudes 2015-2025".
- Junta Nacional de Drogas. Observatorio Uruguayo de Drogas (2011) "Sobre ruidos y nueces. Consumo de drogas legales e ilegales en la adolescencia".
- MEC-Dirección de Educación (2012) "Anuario Estadístico de la Educación".
- MSP-Dirección General de la Salud-Programa Nacional de Salud Adolescente. "Guías para el abordaje integral de la salud adolescente en el primer nivel de atención". Tomo I.
- GSHS (2012) "Adolescencias: un mundo de preguntas. II Encuesta Mundial de Salud Adolescente".. Uruguay.
- "Adolescencia y depresión". Revista colombiana de Psicología. Universidad Nacional de Colombia. 2004, Nº 13.
- UNICEF (2012) "Observatorio de los Derechos del a Infancia y Adolescencia en Uruguay 2012".