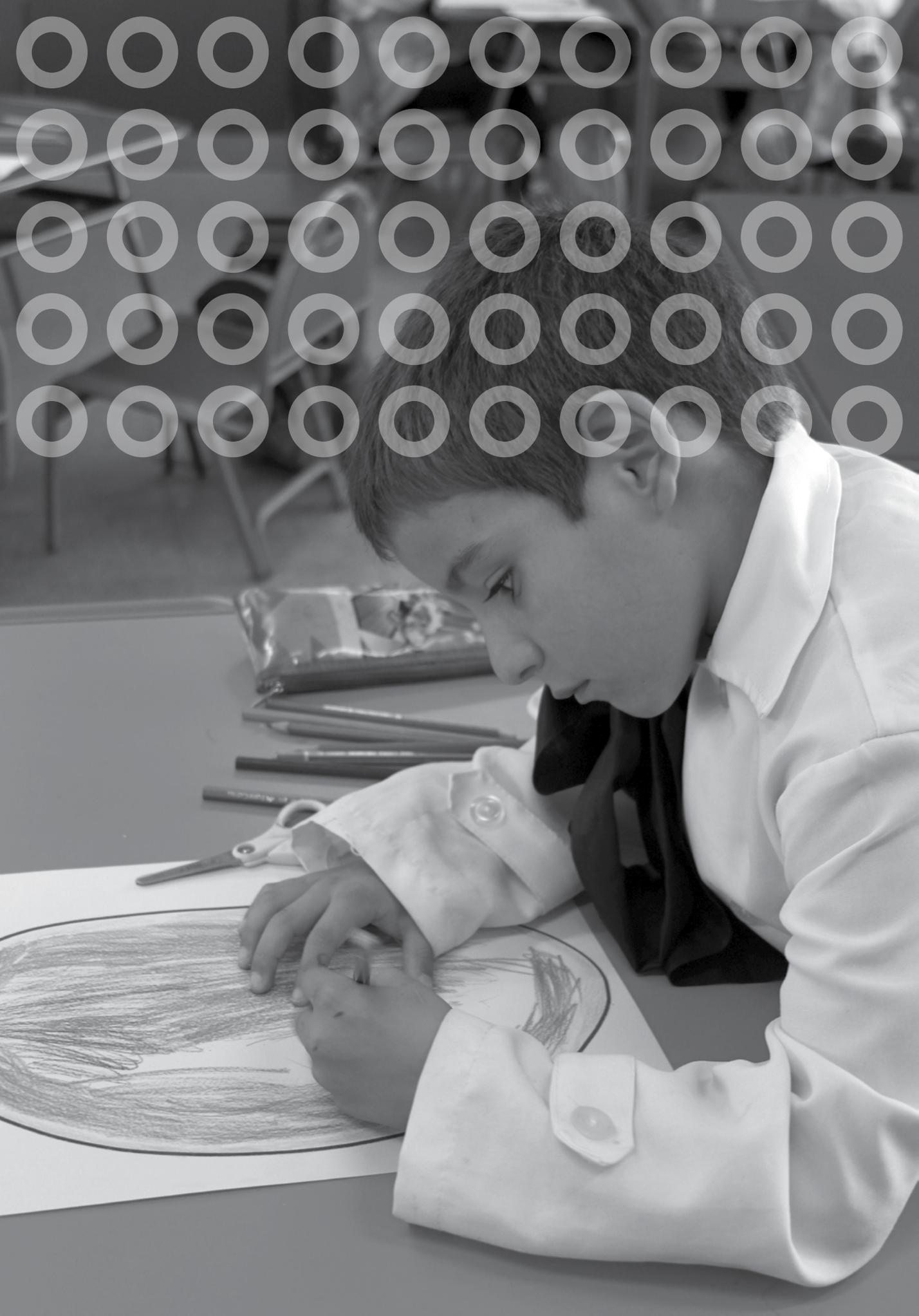


**Análisis de los procesos de  
formulación curricular en Uruguay  
durante el período 2006-2008:**  
subsistemas de educación  
primaria, secundaria y técnica







### **Comisión Directiva**

Alex Mazzei (presidenta)

Carmen Caamaño

Edith Moraes

Robert Silva

Marcelo Ubal

María Inés Vázquez

### **Dirección Ejecutiva**

Panambí Abadie

Carmen Haretche

Federico Rodríguez

Este informe es el producto de una consultoría realizada por Guillermo Ferrer y Flavia Caldani para el INEEed en el año 2013. Las opiniones vertidas son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Corrección de estilo: Mercedes Pérez

Fotos: Rafaela Lahore (INEEd)

Diagramación: Circo

Montevideo 2015

ISBN 978-9974-8480-5-4

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU  
Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay  
(+598) 2604 4649 – 2604 8590  
ineed@ineed.edu.uy  
www.ineed.edu.uy

Cómo citar: Ferrer, Guillermo y Caldani, Flavia (2015), *Análisis de los procesos de formulación curricular en Uruguay durante el período 2006-2008: subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica*, INEEed, Montevideo.

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los, las, etcétera, no dificulte la lectura.

Impreso en Empresa Gráfica Mosca. Depósito Legal N° 368071.



# Índice

---

Prólogo.....	7
Introducción .....	9
Modelo de análisis y metodología de trabajo.....	11
Subsistema de educación primaria.....	15
Motivaciones de cambio .....	15
Participación.....	17
Procesos técnicos .....	20
Evaluación de aprendizajes .....	24
Subsistema de educación secundaria.....	27
Motivaciones de cambio .....	27
Participación.....	30
Procesos técnicos .....	32
Evaluación de aprendizajes .....	35
Subsistema de educación técnico profesional.....	39
Motivaciones de cambio .....	39
Participación.....	41
Procesos técnicos .....	43
Evaluación de aprendizajes .....	47
Conclusiones.....	51
Recomendaciones .....	55
Fuentes documentales.....	57
Anexos.....	59





## Prólogo

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), persona jurídica de derecho público no estatal, fue creado por la Ley de Educación n° 18.437. La misión institucional del INEEEd es aportar información que enriquezca la discusión sobre políticas educativas, que sea relevante para la gestión y las prácticas educativas, y que nutra los debates públicos sobre la educación.

Entre cometidos del Instituto se encuentra elaborar cada dos años un Informe sobre el estado de la educación. En el año 2013 se realizó una serie de estudios específicos sobre diversos temas que luego nutrieron el informe de 2014. El análisis de los procesos de formulación curricular en Uruguay durante el período 2006-2008 que presentamos forma parte de esos estudios.

A través de este estudio el Instituto busca comprender los modos de construcción del currículum en el período 2006-2008, en los subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica, y mejorar los procesos de elaboración, legitimación e implementación curricular en ocasión de nuevos emprendimientos de formulación o actualización curricular.

La investigación, realizada por Guillermo Ferrer y Flavia Caldani, tomó en cuenta cuatro dimensiones que atravesaron estas reformulaciones: las motivaciones para el cambio, los participantes en los rediseños, los procesos técnicos involucrados y el papel que jugó la evaluación de aprendizajes en las motivaciones del cambio y durante los procesos técnicos.

La Comisión Directiva del Instituto presenta un estudio que permite conocer los últimos procesos de reformulación curricular llevados a cabo en el país, con el fin de aportar información útil a la discusión actual sobre el marco curricular común de educación básica y al diseño de los perfiles de egreso en los que está trabajando la Administración Nacional de Educación Pública.

Estamos convencidos de que este informe cumple con el cometido legal de brindar información que contribuya a garantizar el derecho de los jóvenes a una educación de calidad, ya que propone nuevos insumos para el estudio de la realidad educativa nacional en la temática antes referida.

**Comisión Directiva del INEEEd**





## Introducción

El análisis de los procesos de reforma, elaboración o reformulación curricular llevados a cabo en un sistema educativo puede realizarse de diferentes maneras. Puede hacerse una descripción lineal de procesos o bien un análisis crítico de tipo argumentativo que presente, necesariamente, ciertos juicios de valor. Ambas opciones son válidas y potencialmente útiles, dependiendo de los objetivos del análisis y de los propósitos de la comunicación de hallazgos a diferentes audiencias. Para el caso de este estudio, los tipos de informaciones recogidas en campo fueron llevando a la necesidad de proponer un análisis crítico que permita a los lectores y actores locales interpelar sus propias creencias, sus valores y las implicancias de las acciones realizadas en materia de elaboración curricular.

Un trabajo de este tipo obliga a elegir un modelo de análisis que habilite la argumentación, es decir, que frente a las múltiples decisiones y acciones relevadas se puedan emitir juicios de valor que se encuentren sustentados en ciertos lineamientos conceptuales y teóricos previamente definidos. En otras palabras, el equipo consultor tiene la libertad de realizar ciertas afirmaciones críticas porque, además de poner en juego sus propias convicciones, su modelo de análisis así lo permite.

Por la misma razón, es necesario que el análisis incluya, o al menos dé por sentado, que existen otras formas válidas de abordar la elaboración curricular, diferentes a aquella por la que optó el sistema educativo uruguayo. Esto significa que en el ejercicio crítico subyace la comparación con otros sistemas, procesos o referentes curriculares (por ejemplo, de otros países latinoamericanos), aun cuando no se presenten de manera explícita en las instancias de análisis.

Por último, es requisito para el desarrollo libre de las ideas de los consultores que se considere valiosa la mirada externa sobre los procesos curriculares en Uruguay. En otras palabras, se asume aquí que la contratación de un equipo extranjero para el análisis en cuestión aporta ciertas ventajas respecto de la realización de la misma tarea por parte de investigadores locales; más precisamente, se entiende que la mirada externa puede aportar elementos de análisis más despojados de prejuicios locales y menos condicionados por la lectura que de ellos harán los colegas uruguayos que comparten cotidianamente el medio laboral y político. Nuevamente, esto implica que las opiniones o juicios de valor vertidos en este informe se ofrecen con toda la libertad que la argumentación requiere y, simultáneamente, con el mayor respeto por el trabajo de los actores locales.





## Modelo de análisis y metodología de trabajo

El modelo teórico seleccionado para esta consultoría fue desarrollado por este mismo equipo y ha sido utilizado en diversas situaciones de trabajo que implicaban el análisis de reformas curriculares en diferentes escalas. Se ha aplicado, por ejemplo, al diagnóstico de gestión pedagógico-curricular en centros educativos, y también para el análisis de reformas curriculares a nivel nacional en América Latina. Adicionalmente, se lo ha utilizado en ocasiones de asesoramiento puntual a funcionarios públicos, así como para facilitar la comprensión de la complejidad de los sistemas curriculares en seminarios de posgrado. Una de las ventajas del modelo es que, frente a la diversidad de preguntas que puede plantear un estudio o indagación de estas características, los cruces de información que permite contribuyen a darle complejidad al análisis a la vez que se mantiene la organización coherente en el desarrollo de los problemas y del texto presentado.

El modelo toma una clasificación de currículum de tipo cronológico que incluye tres grandes fases, ya ampliamente difundidas en la literatura internacional: currículum prescrito, currículum implementado y currículum evaluado. Simultáneamente, presenta tres dimensiones de análisis del escenario de diseño y política curricular: la dimensión política, la dimensión técnico-metodológica y la dimensión organizacional. Estas tres dimensiones se cruzan, con fines analíticos, con las etapas del currículum antes mencionadas, y conforman el esquema que se muestra a continuación:

MODELO DE ANÁLISIS		DIMENSIONES DE ANÁLISIS		
		POLÍTICA	TÉCNICO METODOLÓGICA	ORGANIZACIONAL
FASES DE DESARROLLO CURRICULAR	CURRÍCULUM PRESCRITO			
	CURRÍCULUM IMPLEMENTADO			
	CURRÍCULUM EVALUADO			

Se entenderá aquí por **político** todo aquello que tenga relación con la diversidad de actores, la variedad y diferencia de percepciones, intereses y grados de poder entre ellos, así como con las tensiones que surgen de esas diferencias y las necesidades de reconciliarlas durante los procesos de diseño y elaboración.

Se considerará **técnico-metodológico** todo aquello referido al diseño de los instrumentos curriculares, desde la concepción de sus propósitos, estructura y formato hasta la elaboración de los contenidos disciplinares específicos; si bien el contenido de los programas no es objeto central de análisis, esta dimensión incluye algunos ejemplos necesarios para ilustrar los tipos de decisiones tomadas por los equipos técnicos.

Los aspectos **organizacionales** involucran problemas de muy variadas índoles y niveles, desde las instancias cotidianas del diseño —como el tiempo dedicado al trabajo en comisiones— hasta la planificación de la comunicación de instrumentos y la previsión de recursos para su implementación.



El modelo se usa de forma completa al momento de diseñar y aplicar los instrumentos y preguntas de campo, y luego de forma parcial al momento de presentar los resultados del análisis. Esto es así por dos razones de orden conceptual y metodológico:

1. La demanda del INEEd refiere específicamente a las formas cómo se elabora el currículum en Uruguay, en este caso durante las reformas o reformulaciones curriculares del período de gobierno 2005-2010. Es decir, esa demanda requiere el uso de una porción del modelo que enfoca exclusivamente en la franja de "Currículum Prescrito". Sobre esa porción del modelo es que se desarrolla la presentación de este informe.
2. Si bien ese recorte queda así determinado para los fines de reporte de consultoría, la indagación en campo intentó abarcar también cuanto fuera posible de las fases de Currículum Implementado y de Currículum Evaluado. Aunque era previsible que no se pudiera relatar ni analizar en profundidad esas dos fases, la indagación era igualmente necesaria para obtener más elementos de información y opinión que dieran sustento a las afirmaciones aquí vertidas. A la vez, contar con esa información adicional permite extraer algunas conclusiones que ofrecen mejor sustento durante la elaboración de recomendaciones finales.

La tabla de análisis presentada alberga un total de 32 preguntas para el trabajo de indagación en campo (ver Anexo 1). Esas preguntas están distribuidas entre las nueve celdas de la tabla, con una concentración —intencional, por las razones ya expuestas— en la fase de Currículum Prescrito. Las respuestas a esas preguntas, a su vez, toman como fuente un conjunto nutrido de documentos oficiales y 20 entrevistas a diferentes actores del sistema educativo que participaron en las reformulaciones curriculares del período mencionado.

Las preguntas para el trabajo de campo fueron propuestas inicialmente por el INEEd. El equipo consultor, posteriormente, reformuló esas preguntas —desagregándolas en algunos casos y en otros articulándolas— de manera tal que cobraran mayor sentido y viabilidad en términos metodológicos y en función del modelo utilizado.

En aras de hacer del análisis y el reporte un trabajo de análisis crítico y no simplemente descriptivo, se decidió evitar la narración de hechos "celda por celda". Ya en las primeras lecturas de los datos obtenidos en campo, el equipo consultor identificó cuatro grandes temas que, aunque contemplados en las preguntas de campo, requerían una denominación diferente, más ilustrativa de las expresiones, versiones y convicciones expresadas en las fuentes. Más concretamente, en vez de reportar los datos sobre currículum prescrito en una estructura de informe organizada en las tres dimensiones de análisis propuestas —política, técnica y organizacional—, se concibió una estructura organizada en torno a cuatro temas centrales, desarrollados a su vez para cada uno de los tres subsistemas educativos.

Simultáneamente, cada uno de esos temas se aborda desde las dimensiones política, técnica y organizacional, pero sin hacer de esto una estructura formal del texto —a modo de subsecciones— sino hilvanando las informaciones con mayor o menor preponderancia de esas dimensiones según el tema y el énfasis encontrado en las fuentes. La descripción o caracterización global de estos cuatro temas principales se presenta a continuación<sup>1</sup>:

1. **Motivaciones de cambio.** Involucra todas las preguntas relacionadas con las razones por las cuales los tres subsistemas iniciaron un proceso de formulación o reformulación de programas curriculares.
2. **Participación.** Atiende las preguntas vinculadas a cuáles actores del sistema educativo participaron en los procesos de discusión y luego de trabajo técnico sobre los nuevos

---

<sup>1</sup> Las preguntas de campo, distribuidas en función de estos temas, se encuentran en el Anexo 2.



programas. Indaga también sobre la participación de actores externos a la estructura funcional del sistema.

- 3. Procesos técnicos.** Describe cómo se llevó a cabo la tarea de elaboración de programas, incluyendo las pautas técnicas para el diseño, el régimen de trabajo, la articulación entre equipos, las fuentes o modelos utilizados para el diseño y las diferencias de posturas y su resolución, entre otras.
- 4. Evaluación de aprendizajes.** Indaga sobre el papel que jugó la evaluación de aprendizajes durante los procesos técnicos y también en las motivaciones de cambio. Las preguntas se enfocaron principalmente en qué tipos de datos, por ejemplo los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales, se usaron como insumo de información para sustentar decisiones políticas y técnicas.

Es necesario aquí exponer una explicación sobre el cuarto tema, el de evaluación. Si bien la evaluación de aprendizajes, como componente de la política curricular, bien puede ser analizada dentro de los Procesos Técnicos, se optó por otorgarle una jerarquía propia al nivel de los otros tres temas presentados. Esto se resolvió por dos razones principales. En primer lugar, porque desde la perspectiva de este equipo consultor las políticas curriculares en la actualidad no pueden concebirse sin tener en cuenta datos de desempeño estudiantil a nivel de sistema, aun sabiendo que esto no es compartido por una multitud de actores individuales y colegiados en toda la región. En este sentido, vale recordar que este equipo consultor se toma la libertad de plantear perspectivas de análisis propias.

En segundo lugar, la evaluación ocupa un lugar jerárquico del informe porque es el INEEd quien solicita el estudio. Se asume, entonces, que el Instituto tiene un interés particular por comprender cómo la evaluación estandarizada y a gran escala se juega hoy en el terreno de los procesos curriculares y de los programas vigentes en Uruguay.

Por último, es preciso exponer que la tarea de análisis implicó un largo y arduo trabajo de contrastación de fuentes y una minuciosa codificación de datos en el marco de un trabajo estrictamente cualitativo. A lo largo de este proceso fue necesario resolver frecuentemente, por la vía de la interpretación y la inferencia, un sinnúmero de versiones contradictorias entre esas fuentes, pero también al interior de ellas. Algunas entrevistas, por ejemplo, muestran importantes contradicciones conceptuales e ideológicas, expresadas por un mismo individuo durante su relato. Esto sin duda habría ameritado un trabajo de análisis discursivo que podría haber arrojado mucha más luz acerca de las motivaciones, dificultades y resistencias al cambio en el terreno de la política curricular. Aun así, dentro de los tiempos disponibles, se ha hecho el mayor esfuerzo posible por desentrañar algunas de estas contradicciones y así poder inferir significados que no quedan explícitamente enunciados por los actores o en las fuentes documentales.

Valga la explicación anterior como preparación ante los legítimos cuestionamientos que pudieran surgir a partir de la lectura de este informe. En cualquier caso, se debe tener en cuenta que los datos fueron recogidos en tiempos muy ajustados, con un número limitado de entrevistas y con un acceso documental que requirió, en muchos casos, una fuerte labor de búsqueda en Internet, pero que no permite la rigurosidad de recolección que un trabajo presencial más prolongado habría posibilitado.

Sin más preámbulo, se presentan a continuación los resultados del análisis de los procesos de elaboración y reformulación curricular en los tres subsistemas educativos: primaria, secundaria y técnica.





## Subsistema de educación primaria

### Motivaciones de cambio

A partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas, puede afirmarse sin trepidación que las motivaciones para lanzar un cambio curricular en la educación primaria fueron de índoles principalmente política e ideológica.

Aunque el programa curricular vigente hasta el año 2008 demandaba ajustes y actualizaciones en su contenido —como se verá más adelante— el discurso que prevalece en las voces de autoridades del sistema pone especial énfasis en la necesidad imperiosa de emitir un mensaje de cambio de signo político que se hiciera visible a través de nuevos programas oficiales. Este cambio de signo implicaba, principal y explícitamente, el dismantelamiento y reemplazo de las políticas e instrumentos desarrollados durante la década de los noventa.

Esa década se describe asociada, en la mayor parte de las fuentes consultadas, a un modelo conservador y neoliberal que promovió un corrimiento del Estado respecto de sus responsabilidades centrales, que alentó la privatización de los servicios públicos y que dejó en manos de expertos y tecnócratas el diseño y ejecución de las políticas públicas en general, y las de educación en particular. Esa visión no es unánime, pero sí es predominante entre los actores de la reforma y sirve de fundamentación sistemática frente a las preguntas orientadas a indagar acerca de las motivaciones de cambio curricular.

Con el triunfo de un nuevo gobierno de orientación socialista en el año 2005 aparece la oportunidad de reivindicar ideales que parecían diluidos tras esa década considerada tecnocrática y conservadora. Estos ideales, que encolumnan el discurso de reforma del programa de educación primaria, son específicamente los relacionados con los derechos humanos y la justicia social, así como con la participación protagónica del colectivo docente en la concepción y elaboración de un nuevo currículum.

Se desprende de las entrevistas que el mandato ideológico, en términos principalmente discursivos, baja al Consejo Directivo Central (CODICEN) desde el “gobierno central”; aunque no se especifica quiénes constituyen ese gobierno, se asume aquí que se trata del poder ejecutivo nacional. Luego es el CODICEN quien encarga al Consejo de Educación Primaria (CEP)<sup>2</sup> una materialización de este mandato en la forma de un nuevo programa curricular. El CEP, por su parte, interpreta ese mandato con la suficiente libertad como para definir un conjunto de propósitos y objetivos, y para definir la conformación de un Grupo de Trabajo a quien encarga liderar el proceso de reformulación del programa.

El Grupo de Trabajo —luego denominado Comisión Central— no recibió mayores especificaciones que estas y comenzó una tarea de definición de prioridades y líneas de trabajo para reformular el programa. No había hasta el momento más datos sobre demandas específicas para el cambio, especialmente en el terreno de los contenidos escolares, excepto por las percepciones y conocimiento de campo de los docentes e inspectores participantes en la Comisión Central. Desde este momento en adelante, con el aval, los aportes y la vigilancia institucional de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) y de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM), la gestión del proceso de elaboración curricular aparece como seccionada entre las autoridades conductoras de la reformulación, por un lado, y por otro los equipos técnico-docentes a cargo de la elaboración de instrumentos. Las primeras marcando algunas pautas técnicas y revisando el contenido ideológico y epistemológico del programa, los últimos trabajando intensamente en el diseño de los contenidos disciplinares específicos. Se interpreta este seccionamiento como parte del análisis político de las motivaciones de cambio, toda vez que los equipos técnico-

<sup>2</sup> Actualmente Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).



docentes, una vez comenzado su intenso trabajo técnico, pierden en la urgencia por cumplir con los productos algo de la visión política de su tarea. Esa visión y responsabilidad político-ideológicas parecen quedar en manos de la Comisión Central, y presentes también en los aportes y discusiones de las ATD y de la FUM durante su participación en comisiones y otras instancias de debate y pronunciamiento en asambleas institucionales.

A las motivaciones de cambio se suma, también visto desde una perspectiva política e ideológica, la intención de hacer del subsistema de educación primaria un sistema de **educación común**. Esto significaba recuperar el ideal vareliano de educación para todos los uruguayos, que en la instancia de reforma de 2008 se materializaría con una propuesta curricular que terminó integrando la educación “regular” de primaria, con la de educación inicial obligatoria, la educación especial y la educación rural. Ambos niveles y las tres modalidades se regirían ahora por un único programa de referencia, al cual pudieran hacerse adaptaciones según poblaciones y contextos particulares como los de especial y rural.

En el marco de estas motivaciones de cambio predominantemente políticas e ideológicas, también hubo razones técnicas dentro del ámbito curricular que movilizaron la renovación del programa. Estas razones se relacionan directamente con el contenido programático que se buscaba cambiar. Aunque de manera escueta, sin mayor profundización, las fuentes indican que hubo al menos tres razones técnicas para un nuevo diseño.

En primer lugar, tanto las autoridades políticas del momento como el cuerpo de inspectores, las ATD y la FUM, percibían y demandaban un “aggiornamiento” (*sic*) general del currículum. Tales demandas, aunque inespecíficas en los términos teóricos registrados en campo, tenían asidero en las prácticas curriculares que se venían actualizando en las escuelas desde aproximadamente el año 2000.

El acceso al estudio de algunas investigaciones didácticas internacionales y regionales, principalmente por parte de inspectores y docentes altamente motivados, habían comenzado a instalar nuevos enfoques y contenidos en la educación primaria, particularmente en la etapa escolar de transición entre educación inicial y el primer grado de primaria. Ejemplos concretos de este fenómeno se encuentran referidos principalmente a los contenidos de numeración en matemática —dando por obsoleto el enfoque de teoría de conjunto— y a la iniciación a la lectoescritura en línea con teorías piagetianas y con las investigaciones subsiguientes de Emilia Ferreiro y Ana María Kaufman.

También desde algunos años anteriores se dictaban “extraoficialmente” algunos aspectos de la historia reciente de Uruguay, incluyendo los años de la dictadura de los años setenta. Esta práctica motivó y avaló la demanda por una formalización de estos contenidos en un nuevo programa, que incluiría también contenidos específicos para la educación sexual.

Es necesario mencionar que estas prácticas “de vanguardia”, no solamente impulsadas sino también reguladas como obligatorias por algunos inspectores, ocurrían de manera aislada en algunas escuelas del país, y principalmente en las escuelas de práctica. Sin embargo, como suele ser el caso en algunos procesos de cambio, la innovación aislada por parte de actores clave a veces puede tener impacto en las decisiones de política para el conjunto del sistema.

También se exigía la corrección de ciertos contenidos del programa anterior, ya no desde un enfoque teórico o didáctico general, sino principalmente en la relocalización de conceptos entre campos disciplinares. El ejemplo más frecuentemente mencionado fue la demanda por reubicar los contenidos de astronomía dentro del área de ciencias naturales cuando antes se encontraba dentro de las ciencias sociales, en la disciplina de geografía. Destaca, también, la insistencia de los profesores representantes de secundaria por introducir en primaria contenidos de matemática del nivel medio, particularmente los de álgebra.



En lo organizacional, por su parte, la opción por un programa de educación común constituye el único elemento que prometía alguna intención, aunque no explícitamente declarada, de que el nuevo programa contribuyera a una mejor articulación entre componentes del sistema. Al menos en teoría, un programa único favorecería la alineación de contenidos y el trabajo coordinado entre autoridades y actores escolares de educación inicial, primaria, especial y rural. Fuera de esta posibilidad, no se registran otras motivaciones que tuvieran la intención de promover cambios organizacionales u orgánicos de sistema, con la sola excepción de que el CEP pasó a denominarse CEIP al cabo del proceso de reforma y con la aprobación de la nueva Ley de Educación en 2008, dando cuenta de la inclusión de educación inicial en su ámbito de incumbencia.

## Participación

Indudablemente, la participación del colectivo docente en el proceso de reelaboración del programa de primaria fue el gran estandarte que legitimó y sostuvo políticamente el emprendimiento de cambio. Las fuentes documentales y las entrevistas en campo refuerzan esta idea sistemáticamente y de manera casi unívoca, y en el análisis el tema atraviesa todas las dimensiones consideradas: la dimensión política, la técnica y la organizacional. Simultáneamente, en las tres dimensiones el tema de la participación presenta aspectos positivos, como facilitadores del proceso, aunque también introduce un conjunto importante de problemas.

Desde el inicio del proceso de reforma del programa hubo acuerdos fundamentales entre el CEP y las ATD en cuanto a que la iniciativa debía estar sustentada y llevarse a cabo con altos grados de participación docente. Si bien más avanzado el proceso comienzan a apreciarse matices que diferencian posturas institucionales —como la de las ATD insistiendo en que el cambio de programas requería una reforma más integral de la política curricular—, los documentos que se fueron produciendo en las primeras etapas del proceso coinciden en que la reformulación del programa tendría una intencionalidad fuertemente político-ideológica, más específicamente la de dismantelar la reforma implementada durante la década de los noventa. El énfasis en lo político-ideológico no es una referencia liviana; por el contrario, aunque determinante en la viabilidad de la reforma, ese énfasis deja un gran vacío respecto al valor de la participación técnica de los docentes como instancia de aprendizaje profesional, con la excepción quizás de aquellos que estuvieron directamente involucrados en la elaboración del programa.

Si se rescata positivamente esa intencionalidad política, los esfuerzos dieron sus frutos en materia de legitimación; con el acento puesto en la participación, el proceso incluyó una serie de consultas dentro del sistema educativo, mayormente a través de las ATD, y los resultados de esas consultas fueron utilizados como insumo por la Comisión Central para el lanzamiento de la reforma de programa.<sup>3</sup>

Según consta en el documento de memorias de la Comisión Central, se realizaron en 2006 —año de inicio del proceso de cambio— cinco instancias de consulta para divulgar y discutir materiales:

Desde este ámbito surgen ideas sobre la necesidad de mantener la tradición histórica de la escuela pública uruguaya, de elaborar un Programa centrado en el enseñar, revalorizando el rol del maestro, y el análisis desde los paradigmas educativos que sustentan nuestras prácticas (Comisión Central, 2009: 2).

En 2007 se continúa el proceso y se realizan diez instancias de ATD. En el mismo año, el Congreso Nacional de Inspectores define la necesidad de contar con un programa escolar para los niños de cuatro años a sexto grado y de incorporar formación ética y ciudadana, informática e historia

---

<sup>3</sup> El contenido de esas consultas y de sus resultados solo puede conocerse a través de las actas de las ATD; no existe, o al menos no fue posible acceder a documentación de la Comisión Central que presentara una sistematización de estas informaciones.



reciente. Con el mismo propósito de discusión y reflexión se realizan Pre-Congresos y el Congreso final de la FUM. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas a diversos referentes académicos.

El otro gran componente de participación, complementario al de las consultas, fue la constitución de la Comisión Central, con dependencia funcional de la Inspección Técnica del CEP y a cargo de la conducción general del proceso, así como la conformación de las subcomisiones de trabajo por disciplinas o campos de conocimiento, protagonizadas estas por docentes en servicio. En ambos casos, se buscó lograr la mayor representatividad posible de diferentes sectores del sistema educativo.

En la Comisión Central quedaron representados los cuerpos de inspección de diferentes modalidades (escuelas de práctica, escuelas de tiempo completo, educación inicial), así como el Departamento de Planificación y Programas Curriculares del CEP (a través de la coordinación general de la División Planeamiento Educativo), la FUM y las ATD. Para las subcomisiones, por su parte, fueron convocados, y previamente seleccionados por las inspecciones correspondientes, maestros en servicio de las diferentes modalidades: escuela común, de práctica, de tiempo completo, de educación inicial, de educación rural y de educación especial. Participaron también en cada subcomisión entre dos y tres docentes elegidos por votación directa de las ATD, dos por la FUM y profesores de educación secundaria para ofrecer apoyo a los maestros de primaria en materia de conocimiento disciplinar específico.

Así conformadas, estas subcomisiones pueden decirse representativas del conjunto de subsectores del sistema, aunque ese tipo de conformación no queda exento de críticas, ni tampoco de autocrítica por parte de las autoridades responsables de la reforma que hoy reflexionan sobre el proceso en retrospectiva.

Uno de los aspectos cuestionables de la representatividad pretendida es simplemente numérico. El total de maestros participantes en el conjunto de subcomisiones fue aproximadamente de 50 personas (incluyendo la subcomisión en el área de Conocimiento Corporal, integrada luego). Tratándose de la reformulación de un programa curricular de alcance nacional, el número de participantes fue bajo; y aunque las fuentes refieren a instancias de consulta y discusión por la vía de las ATD, cierto es también que el peso de la responsabilidad recayó en unas pocas personas que se suponían representativas del total del colectivo docente. No se plantearía aquí esta reflexión si no fuera por el énfasis que los propios actores ponen sobre este tema. No siempre el número de personas garantiza mayor ni mejor representatividad, pero en el caso particular de Uruguay, donde la intencionalidad política de la participación fue tan protagónica, el reducido número de docentes participantes obliga por lo menos a dejar planteada la inquietud.

El segundo aspecto problemático en la conformación de estas subcomisiones es que —tal como fue expresado por varios entrevistados— la participación de docentes fue exclusiva, en sentido literal, en tanto se evitó deliberadamente la convocatoria a expertos en diseño curricular, ya sea nacionales o extranjeros. Esta exclusión tuvo consecuencias en el trabajo técnico, como se verá en el siguiente apartado, pero también conduce a una consideración crítica acerca de qué se entiende por participación, y por qué el trabajo de expertos, especialmente extranjeros ante la ausencia de técnicos nacionales, despertaba tal nivel de rechazo.

Si la respuesta a este interrogante tiene raíz histórica en el orgullo del trabajo hecho por uruguayos, y “a la uruguaya”, como fue reiteradamente mencionado en campo, el tema amerita un análisis de tipo sociológico-cultural que escapa a las posibilidades de este estudio. La evidencia inmediata indicaría que el rechazo al trabajo técnico de expertos no docentes se origina en la percepción que aún reina acerca de cómo se realizó el trabajo de diseño curricular durante la última dictadura y luego en la década de los noventa, cuando los programas fueron encargados y diseñados por “tecnócratas” para luego ser “ejecutados” por docentes que nunca fueron consultados.



En todo caso, hoy la mirada retrospectiva de los entrevistados se divide y diferencia claramente entre dos grupos. Por un lado, la de las autoridades políticas y de planta con responsabilidades de conducción, y por otro lado la mirada de los docentes encargados del diseño. Las primeras observan críticamente el trabajo realizado y se cuestionan cuán acertada fue la estrategia, admitiendo que una labor más equilibrada entre docentes y técnicos expertos habría sido más provechosa y eficiente. Varios de los docentes entrevistados, por su parte, aún hoy reivindican con orgullo el derecho histórico que les asistía a realizar el trabajo sin participación externa, aun cuando admiten que la tarea fue descomunal y la responsabilidad un despropósito para los docentes a cargo, todos ellos carentes de experiencia, formación o preparación previa en materia de diseño.

Respecto a esto último, importa mencionar que por razones ideológicas también quedaron excluidos del trabajo en subcomisiones los profesionales del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP), quienes por su experiencia en formación docente en servicio y conocimiento disciplinar podrían haber facilitado el trabajo técnico de los docentes. Mirado desde una perspectiva política, MECAEP aparece asociado, en el imaginario del sector, a las políticas de los noventa con su abordaje tecnocrático y su vinculación a los organismos de crédito y financiamiento internacional. Valga esta referencia, también, como ejemplo de lo ocurrido con otros profesionales e instituciones con capacidad técnica que por haber trabajado en la “gestión Rama” quedaron estigmatizados e impedidos de participar en la elaboración del nuevo programa curricular. De todas maneras, de las entrevistas realizadas se infiere que la exclusión de actores participantes de la gestión de Germán Rama no se explica solamente por razones de prejuicio o meramente “vengativas”, sino porque durante los noventa se produjeron diferencias ideológicas profundas entre colegas que hasta el presente prefieren mantenerse profesionalmente desvinculados.

Por último, corresponde destacar la participación de la FUM y las ATD en estos procesos de elaboración curricular. Aunque en las fuentes no abundan detalles sobre el papel desempeñado por estas instituciones durante el proceso técnico, se rescatan aquí algunos puntos relevantes para esta sección.

En primer lugar, al momento de ser convocada, la FUM se cuestionó internamente el propósito de su participación. Si su función en el sector era y es principalmente sindical, una parte de los representantes argumentaron que nada podían aportar al proceso de elaboración curricular: el trabajo debía ser realizado por expertos en diseño curricular. Otra parte argumentó que políticamente correspondía asistir en esta instancia en la que por primera vez se los convocaba a participar formalmente en una tarea de política pedagógica. Las diferencias se resolvieron de manera relativamente libre e informal, cada individuo eligiendo si participaba o no, y esto aparentemente sin consecuencias institucionales dentro de la FUM.

En cuanto a la ATD, más allá de llevar los temas curriculares a consultas y debates en las escuelas, el papel jugado durante el trabajo en subcomisiones —en palabras de algunos docentes entrevistados— aparece como vinculado a la tarea de vigilancia y argumentación “acalorada” con relación a algunos temas puntuales del currículum, aunque sin mayor participación ni responsabilidad formal en tareas específicas de diseño.

Su participación política se mantiene presente hasta la finalización del proceso, reclamando enfáticamente que la aprobación del programa fuera de carácter provisorio hasta tanto se cumplieran las demandas que la misma ATD planteaba desde el inicio del proceso de cambio. De manera textual, expresa la ATD que “...no bastaba construir un Programa nuevo, sino que era necesario avanzar en el desarrollo de un nuevo modelo escolar que atienda la formación docente, la existencia de mejores condiciones para la enseñanza, la atención a nuevos tiempos y espacios pedagógicos y el fortalecimiento de los colectivos docentes” (ANEP/CEP-ATD, 2008: 68).



## Procesos técnicos

Esta sección abarca tanto los procesos técnicos de diseño y elaboración curricular como los aspectos y condiciones organizacionales que facilitaron o dificultaron la tarea de los actores participantes. También, aunque de manera menos intensa que en las secciones anteriores, se contemplan algunos aspectos políticos e ideológicos que atraviesan el trabajo técnico.

El trabajo técnico de redacción del programa fue realizado por una Comisión Central —antes, Grupo de Trabajo— y subcomisiones para las diferentes áreas (Lenguas, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Educación Artística). Aunque los criterios para la conformación de las subcomisiones ya fueron presentados en la sección Participación, resulta necesario retomarlos para comprender algunos aspectos relativos a los procesos técnicos.

Las subcomisiones estuvieron conformadas por maestros en ejercicio. En su selección resultó prioritario el criterio de los inspectores: si bien hubo integrantes elegidos por las ATD y la FUM, los demás lo fueron por los inspectores de los diferentes tipos de escuelas. En esta selección, además del criterio de la “variedad”, se definió que cada maestro debía ser elegido por su calidad como docente. Sin embargo, no hay especificaciones previas (o al menos, no hay un documento formal al respecto) elaboradas conjuntamente por la Comisión Central o por los inspectores sobre cuáles características definieron esa calidad.

A su vez, en cada área curricular participaron profesores de educación secundaria nombrados por el CES. La función de los profesores sería la de “vigilancia epistemológica”, entendida como el saber específico de la disciplina que complementaría los conocimientos de los maestros. En el programa se especifica, además, que esta inclusión tiene el propósito de articular la enseñanza entre niveles; sin embargo, ni la documentación ni los entrevistados dan cuenta de qué tipo de articulación se esperaba ni las razones que la motivaban. Tampoco se registra participación de actores externos al propio sistema educativo en la conformación de las subcomisiones.

Además, desde la Comisión Central se sugirió a las subcomisiones realizar consultas con profesores de formación docente y de la Universidad de la República. Valgan dos aclaraciones al respecto. Por un lado, el hecho de consultar a profesores de formación docente tampoco aparece en la documentación dentro de un marco de articulación entre el cambio de programa de primaria y modificaciones hechas o previstas en la formación inicial del magisterio. La reforma programática, entonces, no es concebida como parte de una reforma estructural del sistema educativo, que necesariamente implica la articulación entre niveles. Por el otro, los entrevistados nuevamente coinciden en que el objetivo de las consultas a formadores de docentes y a especialistas universitarios fue el asesoramiento para la formulación de ciertos contenidos, pero no para resolver aspectos centrales del enfoque teórico que se daría a cada área. Al respecto, se señala que las discusiones sobre la inclusión de ciertos contenidos, de los marcos de las áreas y de los enfoques didácticos, se resolvieron a partir de lo que cada miembro de la subcomisión aportaba (por su formación, su línea de trabajo, su postura personal), enfrentando así tensiones complejas de resolver.

Ya en el terreno del trabajo técnico de preparación y diseño del nuevo programa se distinguen tres grandes fases de trabajo. En una primera fase, la Comisión Central se dedicó a la indagación, discusión y resolución sobre un conjunto de principios teóricos que habrían de orientar el trabajo de diseño. Ese proceso incluyó un “rastreo” de todos los programas curriculares de primaria de los siglos XIX y XX, como ejercicio de revisión y reflexión acerca de la identidad de la escuela pública uruguaya desde una perspectiva histórica.

Como producto de este trabajo se elaboraron tres documentos: *Fundamentos Generales para un Programa de Educación Común*; *Propuesta para pensar juntos*; y *Breve análisis histórico de la Educación Primaria en el Uruguay*. A partir de estos materiales —y luego de consultas con la



Mesa Permanente de la ATD, la Secretaría General de la FUM, el cuerpo inspectivo del CEP y referentes académicos— la Comisión Central produjo el documento *La Educación en el Uruguay del siglo XXI*. Esta publicación obraría como fundamentación general para el cambio de programa y como orientación epistemológica y pedagógica para la tarea de diseño de las subcomisiones de áreas. Expresado aquí muy resumidamente, los principios rectores para la reforma del programa resultaron ser los de la pedagogía crítica enmarcada en el principio más abarcativo de los derechos humanos.

La segunda fase comprende los aproximadamente seis meses de trabajo de diseño a cargo de las subcomisiones. Durante este período, los grupos de docentes realizaron tres grandes tipos de tareas, a saber: 1) la lectura de los documentos elaborados por la Comisión Central, que debían ser tomados como el marco teórico general para el trabajo en cada área; 2) la elaboración de la fundamentación de cada área, y 3) la redacción de los contenidos de cada área siguiendo la estructura definida por la Comisión Central.<sup>4</sup> La estructura era la siguiente: contenidos de enseñanza formulados a partir de redes conceptuales generales para cada disciplina; secuenciación por grado, para mostrar profundización y ampliación del conocimiento, aunque sin marcar orden, relaciones ni jerarquización; por último, ejemplificaciones como aporte para que el docente realice su propia propuesta de enseñanza.

Un cuarto tipo de tarea, transversal a todas las anteriores, consistió en las instancias de intercambio periódico con miembros de la Comisión Central, así como las consultas específicas realizadas a académicos de la UDELAR y a algunos expertos disciplinares invitados.

La tercera fase consistió en el trabajo de edición final de todo el programa, que realizó la Comisión Central. En esta fase, durante la cual las subcomisiones no tuvieron participación, la Comisión Central intentó darle unidad al documento, aunque también modificó contenidos<sup>5</sup> cuando ya no iban a ser revisados nuevamente por los docentes. En total, la ejecución de esas tres fases de trabajo se cumplió en aproximadamente tres años, desde las primeras instancias de discusión hasta la publicación oficial del programa. Sin embargo, como fue señalado, la fase de diseño de programas se realizó en unos seis meses, muy pocos en realidad para un trabajo de esta envergadura y que por tanto no estuvo exenta de tensiones entre tiempos técnicos y políticos. Este es solo uno de los aspectos organizacionales que no fueron planificados adecuadamente, en parte, quizás, por inexperiencia y en parte por la premura que exigía el proceso de reelaboración y aprobación curricular dentro de los tiempos de gestión de gobierno 2005-2010.

El otro aspecto organizacional que habría requerido mejor planificación fue el del equipamiento tecnológico básico y los espacios físicos dispuestos para el trabajo de los equipos. Varios de los entrevistados relatan la precariedad de las condiciones de trabajo, tanto por las características ambientales (luz y ventilación insuficientes, ruidos, espacios compartidos por varias comisiones) como por la falta de insumos básicos, comenzando por la falta de computadoras durante los primeros tiempos. También generó dificultades la forma en que se organizó el régimen de trabajo. Para poder realizar en tiempos breves una tarea de tal envergadura, se estipuló que las jornadas debían ser de ocho horas diarias. Algunos de los docentes convocados debieron renunciar, pues esto implicaba una duplicación en su carga horaria habitual. Se produjeron entonces reemplazos sobre la marcha que, como plantean algunos entrevistados, complejizaron aún más la tarea.

Además de los problemas organizacionales, se presentó una multitud de problemas técnico-curriculares. Por ejemplo, no hay referencias en los documentos a la organización sistemática del trabajo de alineamiento entre diferentes aspectos técnicos de las áreas (por ejemplo, nivel de dificultad comparativa de los contenidos de cada área en el mismo grado, densidad de los contenidos

---

<sup>4</sup> Las dos primeras tareas fueron realizadas por las subcomisiones en el último trimestre de 2007. La tercera, de febrero a mayo de 2008.

<sup>5</sup> La evidencia documental no especifica cuáles cambios fueron realizados; solamente los docentes entrevistados refieren a algunos ejemplos de áreas.



de cada área en relación a la de las demás y la cantidad de horas asignadas, o enfoques didácticos compartidos). La comunicación formal aparece explicitada solamente como intercambios entre la Comisión Central y cada subcomisión a través de los documentos de base que entrega la Comisión Central, los productos parciales de las subcomisiones y las devoluciones correspondientes, así como el registro de las memorias de trabajo presentadas por cada subcomisión.

La propia Comisión Central expresa que “apoyó la elaboración de los documentos en cada subcomisión a través de visitas periódicas, aportes bibliográficos, orientaciones acordadas por escrito para el trabajo de todas las subcomisiones” (Comisión Central, 2009: 4). Las percepciones de los docentes entrevistados respecto a estas pautas y a los intercambios con la Comisión Central son ambivalentes. En gran medida valoran el esfuerzo y el respeto de la Comisión Central, sabiendo que el emprendimiento implicaba un gran desafío para todos los responsables del proceso. A la vez, expresan que las subcomisiones quedaron bastante desamparadas durante gran parte del proceso y con demasiada responsabilidad técnica sobre sus hombros; aunque contaban con el recurso de consulta a expertos disciplinares o de la didáctica, su uso resultaba demasiado discrecional y carente de estructura y, por lo tanto, escasamente útil para facilitar la compleja tarea que un diseño de alcance nacional requiere.

De la misma manera, mientras algunos docentes relatan que su única fuente de orientación para el trabajo fue el marco teórico general provisto por la Comisión Central, otros esperaban tener más libertad de acción y de ejercicio de su creatividad, tal como expresa la siguiente cita:

Cuando nos convocaron pensamos qué bueno todo lo que podríamos mejorar, hacerlo distinto. Pero se nos dijo que iba a ser por contenidos, que no iba a tener sugerencias didácticas como el anterior ni una columna con recursos materiales a sugerir, que iba a ser por disciplinas separadas, que teníamos que reflejar el avance de un mismo concepto en forma horizontal y vertical, que cada contenido iba a ser que aparezca en determinado grado e iba a tener una historia previa en los grados anteriores y que debía ser continuado y profundizado en el resto de los grados. Eso figura al final de cada página del programa, para que el docente lo tenga presente, que no tiene que enseñar solo lo que aparece en su grado. Esas fueron las pautas. Nosotros habíamos creído que nos teníamos que ocupar del diseño, del formato, de la recursividad, pero se nos dijo que iba a ser así.

Las afirmaciones que se rescatan respecto a las escasas oportunidades de consulta también presentan matices. Por un lado, se valora que la Comisión Central tuvo siempre la mejor disposición para designar o invitar expertos académicos cuando las subcomisiones lo requerían. Pero a su vez, se deja traslucir la insuficiencia de esas fuentes de consulta, que fueron realizadas para despejar dudas puntuales o en momentos de *impasse* técnico, pero no como parte de un plan organizacional e interinstitucional que habilitara sesiones periódicas de trabajo conjunto entre docentes y especialistas.

La insuficiencia de las pautas técnico-curriculares ofrecidas a los docentes también se hace evidente desde los primeros momentos del diseño. Esto generó dudas y grandes responsabilidades de decisión, compartidas ciertamente con la Comisión Central, en un amplio espectro de problemas, desde los más gruesos de tipo estructural como la definición de ciclos de escolaridad o la elección entre campos de conocimiento o disciplinas, hasta otros mucho más finos relacionados con el grado de especificidad o desagregación con que debía prescribirse el contenido de la enseñanza, o la conveniencia de incluir o no orientaciones didácticas.

En manos de la Comisión Central quedaron decisiones de tipo estructural del programa, a las cuales se sujetaron luego las subcomisiones. Una de ellas fue la de incluir una red conceptual para cada disciplina, con la intención de que los docentes en aula comprendieran la lógica interna de esas disciplinas. Tales redes encabezan los capítulos de áreas curriculares del programa y fueron realizadas por las subcomisiones con el asesoramiento y la “vigilancia epistemológica” de profesores de secundaria y, en algunos casos, con asesoramiento académico externo.



Otro tipo de decisión capital fue la de enunciar los contenidos del programa como un listado de conceptos. Es decir, se presentan los **contenidos** en su acepción más tradicional, como temas a ser enseñados, pero desprovistos del componente procedimental que hace de las disciplinas, fuera y dentro de la escuela, una actividad intelectual que contiene saberes y procedimientos propios que les permite resolver problemas de diferente índole. Esto ha sido materia de discusión y avances en el diseño curricular en casi toda la región y en el mundo durante las dos últimas décadas, con la introducción del concepto de *competencia*. En otras palabras, el diseño curricular por competencias apunta a la prescripción de contenidos que requiera de los alumnos un aprendizaje conceptual y, simultáneamente, un aprendizaje procedimental que les permita utilizar los conceptos para resolver situaciones problemáticas.

Por razones que a todas luces, desde la evidencia recogida, se esgrimen desde un punto de vista estrictamente ideológico, el término "competencia" fue vedado en el marco de la elaboración del nuevo programa, en tanto se lo consideró asociado al industrialismo y a las embestidas internacionales tendientes a hacer de la educación latinoamericana una fábrica en lugar de un espacio educativo político y social. Ninguna de las explicaciones referidas al concepto de competencia ofrece razones de tipo pedagógico o cognitivo; todas ellas se presentan a modo de rechazo hacia un modelo supuestamente tecnocrático y capitalista.

Curiosamente, no son las autoridades políticas y técnicas de la reforma quienes plantean este rechazo. Ellas, antes bien, consideran que el diseño curricular deja precisamente un gran vacío en cuanto a abordajes posibles para la enseñanza y el logro de aprendizajes más complejos y socialmente relevantes.

Por último, otro conjunto de decisiones en manos del CEP y de la Comisión Central fue el de incluir nuevos núcleos de conocimiento que no existían en el programa de estudios de 1957. En este punto, ya no se trataba de reformular o actualizar contenidos, sino de incorporar conocimientos completamente nuevos, en algunos casos de manera transversal, en otros creando un área o un eje dentro de un área. Por ejemplo, dentro del área Conocimiento Social, a Historia y Geografía se suma Construcción de Ciudadanía. Para ello se requirió la consulta a varios académicos que pudieran sugerir contenidos abordables desde disciplinas específicas tales como el derecho o la sociología.

Situaciones similares se presentaron con Educación Sexual, Arte y Conocimiento Corporal. También fue parte de las grandes decisiones curriculares la inclusión de lenguas extranjeras (o segundas lenguas) como objeto de enseñanza en la educación primaria. Dentro del campo de trabajo de las subcomisiones también se produjo un sinnúmero de situaciones que exigían tomar decisiones pedagógicas, asumir posiciones teóricas y didácticas, y luego materializarlas en un diseño curricular que fuera comprensible para los docentes de aula, y que además no entrara en contradicción u omitiera los preceptos del marco teórico general de la Comisión Central. Frecuentemente esas decisiones se tomaban sobre la base de la experiencia y formación teórica individual de los docentes participantes, de manera más o menos consensuada entre ellos, pero que dejan expuesta la ausencia de un enfoque pedagógico sólido que atravesara el diseño general y disciplinar del programa.

Una descripción en detalle de estas decisiones para cada área curricular analizada sería inabarcable en este informe. A modo de síntesis, sin embargo, se puede decir que en todas ellas se observa una tensión entre mantener ciertos códigos curriculares tradicionales, como el enunciado de contenidos por disciplinas y conceptos, y el interés genuino de los equipos docentes por actualizar los enfoques didácticos.

No es para extrañarse, entonces, que ante la ausencia de un asesoramiento continuo en materia de diseño, los equipos docentes hayan encontrado esta tarea altamente demandante y por momentos frustrante. La utilización de conceptos teóricos estructurantes, y su articulación con



contenidos disciplinares específicos, es un campo de trabajo complejo, necesariamente pausado, y tan artesanal como científico si se lo aborda profesionalmente y con todo el rigor técnico que indudablemente amerita.

Por último, y en relación directa con el párrafo que precede, se impone una reflexión acerca de la conformación de las subcomisiones y sus implicancias para el trabajo técnico. En este sentido, las apreciaciones de los entrevistados también resultan ambivalentes. Por momentos, sus discursos reivindican la importancia de contar con grupos heterogéneos de trabajo. En este sentido, valoran fuertemente la pluralidad de voces y experiencias, con perfiles docentes tan distintos como los de maestros rurales y maestros metropolitanos de escuelas de práctica. Esta pluralidad es reconocida, entonces, como un elemento nivelador que evitaba posturas extremas derivadas de experiencias estrictamente personales.

Por otro lado, sin embargo, las entrevistas revelan que la heterogeneidad de perfiles frecuentemente complicaba las discusiones, el trabajo y la toma de decisiones. Si bien es cierto que la heterogeneidad siempre demanda más trabajo de discusión y negociación, el trabajo de diseño curricular requiere grados mínimos de preparación conceptual y disciplinar, común a todos los participantes, que en el caso de esta reforma de programa no se presentaba.

En síntesis, llama la atención, desde una mirada externa y teniendo en cuenta otras experiencias recientes de reformas curriculares en la región, la ausencia de participación de técnicos y especialistas en didáctica. Pero, sobre todo, que esta ausencia es especialmente valorada por algunos de los protagonistas del cambio programático. En palabras de un entrevistado:

En realidad la Comisión Central no era una comisión preparada para hacer currículum; fue valioso eso, fue un currículum hecho por gente que no estaba preparada.

Esta característica, como fue expresado en los apartados anteriores, parece ser parte de la identidad del proceso técnico y lo hace valioso frente a la manera en que se vivió la reforma de los noventa: este es un programa “hecho por maestros”, no elaborado por técnicos. Sin embargo, resulta interesante observar que la forma en que quedan redactados los programas no marca diferencia con referentes anteriores ni con los de otros países de la región en cuanto a la densidad conceptual, la complejidad del registro o los tecnicismos propios de las disciplinas. Para un lector externo que desconoce la conformación de los equipos, el programa bien podría haber sido redactado por un grupo de expertos no docentes.

En el marco de estas decisiones de hacer currículum por manos docentes, y aunque las fuentes documentales no lo explicitan, es evidente que en la elaboración del programa quedaron excluidos referentes profesionales clave como los especialistas de MECAEP y los equipos de evaluación del propio CEP. También quedó excluido el estudio de reformas curriculares realizadas en otros países; no fueron analizadas otras metodologías de elaboración posibles ni tampoco modelos de instrumentos elaborados. Los documentos solo refieren al análisis de los programas de reformas anteriores en Uruguay, más específicamente buscando fuentes en el Museo Pedagógico.

## Evaluación de aprendizajes

La evaluación de aprendizajes, como componente técnico-curricular, fue uno de los grandes temas ausentes durante la elaboración del programa de primaria. Se advierte ausente tanto por omisión como por rechazo a cualquier forma de evaluación que no sea llevada a cabo individualmente por cada docente. Sin intención de minimizar el papel protagónico que tiene un docente en la evaluación cotidiana de los aprendizajes, lo que aquí se pone en discusión es la ausencia de dispositivos de evaluación a gran escala en el marco de una reforma de programa que, necesariamente, debe prever la recolección de datos de aprendizajes a nivel de sistema y no solamente de aula. Se entiende esta necesidad desde el punto de vista de gestión de un sistema



educativo que, en el acto de toma de decisiones de política, debe tener insumos de información para poder intervenir oportunamente cuando los resultados de aprendizaje muestren falencias que involucren gran cantidad de alumnos y poblaciones.

Para empezar, es preciso citar los términos en que el programa mismo presenta el tema en su fundamentación general y fines. Allí la evaluación de aprendizajes se plantea como un “diálogo pedagógico” para el cual no se ofrece ningún tipo de especificación, ni pedagógica general ni tampoco técnico-metodológica. Probablemente para mantenerse en línea con ciertos preceptos teóricos de la pedagogía crítica y de la autonomía docente y escolar, se omite cualquier mención a instrumentos externos a la escuela. A lo más, presenta una serie de preguntas retóricas, como las siguientes:

La evaluación en este modelo de enseñanza encierra la intencionalidad de alcanzar acuerdos sobre ¿qué enseñar?, ¿por qué enseñar esta cuestión y no otra?, ¿de qué manera debe enseñarse?, ¿pueden los alumnos aprenderlo?, ¿qué otras cosas se pueden hacer para que puedan aprenderlo mejor? (ANEP/ CEP, 2013: 32)

Estas preguntas no son respondidas metódicamente, ni siquiera a modo de posibilidad reflexiva. Tampoco entrarían estas preguntas en conflicto con las que un sistema de evaluación extraescolar debería formularse antes de diseñar instrumentos de aplicación externa. Sin embargo, allí se agota el tema, sin cabida para un análisis del porqué de la omisión. El único otro dato para la reflexión es una toma de posición acerca de la evaluación; esta dice rechazar la idea de que evaluar es solamente constatar resultados mediante pruebas y exámenes. Fuera de estas menciones, el tema no vuelve a retomarse ni en la fundamentación ni en el diseño de las áreas curriculares del programa.

Frente a este vacío, y en aras de aportar alguna hipótesis que ayude a comprender este fenómeno, podría inferirse que la ausencia del tema de la evaluación externa de aprendizajes fue una decisión política alineada con la postura de las ATD. En los informes y resoluciones analizados —desde el 2006 hasta la actualidad—, las ATD se han pronunciado sistemáticamente en contra de cualquier forma de evaluación externa y estandarizada. Una síntesis de estas posturas se presenta a continuación, todas ellas expresadas como enunciados de oposición y rechazo:

- a las evaluaciones sumativas y al uso de indicadores que entran en contradicción con un programa basado en conceptos, contenidos y en la pedagogía crítica;
- a todas las evaluaciones no realizadas por docentes;
- al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que no debe tener injerencia en el currículum ni en la evaluación de alumnos, docentes o escuelas;
- a las evaluaciones internacionales, específicamente PISA, SERCE y TERCE, en tanto modelos extranjeros asociados a las nociones de mercado, ranqueo, estigmatización, privatización, flexibilización laboral y desconocimiento de los procesos de evaluación de cada niño, de su contexto y su entorno socio-cultural;
- a la pérdida de soberanía en manos de evaluadores tecnócratas y extranjeros.

Las entrevistas de campo, por su parte, confirman esta percepción de que la evaluación externa de aprendizajes no tuvo presencia alguna durante el proceso de elaboración del programa. No la tuvo en cuanto a componente previsto para el sistema curricular, ni tampoco en términos de insumos derivados de evaluaciones anteriores que arrojaran alguna luz que justificara o validara la necesidad de un cambio de programa.



En este tema, las visiones de los docentes participantes en las subcomisiones son variadas. En general, aquellos docentes provenientes "de aula", es decir, los que no han tenido otras funciones en el sistema, muestran un discurso más ideológico respecto a la evaluación externa. La califican de tecnocrática, extranjerizante y estigmatizante pero, frente a preguntas que buscan indagar más en estas percepciones, las respuestas evidencian un desconocimiento metodológico de la evaluación que hace conceptualmente insuficientes sus argumentos.

Las autoridades políticas y técnicas, por su parte, tienen una visión más moderada y hoy, a la distancia, más reflexiva y autocrítica respecto a la ausencia del componente evaluación y su correlato técnico en el currículum. Son conscientes, por ejemplo, de que el rechazo colectivo a conceptos tales como competencias, indicadores de logro o perfiles de egreso resultan altamente problemáticos para poder realizar un seguimiento sistemático de cuánto están logrando los alumnos en términos de aprendizajes. Sin embargo, al momento de diseñar el programa, esas fuerzas de rechazo parecen haber sido lo suficientemente tenaces como para inhibir el ejercicio de la autoridad formal o profesional para incluir componentes técnicos de evaluación metodológicamente útiles. Esto resulta coherente con los tipos de fundamentaciones políticas y epistemológicas que se plantearon desde un inicio, pero no deja de ser un problema curricular pendiente de resolución y avances en el sistema educativo uruguayo.

En la actualidad, con las evaluaciones en línea ya en marcha y a pesar de las continuas resoluciones de las ATD en su contra, algunos principios clave de la evaluación externa parecen estar comenzando a instalarse en las escuelas. Si bien el temor del colectivo docente al uso político de los datos de aprendizaje sigue presente, en palabras de entrevistados, el hecho de que cada docente reciba una devolución inmediata a las pruebas en línea y pueda intervenir directa y oportunamente para mejorar los logros marca una nueva tendencia y dirección en cuanto al desarrollo y uso de la evaluación externa de aprendizajes.

El gran desafío para los equipos de evaluación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), aunque también político, sigue siendo principalmente curricular. Un programa de estudios enunciado en torno a temas disciplinares y con falencias técnicas en el armado vertical para la progresión y profundización de saberes plantea serios problemas para el diseño de evaluaciones realmente alineadas con el currículum. En la medida en que el programa no prescriba qué se espera que los alumnos aprendan para cada uno de los contenidos enunciados, solo el docente podrá evaluar el nivel de logro de los aprendizajes.



## Subsistema de educación secundaria

### Motivaciones de cambio

Si bien la información documental oficial acerca de las razones que impulsaron el cambio de programa en secundaria es escasa, las entrevistas son bastante concluyentes en cuanto a esas razones. Una de las motivaciones, entendida desde la perspectiva de las autoridades políticas del CES, se acerca más que otras a la problemática curricular del momento, aunque desde un punto de vista de organización del sistema y no estrictamente desde los contenidos. La otra gran motivación, o demanda, es la de dismantelar el “Plan 96” (así denominado por su año de aprobación en 1996) elaborado durante la gestión de Germán Rama al frente del CODICEN.

La motivación por reorganizar el sistema curricular deviene de la acumulación histórica de programas de nivel secundario que, hacia 2007, ya convivían simultáneamente en todo el sistema e inclusive al interior de algunos liceos. Esto como resultado de una sucesión de reformulaciones del programa que, aunque supuestamente implicaba la derogación de cada programa anterior, en la práctica seguía implementándose con amplia discrecionalidad por parte de los colegios. Además, la gestión del Consejo de Educación Secundaria (CES) debía encarar enérgicamente la solución a una deficiencia importante en la cobertura escolar, con un escenario que presentaba una creciente matrícula en los sectores más pobres y a la vez un déficit importante en la cantidad de liceos y también en la capacidad de “alojamiento” dentro de ellos.

Mientras se atendían estos problemas, que demandaron gran parte del tiempo, recursos materiales y energías de gestión por parte del CES, el profesorado ejercía una fuerte demanda por derogar y reemplazar los programas curriculares de ciclo básico de 1996 (Plan 96) y de bachillerato (Plan 2003), en un contexto que, desde la cúpula gubernamental del sector, ordenaba explícitamente que no se realizarían reformas curriculares sino el inicio de un debate nacional en torno a las necesidades de cambio educacional.

Aun así, el colectivo docente en forma colegiada persistió en la exigencia de un cambio de programa. Las razones que se esgrimen para esa demanda tienen dos aristas principales. Una es principalmente ideológica y política, en tanto se consideraba urgente la necesidad de erradicar, quitar “de cuajo”, todo vestigio de los programas elaborados en la gestión Rama; este tema se retoma líneas abajo.

La otra razón, en parte técnica pero también ideológica desde el punto de vista pedagógico, era la de revertir el diseño de áreas de conocimiento y volver a un programa organizado estrictamente por disciplinas. Aquello que aquí se denomina ideológico-pedagógico se basa en la interpretación de las entrevistas cuyos discursos no logran justificar adecuadamente el porqué de la resistencia a un diseño curricular centrado en áreas en vez de disciplinas. Las explicaciones se centran, básicamente, en que la tradición uruguaya es disciplinar y que la formación de profesores siempre ha sido por asignaturas.

En la mayor parte de los casos los entrevistados además explican que las áreas generaban problemas de implementación y también administrativos en cuanto a asignación de horas a profesores en servicio. Sin embargo, solo una de las entrevistas plantea una reflexión más profunda acerca de las razones pedagógicas que sustentaban el diseño por áreas, y por qué su abrupta erradicación es una forma de ignorar el problema de la extrema partición del conocimiento en disciplinas que, en los liceos, nunca dialogan y terminan perjudicando los procesos de aprendizaje de los alumnos. Esa postura no ignora tampoco los problemas que acarrea el dictado de áreas con profesores que en su gran mayoría no estaban preparados para afrontarlas; sin embargo, también cuestiona fuertemente que un regreso a la lógica disciplinar no resuelve ninguno de los grandes problemas pedagógicos del sistema y sus graves consecuencias para la calidad y la equidad de la educación secundaria.



También se observa cierta debilidad conceptual al analizar las entrevistas que caracterizan el Plan 96 como una propuesta “neoliberal” por la incorporación y denominación de asignaturas instrumentales, tales como la de idioma inglés e informática. Estas voces sostienen que la instrumentalidad pretendida formaba a los alumnos para el mundo laboral y no para la ciudadanía. Sin embargo, su discurso no ahonda en las razones para estas aseveraciones, por ejemplo en explicar por qué la informática y el dominio de una lengua extranjera no contribuirían a un mejor ejercicio del derecho ciudadano, ni por qué la matemática, tan apreciada en la tradición academicista, en el Plan 96 es tachada de instrumental y vinculada a enfoques industrialistas de la educación.

Un argumento adicional a la necesidad de desarmar los programas de la reforma anterior es que el diseño por áreas “primarizaba” la educación secundaria, aparentemente porque alentaba una implementación deficiente y lavada de los contenidos más exigentes de la tradición secundaria. Las consecuencias, se sostiene, eran las de un alejamiento de la preparación necesaria para la continuidad a la educación superior. En la tradición liceal uruguaya esto iría a contrapelo de la función propedéutica del nivel y su correlato con el ideal de movilidad social a través de la educación pública secundaria.

La documentación oficial sobre las motivaciones de reforma, como se anticipó, es escasa y poco elocuente. Una fuente obligada, en este caso, es la de los propios programas y lo que ellos pueden aportar, por presencia u omisión de datos, a la justificación de cambios.

En su gran mayoría, los programas de las asignaturas<sup>6</sup> comienzan por una fundamentación disciplinar, aunque sin alusiones al contexto de la reformulación programática. Solamente en los programas de Historia —tanto de ciclo básico como de bachillerato— y en el de Filosofía y Crítica de los Saberes —primer año de bachillerato— hay breves referencias al tema. En los programas de Historia se expresa que la comisión para su reformulación “fue convocada por el CES en el marco de la propuesta de reformulación de Ciclo Básico y Bachillerato para el año 2006...”. En el de Filosofía se señala que “De acuerdo a lo elaborado y propuesto en la Comisión de Planeamiento y Gestión referido a un Plan de Transición para el Bachillerato y según las decisiones del CES y CODICEN se constituyó la Comisión de Reformulación Programática 2005”. Más allá de estas menciones, aquí citadas a modo de ejemplo, no aparece ninguna precisión acerca de quiénes decidieron los cambios programáticos ni por qué.

Otra fuente documental disponible, aunque no se trate de una resolución o comunicación oficial, es el libro *Historia de Educación Secundaria 1935-2008*, avalado por el CES y presentado como una obra colectiva elaborada a partir de las vivencias y testimonios de un centenar de docentes, todos representantes de una gran diversidad de situaciones y contextos.

Con respecto a la Reformulación 2006, el texto plantea que se realizó en el marco de un fuerte reclamo de las ATD para derogar los planes 96 (ciclo básico) y 2003 (bachillerato), elaborados bajo la denominada “Reforma Rama”.<sup>7</sup> Al aparecer este reclamo como motivación central del cambio, e interpretado aquí como sintónico con las versiones de los entrevistados antes presentadas, se hace necesario dedicar algunos párrafos a esos reclamos.

En el período 1995-2000 se elaboró un proyecto denominado “Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente” (MESyFOD), cofinanciado con el BID, cuyo principal cambio

---

<sup>6</sup> Se revisaron en detalle los siguientes programas de primer y segundo año de ciclo básico de Matemática, Español, Inglés, Historia, Geografía, Ciencias Físicas, Educación Visual y Plástica, Taller de Informática, Educación Sonora, Educación Física y Recreación; y de primer año de bachillerato de Literatura, Matemática, Inglés, Historia, Astronomía, Biología, Física, Química, Filosofía y Crítica de los saberes, Dibujo, Educación Física y Recreación.

<sup>7</sup> Fue el Plan 96 el que se elaboró en la gestión de Germán Rama como presidente del CODICEN de la ANEP. Pero la reforma de 2003 —realizada durante la gestión de Javier Bonilla como presidente del CODICEN— fue evaluada por las ATD y los gremios docentes como una continuidad de la política educativa anterior.



fue la reforma del plan de estudios para los tres primeros años de la educación media (conocido como Plan 96).

Sus innovaciones centrales fueron:

- organizar el currículum por áreas de conocimiento;
- reducir la cantidad de profesores en 1° y 2° año para fortalecer el vínculo con los alumnos;
- concentrar horas docentes en un mismo establecimiento para evitar el llamado “profesor taxi”;
- incrementar las horas de clase;
- incluir informática en el programa;
- definir que el idioma inglés fuera asignatura en el ciclo básico (sin la opción de francés); e
- incluir horas curriculares abiertas (Espacio Adolescente).

El cambio más resistido por el profesorado fue la creación de las áreas de Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza; esto obligaba a profesores de diferentes disciplinas a dictar contenidos ajenos a su especialidad. Por ejemplo, profesores formados en biología se veían en la situación de enseñar contenidos de física y química. En la visión de las ATD, esta organización hacía que las áreas se constituyeran en “receptáculos en los que cada agente colocaba, a veces sin ningún criterio académico, los contenidos más diversos”.<sup>8</sup> Por razones similares se opusieron a la creación del denominado *Espacio Adolescente*, en este caso por carecer de contenidos que representaran los verdaderos intereses de los estudiantes y por la ausencia de profesores adecuadamente formados para su implementación; igualmente cuestionada fue el área de informática, considerada por las ATD como “ligeros y mal impartidos cursos de computación, [...] [y] la supresión del área Compensatoria y de Recuperación [tan necesaria en los tiempos que corren para atender verdaderamente las políticas de inclusión]”.<sup>9</sup>

El texto se explaya también sobre los antecedentes políticos e ideológicos a la reelaboración del programa en 2006. Sin entrar en detalles ni citas textuales por el momento, vale mencionar que los autores confirman las versiones de los entrevistados para este estudio, muy especialmente en relación a la traumática relación que se dio entre sectores del profesorado, de las ATD y de los sindicatos durante la “Reforma Rama”. Como se explicó anteriormente, las percepciones acerca de esa reforma no son homogéneas. Lejos de eso, hoy se dejan ver no solamente como heterogéneas, sino como fuertemente antagónicas, durante un proceso que dejó facciones instaladas, enemistades y recelos que persistieron vigentes hasta el día de hoy.

Así lo describe el presidente de la mesa de la ATD de Secundaria:

El cuerpo docente nacional salió penosamente dividido; notoriamente partido entre profesores “reformistas” o “ramistas” y profesores “no reformistas” o refractarios. En este sentido, el tiempo aún no ha sido suficiente para superar los agravios y enojos (ANEP/CES, 2008: 190).

En este contexto de motivaciones ideológico-políticas, aparecen dos menciones a razones de otra índole. Por un lado, en el Capítulo 8 —correspondiente al período 2005-2008— se señala que la Reformulación 2006 se enmarca en la problemática del efectivo cumplimiento de la educación

---

<sup>8</sup> Daniel López Alvez, presidente de la Mesa de la ATD 1997-2001, en entrevista realizada por la profesora Silvia Minhondo, junio de 2008. Citada en ANEP/CES, 2008: 186.

<sup>9</sup> *Ibidem*.



como un derecho de los jóvenes. Al respecto, se describen diversas dificultades presentes en la educación secundaria de Uruguay. Entre otras, se mencionan los altos índices de deserción y repetición, la baja calidad de los aprendizajes logrados (con menciones a los resultados del Primer Censo Nacional de Evaluación de Aprendizajes en los 3eros. años del Ciclo Básico y a la información brindada por la prueba internacional PISA), así como los problemas académicos que enfrentan los egresados que acceden a la universidad.

Por otro lado, en algunos de los nuevos programas de las asignaturas se hace referencia a la necesidad de actualizar contenidos. Este punto llama la atención porque los programas en vigencia no habían sido elaborados mucho tiempo antes. En particular, los programas de bachillerato solo tenían tres años, incluso con algunas reformulaciones en 2005. A su vez, en la fundamentación de otros programas de 2006, se destaca que los programas de la reforma anterior fueron una de las principales fuentes utilizadas para la reformulación. En todos los casos, no se han encontrado análisis críticos de los programas de las asignaturas hechos en 1996 y 2003. Queda entonces planteada la pregunta sobre qué lugar ocupó el cambio de contenidos en esta reformulación.

Sería necesario un trabajo exhaustivo de comparación entre todos los programas para poder responder esta pregunta —tarea que excede los límites de esta consultoría—, aunque la descripción de los procesos técnicos en la sección III de este informe permitirá al menos un acercamiento a su respuesta.

Por último, resta mencionar que si bien las ATD adhirieron a la necesidad de dismantelar los planes 96 y 2003, y elaborar un nuevo programa para secundaria, también mantuvieron y siguen manteniendo una postura crítica respecto a cómo se llevó a cabo la Reformulación 2006 y cuáles aspectos quedan aún pendientes de discusión y resolución. El informe de la Mesa Permanente de la ATD de Secundaria señala esta postura crítica cuando expresa que “se trata de una transición hacia un plan que deberá ser estudiado con mayor cuidado, trabajando en el orden inverso al que se usó en la Reformulación”, que “deberá primero definir fines, objetivos y perfil de egreso, luego estructura curricular y finalmente programas” y que “el proceso deberá tener carácter piloto y un seguimiento muy meticuloso” (ANEP/ CES, 2008: 234).

Valga este último párrafo para ilustrar que si bien las motivaciones político-ideológicas de cambio fueron determinantes para el emprendimiento de 2006, también es cierto que esas motivaciones son tan dinámicas como complejas, cuando no contradictorias, y por tanto nunca enteramente concluyentes. Es decir que, aunque los discursos apuntan claramente a la urgencia por erradicar los planes anteriores, de igual manera y con igual fuerza podrían en el próximo gobierno exigir la derogación de un programa curricular 2006 que no fue realizado en acuerdo con las expectativas planteadas.

## Participación

Las fuentes escritas consultadas no ofrecen una descripción formal sobre cuáles fueron los canales de participación en la Reformulación 2006. Se infiere, por estas fuentes y por las entrevistas de campo, que hubo una Comisión General (con representación de las ATD) y comisiones programáticas a cargo de cada asignatura.

El único dato obtenido con respecto a la Comisión General es el que dicta que:

El Consejo de Educación Secundaria [CES] resolvió trabajar para sustituir [los planes anteriores] por la Reformulación 2006. Para ello creó la Comisión de Planeamiento Educativo y Gestión (CPEG), en la que la ATD estuvo representada por seis delegados electos en el seno de la Asamblea en febrero de 2006. A su vez, esa comisión se dividió en tres para tratar temas específicos: Ciclo Básico, Bachillerato y Liceos Nocturnos y Extraedad. En cada una de ellas trabajaron dos de los seis delegados de la ATD que participaron en la CPEG (ANEP/ CES, 2008: 233).



A la vez, las entrevistas a autoridades del momento indican que para todo el proceso de gestión de secundaria se creó esa misma comisión, y que una entre varias otras funciones era la de llevar a cabo la revisión curricular. Esa revisión, como se explicó anteriormente, obedecía a un mandato de órganos superiores por llevar a cabo un debate nacional sobre un conjunto de problemas educativos, pero **no** el de realizar una reforma ni de comunicarla como tal. Sin embargo, dadas las demandas de los cuerpos colegiados de docentes, la Reformulación 2006 adquirió un carácter reformista, en parte desde el contenido programático —como se verá más adelante— pero principalmente en el acto simbólico de dismantelar los planes 96 y 2003.

Los programas de asignaturas elaborados en 2006 tampoco ofrecen información consistente respecto a las comisiones que los elaboraron, ni acerca de cómo fueron conformadas. Sin embargo, de la lectura de algunos de esos programas,<sup>10</sup> y complementariamente con el análisis de entrevistas, puede hacerse una reconstrucción aproximada.

De estas fuentes se deduce que en las comisiones participaron tres tipos de actores: la inspección docente correspondiente a la asignatura, profesores representantes de las ATD y un representante de Didáctica del IPA. En general, estuvieron compuestas por cinco personas. Los entrevistados agregan, además, que en algunas comisiones participaba formalmente un profesional académico de universidades públicas o privadas, siempre que fueran especialistas en la disciplina en cuestión. Cuando los inspectores de asignatura no podían cumplir con su tarea, podían nombrar y enviar a un docente como delegado. En una de las entrevistas, además, se menciona la presencia de delegados sindicales en las comisiones, aunque esto no pudo ser corroborado con información de otras fuentes.

También según entrevistados, las ATD enviaron no solamente representantes en funciones y votados con anterioridad, sino que también abrieron la participación a los docentes de todos los liceos del país que fueran elegidos por votación de pares para la tarea específica de elaboración curricular en comisión. De esta votación se conformó un listado que fue entregado a Inspección para que esta eligiera a los participantes que tuvieran disponibilidad y voluntad para integrar comisiones. Al menos en el área de Física, por ejemplo, así sucedió y la inspección fue llamando a todas las personas del listado hasta conseguir las dos primeras que quisieran participar.

Los docentes en representación de la ATD asistieron “mandatados”, es decir, con instrucciones muy precisas acerca de qué aportar a las discusiones y en cuáles temas debían tomar posiciones firmes, en el entendido de que sus aportes eran representativos del colectivo docente nacional consultado previamente sobre el tema. Esto es confirmado por inspectores de disciplina participantes, quienes relatan la presencia permanente de los delegados de las ATD en todas las fases del trabajo, así como la forma en que su participación dejaba traslucir directivas muy claras por parte de la organización que representaban.

En varios programas se destaca la importancia y el valor de la participación del profesorado en dos etapas del proceso. En primer lugar, se señala que en la elaboración fueron tenidas en cuenta las sugerencias planteadas por los docentes a través de las ATD y las salas docentes:

Los valiosos aportes de los docentes que se han hecho llegar a esta Comisión de parte de las ATD, de la ANPG (Asociación Nacional de Profesores de Geografía), de la Inspección de Geografía, así como los documentos elaborados por Comisiones Programáticas anteriores, Salas departamentales y consultas realizadas durante el mes de noviembre de 2006, han sido insumos de referencia para la definición de los programas (Programa de Geografía segundo año de ciclo básico).

Simultáneamente, se insiste en la necesidad de que el programa sea entendido como un marco general que debe ser interpretado de manera colectiva por los profesores a través de los espacios de coordinación o de las salas docentes:

---

<sup>10</sup> Programas de Inglés, Historia, Idioma Español y Filosofía.



Se considera que el programa es un marco general para la organización del desarrollo del curso a ser interpretado y enriquecido por los docentes. Un adecuado uso del espacio de coordinación permitirá potenciar estas reformulaciones programáticas, en la medida en que los docentes se apropien de las mismas e introduzcan a partir del análisis colectivo las modificaciones pertinentes. Esto se va a producir en la medida que sean analizados y discutidos en las salas docentes (Programa de Historia de primer año de ciclo básico y programa de Historia de primer año de bachillerato).

En este punto resulta ambigua la función de los programas de secundaria; por un lado, se los presenta como altamente prescriptivos y respetuosos de las tradiciones programáticas de secundaria, para asegurar una cobertura homogénea en todos los liceos y para dejar en claro que las áreas de conocimiento del Plan 96 quedaban erradicadas; por el otro, deja altos márgenes de discrecionalidad a los docentes para implementar aquello que pueden o desean cubrir durante un año lectivo, lo cual sigue resultando problemático por la diversidad en la cobertura curricular lograda a nivel nacional.

Por último, resta mencionar que en ningún momento del proceso se dio participación a docentes de nivel primario. Esto es indicativo de la gran escisión orgánica entre los subsistemas de primaria y secundaria, especialmente si se tiene en cuenta que el nivel secundario presenta reclamos permanentes acerca de la insuficiencia de saberes con que los alumnos ingresan al nivel medio. Ignora, además, que la raíz de ese problema está en la gran diversidad de trayectos transitados por los alumnos de primaria, muchos de los cuales no hicieron un recorrido tradicional, urbano y de clase media; antes bien, y según se desprende de informaciones recabadas, muchos niños acceden al nivel secundario habiendo experimentado instancias de deserción y luego de integración a programas alternativos de aceleramiento y acreditación, todo lo cual pone a la población ingresante en condiciones muy dispares de preparación para una experiencia de corte academicista en el nivel medio.

## Procesos técnicos

Las informaciones disponibles acerca de los procesos técnicos provienen principalmente de las entrevistas de campo y de los programas de asignaturas reformulados en 2006. Para el caso de secundaria no hay, o al menos no es accesible fácilmente, documentación oficial que prescriba o describa las características de los procesos técnicos, de su organización o de las pautas entregadas desde el CES a los equipos de elaboración.

De las demás fuentes se extrae que el CES, en consulta con diferentes actores políticos y educacionales, definió las mallas o estructuras curriculares y las asignaturas específicas que habrían de desarrollarse. Todas las demás decisiones técnico-curriculares quedaron en manos de las comisiones de asignaturas.

Si bien, como se mencionó anteriormente, había fuertes demandas político-ideológicas para dismantelar los planes 96 y 2003, ninguna de las fuentes sostiene ni deja entender que haya existido algún tipo de "prohibición" o restricción respecto al uso de esos programas como referentes y antecedentes para la elaboración del nuevo currículum. Por el contrario, se evidencia una asombrosa continuidad entre programas, tanto en su estructura como en su contenido disciplinar, con la excepción del cambio de áreas por disciplinas y, en algunos casos, de actualizaciones temáticas.

Se menciona reiteradas veces que los programas anteriores de la asignatura (96 y 2003) constituyeron la base de la reformulación. En algunos casos, la referencia es más global, como en "antecedentes programáticos de los últimos años", pero en otras es explícita como cuando se cita los programas elaborados en el marco de la reforma anterior: "este programa se ha elaborado tomando como base los programas vigentes actualmente para primer año de bachillerato" (Física), o "definimos como punto de partida los Programas vigentes" (Filosofía).



Un análisis minucioso que compare los programas de 1996 y 2003 con los de la Reformulación 2006, para puntualizar continuidades y rupturas, excede los propósitos de este trabajo. Sin embargo, una lectura rápida de algunos de ellos muestra que las modificaciones no resultan radicales en cuanto a la selección de contenidos y enfoques. Se ha destacado antes que las motivaciones del cambio se fundamentaron en el rechazo a la reforma anterior; sin embargo, es evidente que ese rechazo no arraiga en la discrepancia con respecto a lo estrictamente disciplinar.

Se presentan a continuación algunos elementos característicos de los planes 1996 y 2003 que se conservan en algunas asignaturas de 2006:

- el programa de Geografía de segundo año del ciclo básico y el de Astronomía de primero de bachillerato organizan los contenidos en ejes conceptuales, procedimentales y actitudinales;
- el programa de Química de tercer año del ciclo básico incluye metas de aprendizaje;
- en los de Inglés se especifican los logros que el alumno debe alcanzar al finalizar el curso, el perfil del egresado y las rúbricas para la evaluación.

Pero lo que desaparece definitivamente en los nuevos programas es el uso del término “competencias”, que constituyó un concepto clave y característico en la reforma anterior.<sup>11</sup>

Esta ausencia no es casual y deriva de las mismas razones que se mencionaron en el caso de primaria. El término “competencia” es asociado a la idea de mercado y de una educación orientada a fabricar fuerza laboral en vez de una educación para la ciudadanía. El rechazo al término en las comisiones es mencionado en varias de las entrevistas. Sin embargo, las entrevistas a autoridades políticas e inspectores de secundaria también afirman explícitamente que la ausencia de un diseño por competencias introduce problemas en la prescripción y la implementación curricular. Principalmente, reconocen que el diseño por temas y conceptos queda centrado en las disciplinas y no en los alumnos y sus procesos de aprendizaje. A la vez, sorprende ver que algunas asignaturas sí continúan utilizando terminología tradicionalmente asociada a las competencias, como por ejemplo metas y logros de aprendizaje, con frecuencia en el marco de una enunciación que incluye saberes procedimentales.

En cuanto a la forma de definir los contenidos, no es posible hacer una caracterización general de las disciplinas porque hay diferencias notables entre ellas.<sup>12</sup> Hay programas que organizan esos contenidos en conceptuales, procedimentales y actitudinales; otros en los que se presenta un simple listado de temas; en algunas asignaturas se explicitan los conceptos clave de cada unidad y en otras no; también hay programas sumamente sintéticos y otros que desagregan los contenidos de manera muy detallada.

El cambio más claramente observable es el de la estructura global de los planes de ciclo básico y de bachillerato, en tanto la reformulación devuelve al currículum la organización por asignaturas, y ya no por áreas. Esta, como fue mencionado anteriormente, era una de las principales demandas del profesorado para la Reformulación 2006.

También cambió el programa en cuanto a la anulación de los espacios denominados “de equivalencia, exploratorio y opcional o descentralizado”, a la modificación de las cajas curriculares (como la reubicación de ciertas asignaturas y modificaciones en las cargas horarias), y a la

---

<sup>11</sup> Según plantea el documento ¿A qué llamamos TEMS?, el Plan 96 “introduce una propuesta de **formación por competencias**, que son entendidas como “conocimiento en acción”, y que se alcanzarán sólo a través de contenidos. De acuerdo a esas competencias fundamentales y específicas, se ha definido el perfil de egreso de los estudiantes de la educación media superior, caracterizado por su polivalencia y ductilidad”.

<sup>12</sup> Esta no es una característica exclusiva de la Reformulación 2006, sino que también se observa esta diversidad en programas de años anteriores.



inauguración de nuevas orientaciones hacia el final del bachillerato. Se definieron orientaciones en las ramas humanística, científica y artística. Esta última como resultado, según entrevistas de campo, de una demanda del alumnado por obtener una formación que escapara a la elección dicotomía clásica entre educación para la universidad o educación para el trabajo.

Una característica de los nuevos programas es que no enfatizan el carácter prescriptivo de los documentos, sino que alientan la flexibilidad y la “libertad de cátedra”, con expresiones tales como “se han formulado propuestas que permitan al docente actuar con autonomía y desarrollar su creatividad” (programas de Historia) o “el formato del Programa es abierto, habilita la elección del docente y permite la creatividad” (Filosofía). Aunque así planteada esta flexibilidad guarda cierta coherencia con algunos preceptos teóricos de la pedagogía crítica, cierto es también que esa flexibilidad pone al cuerpo de inspección en tensión con el profesorado al momento de la implementación en el aula. Así queda expresado en algunas entrevistas que relatan cómo, por ejemplo, un tema determinado que debe ser tratado en aula durante una o dos semanas, puede extenderse hasta dos meses por preferencia y decisión del docente a cargo, sacrificando así la cobertura de otros contenidos igualmente importantes y necesarios para la continuidad conceptual del programa.

Aunque las directivas para la reformulación eran supuestamente claras y sencillas, en tanto solo era necesario redactar fundamentaciones y contenidos en las disciplinas ya establecidas por el CES, el proceso técnico no estuvo exento de tensiones entre miembros de las comisiones. En primer lugar, porque los representantes de las ATD llegaban con instrucciones muy precisas acerca de cuáles aspectos del programa debían intervenir y cuáles no, y de qué manera podía hacerse. Esto los ponía en una situación de intransigencia que en ocasiones chocaba contra las sugerencias o iniciativas de los otros miembros de comisión.

También fue motivo de conflicto el hecho de recurrir al programa del año 1986 como referente, teniendo en cuenta que sus contenidos ya mostraban un grado importante de obsolescencia, tanto en lo conceptual como en los enfoques didácticos. En este punto, inclusive algunas voces de la conducción de las ATD cuestionaban la pertinencia y utilidad de esos programas. En versiones recogidas en campo hay indicios de que el uso de esos programas de los ochenta fue decidido por su organización en asignaturas, a lo cual se quería regresar como diseño, pero también porque las exigencias del CES en cuanto al cronograma de elaboración no dio tiempo para indagar y seleccionar otros referentes posibles como modelo para la elaboración.

Las tensiones también se hicieron visibles al momento de plantear las introducciones o fundamentaciones a cada disciplina. Como las instrucciones para el trabajo técnico fueron tan escuetas y amplias a la vez, quedó en manos de cada comisión el contenido que tendrían esas fundamentaciones. El resultado fue el de una gran disparidad de estilos, con algunas disciplinas haciendo explícitas ciertas actualizaciones epistemológicas o didácticas, otras manteniendo una posición más conservadora y tradicional, y otras recurriendo a referentes externos o internacionales en vez de sujetarse estrictamente a los programas nacionales anteriores.

Dado que la comunicación y articulación entre disciplinas prácticamente no existió como parte del proceso técnico, lo que aquí se presenta como tensiones en realidad se trató más bien de grados importantes de heterogeneidad; en todo caso, la tensión se traslada a los centros educativos donde, suponiendo una inspección y dirección académica mediante, lo más previsible sería una enorme dificultad para hacer dialogar posturas teóricas diversas en aras de mayor coherencia didáctica frente a un mismo alumnado.

Por último, vale mencionar brevemente algunas de las tensiones producidas al interior de las comisiones en términos de contenidos conceptuales. Una de ellas, por ejemplo, en Física, donde la inspección debió vencer grandes resistencias docentes para incluir temas de la disciplina que reflejan avances científicos de los siglos XIX y XX. En el área de lenguaje, importantes tensiones surgieron al momento de discutir qué lugar ocupa en la formación de los alumnos el estudio formal



de la gramática, el de la comprensión lectora y el de la literatura, esta última históricamente disputada entre objeto de estudio disciplinar o como parte de la formación para la competencia comunicativa general. Luego, y al igual que en el caso de primaria, fue la inclusión de contenidos de historia reciente lo que produjo tensiones importantes, especialmente porque lo que allí se decidiera no quedaría “resguardado” en el ámbito escolar, sino que sería objeto de cuestionamientos en la arena política partidaria una vez que el CODICEN lo formalizara públicamente.

En todos estos casos, que bien pudieron haber sido sometidos a consulta y arbitraje por parte de expertos académicos —quienes tenían una participación prevista en las comisiones—, las diferencias se dirimieron principalmente entre colegas de comisión. Cuando esto no fue posible quedó el CES como último responsable por hacer esas consultas y tomar las decisiones necesarias antes de dar por aprobados los programas.

## Evaluación de aprendizajes

En la reformulación de programas de 2006, los temas referidos a la evaluación de aprendizajes cobran protagonismo únicamente a través de las nuevas disposiciones para regular el pasaje de grado y certificación, oficialmente denominadas REPAG (Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado). Esto queda evidenciado tanto en la documentación oficial —incluyendo los programas de asignatura y su relación de continuidad o cambio con los antecedentes 1996 y 2003— como en las entrevistas, de las cuales no se desprende más información que la referida al REPAG, excepto por las posturas ideológicas respecto a las pruebas internacionales.

En los programas se habla exclusivamente de evaluación de aula, sin referencias a cualquier forma de evaluación externa o estandarizada por parte de otros órganos del sistema. Las orientaciones que se ofrecen al docente para la evaluación de sus alumnos incluyen alguna consideración sobre el enfoque general de la evaluación que se está proponiendo, pero en este sentido no es posible realizar una caracterización que abarque a todas las asignaturas; como se señaló al hablar de los procesos técnicos, hay una gran diversidad en sus estructuras, extensión y formulación, que también se reflejan en las propuestas de evaluación. También ha sido señalado antes que esta heterogeneidad no es una característica propia de la Reformulación 2006, sino que se observa en programas de planes anteriores. En esta heterogeneidad es posible encontrar referencias muy escuetas en algunos casos y, en otros, desarrollos extensos. Por ejemplo, en el programa de Historia de primer año de ciclo básico, se señala:

En relación a la evaluación, parece oportuno recordar que:

- El docente evalúa según la concepción de enseñanza y de aprendizaje que sustenta su trabajo y ésta está en permanente construcción.
- La evaluación es un instrumento para la mejora de la enseñanza y de los aprendizajes.
- Es importante contemplar tanto los aspectos conceptuales como los procedimentales.
- Es deseable actuar con flexibilidad para poder atender la diversidad.

En el programa de Español del mismo curso no se presenta una concepción global de la evaluación, sino una somera mención al uso de dos grandes tipos de instrumentos; esto marca una diferencia notable con el programa equivalente del Plan 96, en el cual no solamente se desarrollaba extensamente la concepción sobre este tema, sino que además se planteaba qué evaluar y cómo, en términos de aprendizajes logrados. Esta observación no es generalizable a la totalidad de los programas del Plan 96, pero sí aplica a un número considerable de asignaturas en las cuales la evaluación ocupa un lugar importante.

En esta comparación entre planes vale señalar que, a pesar de que en los programas 96 y 2003 hay asignaturas que se reducen a un listado de temas, hay muchos otros casos en los que se explicita detalladamente lo que los alumnos deben aprender, mediante indicadores de logro (por ejemplo,



en Ciencias Sociales de ciclo básico), resultados esperados (por ejemplo, en Física de bachillerato), competencias a lograr (por ejemplo, Biología de bachillerato), competencias específicas (por ejemplo, Matemática y Geografía de bachillerato), y definiciones conceptuales de los contenidos que establecen sus alcances y orientan al docente en materia de cobertura y evaluación.

Este tipo de definiciones “desaparecen” en muchos de los programas de la Reformulación 2006, en los que predominan los listados de temas en clave estrictamente conceptual (por ejemplo, Historia de ciclo básico o Matemática y Geografía de ambos ciclos). Sin embargo, pueden también encontrarse ejemplos opuestos, es decir, programas que incluyen definiciones similares a los de la reforma anterior y desarrollos extensos sobre evaluación. A modo de ejemplo:

- los programas de Biología de ciclo básico y de bachillerato especifican logros de aprendizajes y dedican una extensión considerable al tema de evaluación, conservando la misma propuesta que la de los programas precedentes;
- los programas de Inglés también repiten la misma estructura que los anteriores (con precisiones sobre la construcción de instrumentos e incluso rúbricas, como se señaló en el apartado de Procesos Técnicos); y
- en Física los programas 2003 y 2006 coinciden en lo que plantean sobre evaluación y los contenidos son acompañados por la enumeración de los resultados esperados.

En síntesis, si bien el lugar que ocupa la evaluación en los programas de la Reformulación 2006 parece diluido respecto al que tenía en los planes 96 y 2003, hay asignaturas en las que se observa una importante continuidad entre las propuestas de ambos períodos.

Hasta aquí el análisis del papel de la evaluación de los aprendizajes según dictan los programas. Simultáneamente, es necesario comentar, aunque sea brevemente, la modificación del Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado (REPAG) como nuevo instrumento normativo de evaluación. Si bien este instrumento no tiene relación alguna con aprendizajes curriculares específicos, sí tiene repercusiones en el sistema en términos de cobertura curricular, exigencia académica y el debate técnico e ideológico que supo originar.

En la publicación del CES oportunamente citada se afirma que la Reformulación 2006 buscó enfrentar los graves problemas del sistema educativo —ocupando entre ellos un lugar destacado la repetición y la deserción— a través de políticas que beneficiaran al alumno. Una de ellas fueron los cambios en evaluación, concretados a través del REPAG.

Entre las modificaciones que el nuevo reglamento prescribe se incluye una prueba semestral en todas las asignaturas (diseñada por las inspecciones docentes), cuyo principal objetivo es que el docente cuente con información para reformular su planificación anual en función de los aprendizajes de los alumnos. Los resultados “conceptuales, no numéricos”, deben informarse a los alumnos y a sus padres, a la par de otras informaciones de frecuencia bimestral para orientarlos acerca de cómo va desarrollándose su proceso de aprendizaje.

El REPAG también introduce cambios normativos respecto a las asignaturas previas. Por un lado, los alumnos que tengan asignaturas previas “serán objeto de atención y asistencia especial durante el desarrollo del siguiente curso por parte del profesor de la materia correspondiente, a través de estudios dirigidos, tareas domiciliarias y evaluaciones frecuentes en su labor” (ANEP/CES, 2008: 224). Por otro, quienes tengan hasta tres asignaturas pendientes podrán promover —sumándose las previas y las del curso que se evalúa—, y solo deberán rendir examen quienes sumen entre las asignaturas del curso con calificación insuficiente y las previas hasta la mitad del total del año que se evalúa. Otras disposiciones del REPAG, también orientadas a reducir los



índices de repetición y deserción, apuntan a la flexibilización de las instancias de recursado, del régimen de inasistencias y a la posibilidad de rendir exámenes libres.

Estas normativas fueron objeto de debate y crítica durante la Reformulación 2006, especialmente en el ámbito de las ATD. Varias de las actas e informes de esta organización argumentan que el REPAG es extremadamente permisivo y que requiere un número importante de modificaciones. Las argumentaciones sobre cada punto del REPAG resultan innecesarias en el cuerpo de este informe, pero baste su mención para resaltar el hecho de que el centro de la polémica se ubica en aspectos normativos y formales de la evaluación y no así en los aspectos técnico-pedagógicos que dan sustancia al proceso educativo en aula, tales como la calidad y validez de los instrumentos, los criterios con que se califican las producciones de los alumnos, o el contenido y forma de la devolución de resultados a los estudiantes.

Para finalizar, destaca en los documentos y en las entrevistas de campo la ausencia de datos sustantivos respecto a las evaluaciones de aprendizaje externas (nacionales e internacionales) que se han aplicado en el sistema educativo uruguayo. En los documentos oficiales, incluyendo los programas de asignaturas, la evaluación estandarizada no se menciona, ni siquiera como argumentación para impulsar el cambio de contenidos o enfoques de enseñanza, y mucho menos como componente posible de evaluación o seguimiento a la implementación de la reforma. En las entrevistas, aun cuando se preguntó específicamente por el tema a cada uno de los actores, las respuestas fueron elusivas, carentes de sustento conceptual y, en la mayor parte de los casos, expresivas de un fuerte rechazo ideológico a cualquier instrumento de evaluación que no sea elaborado por cada docente en forma individual. Con la excepción de dos representantes del cuerpo de inspectores, quienes intentaron introducir el tema de los resultados de PISA en la discusión programática y didáctica, la reacción frente al tema es contundentemente negativa. En este sentido, la postura de las ATD es la más radical, tal como ilustran las siguientes citas:

[PISA es una] prueba estandarizada a nivel mundial, traducida y con falta de información a los estudiantes a la hora de su aplicación; sin embargo, a los padres se le informó del carácter internacional de la misma, buscando jerarquizarla. [Sus resultados] no reflejan aprendizajes obtenidos ni el currículum, sino que dan cuenta del desarrollo intelectual en determinada edad [ATD/CES, 2009].

La calidad educativa que estas políticas pretenden lograr son metas impuestas por Organismos Internacionales [OCDE, Pruebas Pisa, Pruebas Serce *[sic]*], apostando a la mercantilización de la educación, convirtiendo la educación en cursos de capacitación para ingreso al mercado laboral. Estas políticas educativas no contribuyen a la formación integral de ciudadanos [ATD/CES, 2011].<sup>13</sup>

En síntesis, el tema de la evaluación de aprendizajes dentro de la Reformulación 2006 ocupa un lugar muy débil, relegado a sus aspectos más formales y normativos, y teñido de un discurso principalmente ideológico que deja velada su potente función pedagógica, especialmente en el marco de la creación de un nuevo programa curricular de alcance nacional. Pero, por sobre todo, deja planteada una gran pregunta respecto a la consistencia y coherencia de un discurso generalizado que da por sentada, mas no evaluada, la calidad histórica del liceo uruguayo y su función como agente de equidad y movilidad social.

---

<sup>13</sup> Declaración de la ATD Nacional, citada en *Últimas Noticias*, 9/5/11 <http://www.ultimasnoticias.com.uy/Edicion-UN/articulos/prints-2011may09/act12.html>.





## Subsistema de educación técnico profesional

Dentro del período de cambios estudiados, se ha decidido focalizar el análisis en dos planes: el de Formación Profesional Básica - Plan 2007 (FPB) y el del Bachillerato Profesional - Plan 2008. La elección responde a la relevancia que en los materiales escritos consultados y en las entrevistas en campo se da a esos dos planes en particular, y por sus implicancias en términos de modificaciones estructurales.

### Motivaciones de cambio

#### La reforma de la Formación Profesional Básica - Plan 2007

Tanto los entrevistados como las fuentes documentales consultadas coinciden en que la reformulación de la formación profesional básica, a través del Plan 2007, tuvo como propósito la reinserción en el sistema educativo formal de los jóvenes y adultos que lo habían abandonado antes de completar la educación obligatoria. El nuevo plan, entonces, se diseñó para posibilitar a esta población la finalización de la enseñanza media básica y, simultáneamente, la continuidad educativa mediante una titulación válida para acceder a la enseñanza media superior.

Este propósito se enmarcó en una política educativa específica del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP),<sup>14</sup> centrada en la reafirmación de la educación como derecho de todos y, por lo tanto, en la necesidad de inclusión de todos aquellos estudiantes que habían quedado fuera del sistema educativo. En este contexto, la reforma de la formación profesional básica aparece como una necesidad y una decisión política en la que coinciden tanto las autoridades del CETP como las ATD.<sup>15</sup>

Así lo expresaba el director general del CETP al presentar el Plan 2007:

Se acordaron como premisas dos ejes irrenunciables: nuestro trabajo que, en una primera etapa, debería contribuir a los procesos de inclusión social de vastos sectores de la sociedad al sistema educativo formal; y que lo creado posibilitara una continuidad educativa que condujera a los jóvenes a nuevas y mejores posibilidades de desarrollo (ANEP-CETP, 2009: 14).

Estas motivaciones muestran una diferencia significativa respecto de las que fundamentaron los cambios de programas en primaria y secundaria. Hay coincidencia en tanto son procesos llevados a cabo a partir de la asunción del gobierno del Frente Amplio. Pero la particularidad de este plan es que no surge como rechazo a reformas anteriores específicas. Si bien pueden encontrarse críticas a la tendencia instalada para el Nivel I durante los años noventa, es decir, enfocada exclusivamente en la formación para el trabajo, no es este el argumento en el que se insiste. Por el contrario, se observa la continuidad en la búsqueda de solución a un problema tan complejo como específico: el alto nivel de deserción antes de finalizar la escolaridad obligatoria. Al respecto, tanto en las fuentes escritas analizadas como en las entrevistas, son recurrentes las referencias a un plan anterior (Plan 98, elaborado por la ATD), señal de esta continuidad del trabajo por resolver la problemática mencionada. A su vez, también es una peculiaridad en los materiales y en las entrevistas la mención frecuente de datos estadísticos que reflejan tanto la gravedad de la situación como los logros que se están obteniendo en la reinserción a partir de la reforma.

Para lograr esta reinserción se hace hincapié en la necesidad de elaborar propuestas que resulten adecuadas a la realidad de los jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo.

<sup>14</sup> El Plan estratégico 2005-2009.

<sup>15</sup> Resolución n° 1091/05 del CETP de fecha 23 de junio de 2005: "...se comparte la preocupación de la ATD por el estudio, evaluación y reformulación de la Formación Profesional Básica que permita a alumnos desertores del sistema educativo, culminar los años de Ciclo Básico obligatorio...".



Sostiene al respecto Rita Ferrari, entonces directora del Programa de Planeamiento Educativo del CETP:

Que las y los jóvenes uruguayos ejerzan su derecho depende de que encuentren modelos educativos variados que contemplen la diversidad de intereses y de formas de valorar el aprender. En la actualidad, el índice de ciudadanos desvinculados o directamente no integrados a la educación media es uno de los indicadores más contundentes de la crisis por la que atraviesa este nivel del sistema educativo (ANEP-CETP, 2009: 18).

Se observa entonces que como camino para lograr la inclusión se opta por la diversificación, a diferencia de la educación primaria, que apuntó al mismo objetivo por medio de un plan de educación común. Al mismo tiempo, se advierte que “[se] debe impedir que la diversificación de la educación básica para atender a estos grupos culturales, siga escondiendo una oferta empobrecida en la que también hay déficit en el acceso al conocimiento” (ANEP/ CETP, 2007: 5).

En consonancia con este propósito de construir una oferta educativa diferente, se observa otra característica que no aparece en las reformas que se realizaron en primaria y secundaria en el mismo período. Esta característica es que el Plan 2007 implica modificaciones estructurales y normativas en el subsistema de educación técnica. Por un lado, tal como fue señalado, porque la formación profesional básica ofrece una nueva acreditación que permite continuar con el nivel superior de la enseñanza media. Por otro, porque se introducen cambios en la organización curricular. Por ejemplo, la propuesta de módulos como contrapartida de la clásica estructura anual en asignaturas, o la organización en trayectos de diferente cantidad de años según los estudios anteriores del ingresante.

### **La creación del Bachillerato Profesional - Plan 2008**

Esta nueva propuesta se crea para responder a dos necesidades. En primer lugar, como respuesta a un diagnóstico que sostiene que la perspectiva nacional y regional apunta a un país productivo y con justicia social, que requiere de una respuesta de parte del sistema educativo que lo lleve hacia ese objetivo. Esta respuesta debe ser la creación de una oferta con un componente técnico-profesional fuerte que apunte a ciertos perfiles profesionales que el MERCOSUR demanda y para los cuales Uruguay no tiene una propuesta de formación.

La segunda motivación es la necesidad de ofrecer una alternativa de continuidad educativa y de finalización de la educación media superior a los egresados de los cursos de la educación media profesional y de la formación profesional superior que hasta el momento solo era posible a través de educación media tecnológica.

Este último problema ya había sido identificado por la ATD/UTU desde 2003 y reiterado en asambleas posteriores. Por ejemplo, en el acta de marzo de 2005 vuelve a plantear “[la] posibilidad de que los jóvenes que cursan la Formación Profesional Superior, puedan acceder a la formación técnica media o de carácter terciario (no universitaria) sin pasar por los bachilleratos (tecnológico o generalista), lo que implica desarrollar un trayecto formativo que, como una alternativa más, habilite el acceso a ese nivel (Otorgándose la certificación de Bachiller Profesional)” (ATD/ UTU, 2005: 3).

Una dificultad particular observada en los bachilleratos tecnológicos es que no ofrecían continuidad para algunas de las orientaciones del Nivel I. Esta ausencia de oferta, entonces, inhabilitaba a los egresados de esas orientaciones para continuar y profundizar su formación profesional en el Nivel II. Así se expresa en una de las entrevistas:

Hay orientaciones (carpintería, arte, textil, peluquería, etc.) que no tenían una salida natural por un bachillerato tecnológico, esa gente quedaba estancada. Aunque el sistema te permite seguir



estudiando, al chiquilín no le interesaba hacer un bachillerato. Ejemplo: el de carpintería podía seguir por construcción, pero no le interesaba, quería seguir aprendiendo de madera, pero la oferta educativa en UTU a nivel de tecnicatura era terciaria, el tipo no tenía bachillerato terminado, y le quedaba ahí una brecha. Eso pasó en muchas orientaciones, y ahí es donde se crea el bachillerato profesional, que es una especie de articulación, un tercer año para esos que cursaron educación media profesional que no tiene salida universitaria, porque termina un ciclo. Ahí nos “matamos” buscando definiciones en la UNESCO, en todos lados... sobre qué era un bachillerato, y no está, no existe una definición. Y adoptamos que se podía llamar bachillerato profesional, en tanto termina un ciclo y permitía ingreso al nivel terciario, dentro de tu familia de ocupación.

A su vez, desde el CETP se sostiene que este cambio está recuperando algo que había perdido en los últimos años: planes con un fuerte componente técnico profesional que además habiliten a la continuidad de estudios terciarios. Podría interpretarse que la doble titulación que da el bachillerato profesional responde justamente a esta doble motivación: título de técnico (como respuesta al contexto laboral) y título de bachiller (como respuesta a la continuidad de estudios).

## Participación

### Formación profesional básica

Se observa una fuerte discrepancia entre las informaciones de las diferentes fuentes escritas consultadas con respecto al peso que tuvieron los procesos de participación en el nuevo plan de formación profesional básica que finalmente fue aprobado. Resulta entonces necesario detenerse en las dos miradas que aparecen como antagónicas: la visión de los responsables de la gestión en ese período y la de las ATD.

En los diferentes artículos que componen el tomo 1 del plan 2007 de formación profesional básica se destaca reiteradas veces que el plan fue producto de una construcción colectiva. En palabras del director general del CETP:

Insistimos que esta construcción no ha sido mérito de un grupo de iluminados, sino que fue posible por la participación de múltiples actores: docentes, sindicatos, ATD-UTU, un equipo de compañeros con perfiles profesionales complementarios y profesionales de otras instituciones (ANEP- CETP, 2009: 14).

En la misma línea, se sostiene en la Presentación del plan:

Estamos frente a una construcción colectiva y comprometida, en la que han participado en forma articulada docentes, administrativos, educadores, adscriptos, directores de escuelas y programas, inspectores y autoridades (ANEP-CETP, 2009: 9).

Y así lo sintetiza Myriam Souza, inspectora regional del CETP e integrante del Equipo de Seguimiento de la formación profesional básica:

El plan es innovador, pretende aplicar el conocimiento acumulado de otros planes, para evitar de este modo consecuencias pedagógicas y sociales irreversibles o viejos errores; surge del debate y síntesis de todos los actores educativos: ATD, Gremios, Inspectores, Docentes, etc. (ANEP-CETP, 2009: 90).

Estas afirmaciones resultan coherentes con la conformación de la Comisión de Reformulación de la formación profesional básica, que fue integrada por inspectores de Asignaturas y de Gestión, representantes de los Programas de Planeamiento Educativo, Educación para el Agro, Educación en Procesos Industriales, Educación de Administración y Servicios, Educación Básica, delegados de las ATD y sindicatos.



A su vez, en diferentes materiales del Plan 2007 se reitera que una de las fuentes utilizadas para su elaboración fue un Plan creado por la propia ATD,<sup>16</sup> conocido como Plan 98 (por el año en que se inicia su implementación). Sin embargo, el nuevo plan para la formación profesional básica, aprobado por el CETP y el CODICEN, no es avalado por la ATD, según consta en el informe de la Mesa Permanente en la ANTD de junio 2007.

No se ha podido acceder al material de la comisión que trató este tema en dicha asamblea (Comisión de Nivel I), por lo cual no es posible en este informe dar cuenta de los motivos que fundamentaron la decisión. Lo que puede inferirse a través de otros documentos es que la ATD rechaza el Plan 2007 porque la Comisión de Reformulación no cumplió con los acuerdos a los que se había llegado. Estos acuerdos apuntaban a rediseñar la totalidad del Nivel I, como una unidad que incluyera diferentes estrategias educativas, y no solamente la modificación de la formación profesional básica.

A partir de que el CETP eleva al CODICEN el nuevo plan de formación profesional básica para su aprobación, la ATD retira sus delegados de la Comisión de Reformulación, reitera su rechazo en las asambleas sucesivas y continúa trabajando en la línea del Plan 98.<sup>17</sup>

La información brindada por uno de los entrevistados aporta mayor complejidad a este escenario. Explica que la participación de los docentes del CETP en las ATD fue muy escasa hasta el año 2005. Por lo tanto, que un reclamo fuese impulsado por la ATD no significaba que estuviese instalado en el profesorado. En el caso particular de la reforma de la formación profesional básica, atribuye la resistencia inicial al hecho de que los docentes uruguayos son, en general, reacios a los cambios de estructura.

Las entrevistas ofrecen, a su vez, otro dato muy significativo con respecto a la participación, ya que da cuenta de un proceso diferente del que se hizo en el CEP y el CES. Esta particularidad es que en la reforma de la formación profesional básica la Comisión a cargo realizó consultas a actores externos al sistema educativo.<sup>18</sup> Por un lado, a nivel empresarial, comercial, industrial, incluyendo entes estatales y del ámbito privado. Por otro, se involucró a otras instituciones, como el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y los Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT).

### **Bachillerato profesional**

En el acta<sup>19</sup> a través de la cual el CETP aprueba el plan de estudios del Bachillerato Profesional-Curso Técnico de Nivel Medio y lo eleva al CODICEN, las autoridades también destacan su carácter participativo. Por un lado, porque retoma un diagnóstico del problema que busca atender ya realizado por la ATD/UTU en 2003. Además, porque el plan fue elaborado con la participación de diferentes colectivos docentes: ATD/UTU, Asociación de Funcionarios de UTU (AFUTU), las inspecciones técnicas, la Dirección de Programas de Educación y la de Planeamiento Educativo.

No ha sido posible acceder a todas las actas y documentos de las ATD del período, pero la lectura de aquellos disponibles en la web muestra que la creación del plan de bachillerato profesional fue tema de tratamiento y discusión por parte de las ATD. Por ejemplo, en la ATD nacional de

---

<sup>16</sup> En 1997 "la ANTD presenta una propuesta de FPB, de características integrales, que lleva el trayecto formativo a tres años de duración, con una certificación de trabajador calificado al finalizar el segundo año y de Ciclo Básico completo al culminar el tercer año de la propuesta o articulación a la Educación Media Profesional. (...) La ANTD entiende que a poblaciones juveniles vulnerables es necesario proponerle estrategias formativas que aumenten su formación integral y disciplinar, aumenten los tiempos de permanencia escolar, modificando los aspectos metodológicos tradicionales y proponiendo el abordaje globalizador de la docencia integrada, mediante el desarrollo de proyectos técnicos". Informe realizado por el maestro técnico Alfo Blengini citado en ATD/ UTU, 2010: 39.

<sup>17</sup> La ANTD de octubre de 2007 (Florida) decide continuar sosteniendo el Plan 98 y toma al respecto dos decisiones: diseñar el tercer año de dicho plan y solicitar al CETP realizar un pilotaje de ambas propuestas (Plan 98 y Plan 2007).

<sup>18</sup> En las fuentes escritas no se ha encontrado información al respecto, por lo cual no es posible detallar la sistematicidad ni periodicidad de estas consultas.

<sup>19</sup> ANEP-CETP, Acta 182 del 5 de junio de 2008.



noviembre de 2007 hay un material que presenta sucintamente el proyecto que está discutiendo la Comisión en el CETP y que fue debatido en dicha asamblea. También hay registros de que el tema estuvo incluido en diferentes ATD regionales. Pero no se ha encontrado documentación que señale qué valoración hacen las ATD sobre su participación en el proceso ni cuál fue su postura frente a la aprobación del plan.

## Procesos técnicos

### Formación profesional básica

Para sintetizar las características centrales de los procesos técnicos llevados a cabo en el diseño del Plan 2007 se ha decidido organizar la información recabada en lo que pueden considerarse tres grandes momentos: la definición de la estructura curricular del plan, la elaboración de los programas y la realización de ajustes en la propuesta a partir del inicio de su implementación.

La primera etapa del proceso se inició en el año 2005 con la instalación de la Comisión de Reformulación de la formación profesional básica, a partir de una resolución del CETP. Como fue dicho en el apartado anterior, la Comisión estuvo integrada por directores de programa, representantes de la ATD y de los sindicatos, inspectores y directores escolares.

Si bien en las fuentes documentales consultadas no hay una descripción de esta etapa, a partir de las entrevistas se observa una percepción de los actores diferente a la señalada en los otros dos subsistemas: no parece haber sido un trabajo hecho bajo la presión de tiempos políticos. El Consejo no definió en el inicio una fecha de finalización y “no fue un apuro”, sino que “la comisión se tomó su tiempo para trabajarlo y lo hizo muy bien”. Se valora además de manera particular la dedicación del Consejo en este proceso.

La Comisión fue la responsable de definir la nueva estructura curricular, asumiendo el desafío de armar una propuesta innovadora que resultase adecuada a la realidad de la población destinataria. Para ello se optó por un currículum organizado en módulos y trayectos. Los módulos permiten al estudiante cursar y aprobar los diferentes espacios curriculares de manera semestral. De esta forma se atiende la realidad de quienes, generalmente por motivos laborales, deben “entrar y salir” del sistema sin poder sostener la cursada de un año lectivo completo. Se busca, además, fortalecer la autoestima de los alumnos —que suelen llegar con fracasos anteriores— al posibilitar el alcance de logros a corto plazo. Por su parte, la organización en trayectos reconoce todos los estudios anteriores, al proponer diferentes recorridos según sean los antecedentes académicos del alumno (ingreso con el nivel primario completo, el primer año del ciclo básico o el segundo año aprobados).

El Plan 2007 presenta además otras innovaciones curriculares. Como se define en su presentación, el concepto central es el de **integralidad**, y retoma del Plan ATD 1998 la formación profesional integral como base del diseño curricular. Este concepto es entendido desde dos perspectivas. Una que plantea la superación de la dicotomía entre educar para la ciudadanía o educar para el trabajo:

Un currículum que haga posible la construcción y apropiación de saberes asociados a diversos campos; al “saber conceptual y teórico”, al “saber ser” y al “saber hacer” (en el sentido amplio del término), pero sobre todo que esa construcción sea generada desde la complejidad que la realidad misma tiene (ANEP-CETP, 2009: 20).

La otra, que sostiene la necesidad de superar el modelo tradicional de asignaturas aisladas a través del trabajo interdisciplinario:

Si bien las disciplinas son las que ofrecen las herramientas para el conocimiento, la solución a los problemas del estudiante ante la realidad no depende del uso de instrumentos facilitados por



una sola disciplina, sino que son el resultado de una actuación que comporta el uso relacionado, integrado o simultáneo de distintos recursos intelectuales y actitudinales provenientes de múltiples disciplinas (ANEP/ CETP, 2007: 12).

Con este propósito se crea una estructura curricular que distribuye la carga horaria de los talleres y de las asignaturas entre los espacios específicos —en el que cada docente desarrolla el programa correspondiente— y los espacios de docencia integrada (EDI). Estos últimos constituyen una innovación curricular en la que trabajan juntos los docentes de dos asignaturas o de una asignatura y un taller, según se prescribe en cada módulo. Los docentes deben planificar propuestas específicas para este espacio en tiempos escolares previstos por el propio plan. Así lo describe uno de los entrevistados:

El plan tiene una columna vertebral que es la integralidad donde las materias del componente general conviven en un mismo espacio y tiempo con componentes profesionales. O sea, matemática aplicada al oficio, además de las dos horas de matemática general; lo mismo pasa con idioma español, etc. En ese mismo espacio y tiempo hay dos docentes resolviendo una misma situación problemática. Eso hay que planificarlo previamente, todas las semanas los docentes se juntan, por lo que hubo que asignarles horas extras y generar y acordar una dinámica de trabajo para que funcione.

Otra innovación curricular la constituye la creación de la Unidad de Alfabetización Laboral (UAL), que no es concebida como una asignatura, sino como un programa para la formación de los estudiantes como ciudadanos y para su conocimiento del mundo del trabajo. En este espacio también confluye el trabajo de docentes y técnicos con especialistas provenientes de otros ámbitos. Cabe destacar que estos nuevos espacios curriculares cuentan con una carga horaria especificada, son obligatorios y están presentes en todos los trayectos.

El plan, a su vez, se concibe en dos dimensiones: la educativa y la comunitaria, ambas como componentes del currículum. La segunda se realiza a través de un convenio con el MIDES y se concreta tanto dentro de la escuela como en la comunidad. La articulación de estos dos espacios está a cargo del educador, un nuevo actor educativo para el que se define un perfil particular.

El educador de la formación profesional básica es un profesional formado en “disciplinas educativas o afines” (psicólogos, educadores sociales, trabajadores sociales), con experiencia en el trabajo comunitario y en tareas socioeducativas, fundamentalmente en el acompañamiento a adolescentes en situación de vulnerabilidad. Dentro del centro educativo su rol principal es el del seguimiento personalizado, sistemático y cotidiano de aquellos alumnos que presentan más riesgos de deserción. Debe participar activamente en las redes comunitarias y vincularse con las familias de los estudiantes.

A través de estas innovaciones, la estructura curricular de la formación profesional básica aparece como un modelo con características muy distintivas, que no replica el modelo tradicional de la escuela secundaria, sino que, por el contrario, se opone a la idea de “secundarización” del CETP.

Una vez definida la estructura del plan, comenzó la etapa de elaboración de los programas de las asignaturas, a cargo de comisiones específicas que contaron con una fuerte y sistemática orientación de quienes estaban a cargo del diseño general. Los protagonistas entrevistados destacan el profesionalismo con el que se trabajó y la importancia de contar con los aportes y seguimiento de los pedagogos que supervisaban la tarea. Asimismo, consideran que la participación en las comisiones fue una experiencia de aprendizaje valiosa y resaltan el rol de Planeamiento Educativo en todo el proceso. La precisión de las pautas recibidas, la planificación meticulosa de la tarea a realizar y el monitoreo constante, son percibidos por los integrantes de las comisiones como ayudas valiosas que contribuyeron a la calidad del trabajo realizado. En palabras de un entrevistado:



Esto lo organizó todo Planeamiento Educativo y realmente tuvo un planteo muy profesional, y aparece en acción gente nueva. Todo se hacía bien pensado y programado, y había instancias de trabajo con directores, formuladores de currículum, docentes que se iban a incorporar...

Las comisiones programáticas estuvieron conformadas por inspectores y profesores de la asignatura designados desde el Consejo, por docentes elegidos por la ATD y por un representante sindical (que no participaba, sino que realizaba el seguimiento del trabajo). Los entrevistados señalan que en el inicio del proceso participaron en reuniones preparatorias sobre diseño curricular, durante las cuales se interiorizaron de los conceptos centrales del nuevo plan (como el de integralidad, la modularización y la organización en trayectos) y en la forma en que debían estructurarse todos los programas. Destacan el asesoramiento continuo recibido desde Planeamiento Educativo y por parte del Equipo de Seguimiento, así como el proceso de construcción de los programas de “arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba”, a través de las consultas sistemáticas entre las comisiones, el equipo coordinador y las escuelas técnicas (estas últimas a través de las ATD).

La lectura de los programas<sup>20</sup> permite observar esta unidad de criterio mencionada. Todos mantienen la misma estructura: fundamentación, objetivos, programa de cada módulo (diferenciando ejes conceptuales y logros de aprendizaje), metodología y evaluación. Cabe destacar que, a diferencia de lo observado en los otros subsistemas, se opta por un tipo de diseño curricular que no refiere exclusivamente a la enseñanza, sino que explícita también los logros esperados por parte de los alumnos.

Con respecto a la selección y alcance de los contenidos, en las entrevistas aparecen dos tipos de comentarios u observaciones. Hay quienes sostienen que se tuvieron en cuenta los contenidos del ciclo básico de secundaria para seleccionar de allí algunos contenidos mínimos. Otros destacan que estos programas implicaron “subir el nivel” de las propuestas anteriores del CETP. Excede el marco de esta consultoría realizar el análisis comparativo de programas, tanto entre las diferentes propuestas de acreditación del ciclo básico como con los programas anteriores del CETP para el Nivel I. Queda entonces abierto el interrogante sobre si la selección de contenidos que plantea el Plan 2007 permite efectivamente a un alumno egresado de la formación profesional básica continuar y culminar sus estudios por fuera de las propuestas del CETP, más allá de que normativamente esté habilitado a hacerlo.

El tercer momento del proceso técnico lo constituye la etapa de ajustes a la propuesta curricular a partir de su implementación. Si bien este informe, como se plantea desde la introducción, no incluye el análisis de la fase de implementación, en el caso del Plan 2007 es necesario hacer algunas referencias al respecto, porque esta etapa es concebida como parte de su definición. De hecho, este plan se define a sí mismo como currículum en proceso, cuya construcción requiere de datos empíricos para realizar los ajustes necesarios en las innovaciones planteadas.

Luego de su aprobación por parte del CODICEN en mayo de 2007, se decidió implementar el Plan con una primera instancia de pilotaje —otra característica diferente de esta reforma a las realizadas en primaria y secundaria—. En el año 2008 se comenzó solamente en 11 escuelas y se realizó paralelamente un trabajo sistemático de difusión y análisis. Para el año 2010 el programa se había ampliado hasta cubrir 79 centros educativos. Según las fuentes consultadas, este proceso involucró a 600 docentes en talleres durante los cuales se trabajó con las características “identitarias” del plan y la construcción de aspectos centrales del currículum. Desde las instancias de coordinación general se considera que a través de los aportes del profesorado en dichos talleres se fueron creando distintos dispositivos de la formación profesional básica — como el Reglamento de evaluación, promoción y acreditación (REPAM)— y ajustando otros, como el diseño de los espacios integrados.

---

<sup>20</sup> Se revisaron los siguientes programas: Idioma Español, Inglés, Matemáticas, Ciencias Experimentales y Electrotecnia.



A lo largo de ese año se fueron sistematizando los resultados de estas primeras experiencias, de manera planificada y a partir de guías de trabajo diseñadas previamente. Resulta significativo que en la publicación que presenta los aspectos centrales del plan se incluyan dos capítulos elaborados en este tercer momento del proceso: “Rol y tareas del Educador en la FPB Plan 2007. Conclusiones del Proceso de Sistematización: Agosto-Diciembre 2008” y “Una mirada retrospectiva a los primeros módulos del FPB Plan 2007” (ANEP-CETP, 2009).<sup>21</sup>

Aquí dos comentarios finales con respecto a esta publicación. Por un lado, llama la atención, en comparación con otros materiales producidos durante las reformulaciones estudiadas, el carácter de **unidad** que presenta el texto, tanto por la articulación entre sus capítulos como por la estructura y diagramación común de los programas, como ya se ha señalado. Por otro, se observa una relevancia particular de lo que podría decirse estrictamente pedagógico. Esto no significa que no haya un marco político y que sea una propuesta tecnocrática descontextualizada. Por el contrario, la motivación de la reforma de la formación profesional básica se basó en el compromiso político de la inclusión, como se planteó en el apartado correspondiente. Lo que se busca destacar es que también se enfatizan temas como la visión del currículum, los pilares de la propuesta, el sentido de las innovaciones curriculares y la concepción de evaluación. Como se señala en la presentación, el plan incluye referencias específicas a aspectos institucionales, pedagógicos y didácticos.

### **Bachillerato profesional**

Las fuentes documentales a las que se ha podido acceder brindan escasa información que permita dar cuenta de los procesos técnicos seguidos en la elaboración del currículum del bachillerato profesional.

Se registra que su elaboración estuvo a cargo de una Comisión creada por resolución del CETP en junio de 2006, a la que se le encomendaron las reformulaciones de los cursos del Nivel II. A la aprobación de la propuesta por parte del Programa de Planeamiento Educativo le siguieron las resoluciones correspondientes del CETP y del CODICEN, en el año 2008.

Se menciona que para su elaboración fueron estudiados los perfiles de Técnico de Nivel Medio del MERCOSUR, las propuestas de la ATD de julio y diciembre de 2004, la propuesta de AFUTU de julio de 2007, la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación y la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones. En una de las entrevistas se señala, además, que se realizó un relevamiento de bachilleratos de otros países, principalmente de Argentina, Brasil, México y Francia. Se han enumerado todas estas referencias, ya que es el único caso, entre las reformulaciones curriculares estudiadas, en que se mencionan formalmente fuentes externas al sistema educativo uruguayo.

Con respecto a la estructura curricular, se observa que para todas las orientaciones se especifican los mismos elementos: perfil de ingreso, duración total del plan, listado de asignaturas con su correspondiente carga horaria y distribución semestral, perfil de egreso y título otorgado. A su vez, todas las orientaciones presentan los mismos espacios formativos: componente general (asignaturas comunes a todas las orientaciones), profesional científico tecnológico, práctica profesional, optativo y descentralizado.

No se observa el mismo grado de homogeneidad cuando se compara el diseño de los programas de las diferentes asignaturas.<sup>22</sup> Se reconoce una estructura general común, en la que se incluye

<sup>21</sup> En la obra se presentan los materiales fundantes que definen el marco político y pedagógico del plan, sus innovaciones curriculares y los programas de las asignaturas.

<sup>22</sup> Se han analizado los programas de las cuatro asignaturas del componente general (Análisis y Producción de Textos, Matemáticas, Ciencias Sociales- Economía, Introducción a la Filosofía) y los programas de las asignaturas específicas de la orientación en Gastronomía. No se han encontrado los programas de las asignaturas específicas de las demás orientaciones.



fundamentación, competencias, contenidos, metodología y evaluación. Sin embargo, hay una disparidad notable en el grado de desarrollo y profundidad de cada uno de estos componentes, como así también en la forma en que se definen los contenidos. Por ejemplo, en el programa de Introducción a la Filosofía se presentan los diferentes núcleos temáticos con sus respectivos objetivos y sugerencias metodológicas. En cambio, en Análisis y Producción de Textos se desagregan contenidos, competencias específicas, estrategias metodológicas, actividades sugeridas e indicadores de logro para la evaluación. Por su parte, el programa de Ciencias Sociales solo menciona unidades temáticas y los contenidos conceptuales de cada una.

No resulta posible en este informe dar cuenta de las razones de esta disparidad, ya que no se han obtenido datos sobre los procesos técnicos llevados a cabo durante la elaboración de los programas.

## Evaluación de aprendizajes

### Formación profesional básica

En la propuesta curricular del Plan 2007 la evaluación ocupa un lugar relevante, al menos en cuanto a su enunciación en documentación oficial. La publicación ya mencionada que reúne todos los materiales del Plan (ANEP-CETP, 2009), incluye un capítulo dedicado enteramente a la evaluación. El texto se plantea con una intencionalidad formativa cuyo objetivo es aportar a los docentes de la formación profesional básica elementos para comprender la perspectiva de la evaluación que sostiene esta nueva propuesta curricular. A partir de la presentación de diferentes paradigmas educativos y las concepciones de evaluación implicadas en cada uno, la publicación refiere a varios aspectos de la evaluación en general, y de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos en particular. Se sintetizan características y tipos de evaluación, se presentan algunos instrumentos diferentes a los de las pruebas escritas tradicionales y se propone una reflexión sobre el sentido de la evaluación y sus consecuencias. En este último punto se destacan aquellas que pueden resultar negativas para los estudiantes, teniendo en cuenta especialmente la historia escolar de los alumnos a los que se dirige la formación profesional básica. Por esta razón es que se propone una mirada alternativa de la evaluación, ya no punitiva y estigmatizante, sino la de entender la evaluación como parte de todo el proceso educativo y al servicio de la mejora de los procesos de enseñanza y de los aprendizajes.

Se transcribe a continuación un pasaje de la publicación que contiene algunos puntos clave para el análisis de la propuesta de evaluación en la formación profesional básica:

Parte de los estudiantes que participan del FPB, al igual que otros planes, provienen de trayectos educativos marcados por el fracaso escolar. Parte de estos han intentado, más de una vez, estudiar. Estos recorridos producen subjetividades manifiestas en discursos como “no pude”, “la cabeza no me da”, “no sirvo para estudiar”, “voy a trabajar”, entre otros. Dichas convicciones son reforzadas por procesos evaluatorios que no siempre posibilitan el desarrollo de potencialidades. Recuperar la esperanza de un recorrido académico y personal exitoso es un desafío enorme que está unido a la necesidad de una evaluación que no sea vista como un castigo. Eso es lo que hemos tratado de presentar en este artículo y de construir en los Talleres sobre Evaluación, trabajo que ha sido sintetizado en el REPAM y en sus anexos. Es imperiosa la necesidad de plantear otra evaluación, generar una verdadera cultura de la evaluación que dé cuenta realmente de lo integral de la persona. La evaluación debe dar cuenta del proceso. Debemos tomar como referencia al alumno que hace el proceso y no a estándares externos que refuerzan la competencia y comparación entre los estudiantes. Esa es la verdadera evaluación (ANEP-CETP, 2009: 91).

De esta cita se derivan varios puntos para destacar. En primer lugar, el texto hace hincapié en que esta propuesta de evaluación es una construcción realizada con el colectivo docente que participó en los talleres en el año 2008 durante la primera fase de implementación del nuevo plan.



Fue durante estos talleres que se elaboró el Reglamento de evaluación, promoción y acreditación de los módulos de Formación Profesional Básica - Plan 2007 (REPAM).

El REPAM refuerza la idea de la evaluación como parte de un proceso que no debe generar un nuevo abandono del sistema educativo por parte de los estudiantes. Las distintas instancias de evaluación que el reglamento ofrece a los alumnos muestran que aprobar un módulo no debe ser vivido como “una carrera de obstáculos”, sino como un proceso de opciones hacia la acreditación.<sup>23</sup> A su vez, se señala que no se trata de bajar la exigencia o hacer creer al estudiante que sabe lo que aún no logró, sino de continuar acompañándolo hasta que ello ocurra.

Por otro lado, a través del REPAM se elaboran diferentes dispositivos coherentes con la estructura curricular; se definen, por ejemplo, instancias de evaluación tanto para los espacios propios de cada asignatura como para los espacios integrados.

También a partir de la cita se observa que, al igual que en los otros subsistemas, la evaluación queda a cargo exclusivamente de los docentes y se rechaza la opción de evaluaciones externas. Con relación a estas evaluaciones externas, se identificó una sola diferencia respecto a los otros subsistemas. Frente a la pregunta puntual sobre las pruebas PISA algunos de los entrevistados indican que no hay en la educación técnica una visión absolutamente negativa respecto a las evaluaciones internacionales. Sin embargo, se considera que PISA no es el instrumento adecuado para medir el tipo de competencias que plantea la formación profesional básica, ni tampoco para medir una población que lleva un recorrido escolar muy diferente al de los alumnos de 15 años de edad que nunca se desvincularon del sistema. Tampoco aparece citado ningún tipo de uso de la información que PISA ofrece. En síntesis, si bien no se observa una postura de rechazo ideológico (ni por el concepto de competencias ni porque se trate de una prueba internacional), el instrumento es tan ajeno a este plan como lo es en los subsistemas de primaria y secundaria.

Por último, cabe señalar la propuesta de los programas de cada asignatura con respecto a la evaluación. Desde el punto de vista de la estructura, resulta claro que una de las indicaciones recibidas por las comisiones programáticas es que debían plantearse los logros de aprendizaje para cada contenido y que en todos los programas debía incluirse un apartado sobre evaluación. La lectura de los programas muestra que hay disparidad entre las asignaturas con respecto al nivel de precisión con que se definen esos logros. A su vez, hay casos en los que lo planteado en el apartado de evaluación puede significar una orientación clara para los docentes, mientras que en otros se trata de cuestiones mucho más genéricas. A pesar de estas diferencias, lo que queda en evidencia es que hubo por los menos algunos intentos de establecer pautas comunes para la evaluación, y evitar así que esta no quedara exclusivamente supeditada al criterio de cada profesor.

### **Bachillerato profesional**

En ausencia de otras fuentes disponibles, el análisis sobre la evaluación de aprendizajes en el bachillerato profesional se limita a lo observado en los programas de las asignaturas. En el plan no se aborda este tema y el Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado no se elaboró específicamente para este plan.<sup>24</sup>

Los programas de las asignaturas, como en el caso de la formación profesional básica, incluyen un apartado sobre evaluación, pero en general refieren de manera muy breve a algunos conceptos teóricos globales y no brindan orientaciones técnicas sobre la evaluación de los aprendizajes. Entre estos conceptos se suele encontrar referencias a la evaluación diagnóstica, formativa y

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, se incluye la exoneración y la promoción. El examen final es una instancia solo para quienes no alcanzaron el nivel de suficiencia.

<sup>24</sup> Se aplica el vigente para la educación media técnica (EMT) y la educación media profesional (EMP).



sumativa; al énfasis que debe ponerse en el proceso realizado por el alumno; a la necesidad de explicitarles a los estudiantes los criterios de evaluación; a la valoración integral que debe hacerse del alumno; a la importancia de usar instrumentos variados y de tener en cuenta los resultados para tomar decisiones con respecto a la enseñanza. Estos conceptos coinciden con lo planteados en el REPAG.

Por otra parte, los programas no comparten una estructura común; en algunos se establecen indicadores de logro, mientras que en otros se plantean competencias específicas, y, en otros, objetivos de aprendizaje. La lectura de ejemplos variados permite observar dificultades técnicas en las formulaciones, que suelen carecer de la precisión necesaria para orientar una evaluación auténticamente criterial.





## Conclusiones

Dada la gran cantidad de información recabada, interpretada y vertida en este informe, y en aras de hacer de esta última sección una comunicación ágil y “digerible” de las conclusiones, se propone una síntesis de tipo expositivo. Es decir, teniendo en cuenta el carácter **consultivo** de este trabajo –precisamente por tratarse de una consultoría y no de una investigación– se opta por ofrecer aquí un conjunto de conclusiones en el formato y estilo textual que se utilizaría en una exposición presencial para el auditorio de los miembros del INEEd.

Dos razones principales justifican esta elección. En primer lugar, para ser coherentes con el tipo de trabajo realizado. Si bien el informe ofrece una mirada analítica y argumentativa en su estilo y presentación de informaciones, el trabajo no ha pretendido lograr un producto de circulación entre audiencias académicas. Aun cuando la vocación académica ha llevado a los miembros de este equipo consultor a sostener largas y sustantivas discusiones acerca de las connotaciones políticas, históricas, sociológicas y pedagógicas de todo el material analizado, su tratamiento textual a nivel académico requeriría de tiempos prolongados de revisión, contrastación de fuentes, lecturas de teoría –solo por mencionar algunas– para lograr un producto idóneo a modo de *paper* o artículo de publicación.

En segundo lugar, porque situarse ante el auditorio INEEd permite resumir toda la información a un conjunto más acotado de conclusiones pero a la vez más contundentes, evitando así repetir los datos que este mismo informe presenta, y con mayor libertad de expresión que la que se lograría pensando en una audiencia más amplia (que incluyera, por ejemplo, a los grupos de actores cuyas convicciones y acciones han sido aquí objeto de análisis).

Las conclusiones no abordan punto por punto todas las secciones del informe, sino que remiten, a grandes trazos, a los temas que se presentan como más problemáticos y a la vez pasibles de mejora en futuras ocasiones de elaboración curricular. Así planteado el formato, las conclusiones son las siguientes:

- El escenario de cambio curricular durante la gestión 2005-2010 no debería ser caracterizado como una reforma. Aunque no haya sido anunciada como tal, ni tratada así en este informe, la cantidad de recursos y energías movilizadas podrían haber resultado en un cambio mucho más sustancial que el logrado. Es decir, los recursos puestos en una reformulación curricular que buscó dismantelar referentes anteriores y recuperar otros, bien podrían haberse utilizado para el diseño de nuevos instrumentos que atendieran los problemas educativos que las mismas fuentes mencionan como urgentes de solución.
- El escenario, entonces, expone una fuerte voluntad de cambiar el signo político e ideológico de la gestión a través de nuevos programas, pero si se juzga por la materialización técnica lograda no es posible suponer que se hayan implementado cambios pedagógicos profundos.
- Una de las razones para este resultado es que la urgencia por cambiar los programas con una intención predominantemente ideológica puso a los equipos técnicos en una carrera contra el tiempo que prácticamente inhabilitó cualquier posibilidad de reflexionar detenidamente sobre los aspectos del currículum que merecían una auténtica reforma y no meramente una reformulación. Más allá de la inclusión de algunos componentes “novedosos”, como las redes conceptuales disciplinares en primaria, o la actualización de contenidos obsoletos, los nuevos programas no imponen un nuevo paradigma curricular. Tampoco materializan en su diseño, por cierto muy tradicional, las ideas que se presentan en las fundamentaciones teóricas agregadas a los programas durante la reformulación.
- Otra razón que explica esta continuidad con referentes anteriores es el tipo de conformación de equipos técnicos. Con el acento puesto principalmente en el derecho y la necesidad de la



participación docente, y el rechazo explícito a cualquier forma de participación “tecnocrática” —fuertemente asociada las políticas de los noventa—, quedó excluida la intervención de profesionales con conocimiento y experiencia en materia de diseño curricular. Aunque queda evidenciado, en varias de las entrevistas, que Uruguay no dispone de cuadros técnicos altamente calificados para esta tarea de diseño, las posturas ideológicas de diversos actores políticos y docentes tampoco permitieron que se invitara a asesores externos (locales o extranjeros), para colaborar en el armado de la arquitectura curricular de cada subsistema. Otro factor complementario que reforzó el aislamiento de los equipos es que todas las instancias de discusión y trabajo técnico se produjeron al interior del propio sistema educativo, es decir, sin la participación de otros actores sociales que habrían podido aportar insumos o visiones diferentes para la elaboración de un currículum atento a las necesidades educativas de la población.

- La lógica disciplinar, temática y fuertemente conceptual que continúa predominando en los programas presenta dos grandes problemas. Por un lado, el diseño por temas y conceptos parece responder a la conveniencia del colectivo docente, habituado a este tipo de formulación que no le exige mayores cambios en su trabajo más que el de incluir nuevos temas o descartar otros. A su vez, este tipo de diseño oculta el papel de las nuevas didácticas para una mediación diferente entre el conocimiento y el alumno. Aunque en algunos casos los participantes en comisión técnica hicieron uso de esta oportunidad para hacer “oficiales” algunas prácticas contemporáneas que ya estaban presentes en las escuelas, los instrumentos siguen atados a un tipo de diseño que no avanza mayormente en la instalación de nuevas prácticas de aula. Tampoco permiten reconocer el alcance de los contenidos, es decir, con cuánta profundidad y en cuáles años de la escolaridad deben abordarse.
- Todo lo expuesto hasta ahora indica que el currículum fue reformulado con el foco puesto en los reclamos del profesorado. Si bien algunas fuentes refieren con firmeza a las necesidades de adaptarse a nuevas generaciones de alumnos, más complejas, más heterogéneas, más empobrecidas material y culturalmente, los relatos acerca de las motivaciones, la participación y los procesos técnicos están fuertemente sesgados hacia cómo satisfacer las demandas políticas y docentes, y no realmente a las necesidades de una pedagogía centrada en los estudiantes.
- En relación con lo anterior, un aspecto crítico y elocuente de lo que aquí se afirma es que los alumnos no tuvieron lugar en los procesos de participación. Una forma de hacerlos visibles en estos procesos es a través de los datos de las evaluaciones de aprendizajes. El desempeño de los alumnos en evaluaciones de años anteriores, o bien en instrumentos aplicados *ad hoc* para sustentar las decisiones curriculares, es de importancia capital en un proceso de elaboración curricular. Si es verdad que la palabra docente tiene más valor que la de un experto técnico, ese valor se legitima necesariamente cuando se hace visible al alumno que aprende (o no aprende). Ese componente crucial, el de los datos de evaluaciones de desempeño, estuvo ausente de las discusiones a lo largo de todo el proceso de reformulación.
- En este punto es necesario detenerse para hacer algunas salvedades respecto a las diferencias entre lo antedicho y los procesos seguidos en educación técnica. En primer lugar, las motivaciones de cambio en el ámbito del CETP estuvieron mucho más ligadas a las necesidades de la población estudiantil atendida que en el caso de primaria y secundaria. Al menos eso se infiere de las fuentes, cuyo discurso refiere principal y permanentemente a la necesidad de recuperar alumnos excluidos del sistema. En este sentido, e independientemente del éxito o de cuán acertadas han sido las políticas de inclusión, el alumno aparece como protagonista y beneficiario principal de los cambios y decisiones. Por otro lado, quizás por la naturaleza práctica de la educación técnica, los programas no se limitan a la enumeración de temas y conceptos, sino que incluyen contenidos relacionados



con el “saber hacer”, así como especificaciones sobre logros de aprendizajes esperados. En términos técnicos del currículum, esto marca una gran diferencia entre un programa pensado solamente para quien enseña y un programa que hace dialogar la enseñanza con el aprendizaje. También resalta otra gran diferencia que involucra en el CETP a los alumnos, y es la mención recurrente a cifras e índices que justifican la movilización para el cambio. Si bien no se trata de datos relacionados con el aprendizaje ni con la calidad de la enseñanza, al menos los números (repetición, deserción, extraedad, etc.) dan cuenta de una mirada del sistema en la que el alumno es el sujeto protagonista. Este tipo de informaciones, aunque se saben disponibles también para los subsistemas de primaria y secundaria, simplemente no forman parte de sus fundamentaciones ni de las decisiones de cambio curricular.

- La reforma de programas en el CETP, sin embargo, no está exenta de problemas. Por un lado, si bien buena parte de los recursos estuvo puesta en la implementación de los programas en términos de organización estructural y funcional, no se garantizaron ciertas condiciones para la implementación de las nuevas estrategias pedagógicas propuestas (por ejemplo, en términos de formación de perfiles docentes o de equipamiento material de talleres). Por otra parte, lo que queda velado tras los esfuerzos de instalación estructural y funcional es la pertinencia de los programas, su viabilidad y, principalmente, su capacidad de incluir realmente más allá de la recuperación de estudiantes desvinculados del sistema. La gran pregunta es, al igual que en los otros subsistemas, si el contenido del currículum contribuye a la inclusión social, como instrumento formativo y propedéutico, o si reproduce los mecanismos de diferenciación y segmentación que, al menos en los discursos, se busca revertir.
- Esto último da pie a otra observación acerca del sistema educativo en conjunto. Si los procesos de elaboración curricular son indicativos o ilustrativos de otras políticas del sector, lo que se observa es una importante desarticulación entre niveles educativos o subsistemas. Destacan la ausencia de diálogo y participación conjunta en todas las etapas del proceso de cambio, desde la discusión y elaboración de fundamentaciones hasta los procesos técnicos de diseño. Salvo contadas excepciones, como la participación de docentes de secundaria en las comisiones de primaria, todas las decisiones y acciones en materia curricular estuvieron desvinculadas de las demandas, las realidades o de las posibilidades de colaboración de los otros subsistemas. En esto, como seguramente en otros ámbitos de la política educativa, la responsabilidad cae contundentemente en la conducción política y de gestión general, y no en la de cada subsistema en particular. Sí es un problema de cada subsistema, también observado en este análisis, la falta de articulación entre sus propias instituciones, componentes y programas, así como la ausencia de comunicación con actores e instituciones fuera del sistema educativo, y más globalmente con la ciudadanía en general.
- Por último, en este listado de reflexiones que no pretende ser exhaustivo, vale agregar una apreciación externa, o “extranjera” más específicamente, respecto a las formas de abordar una reforma en Uruguay, al menos en este período particular 2005-2010. En la experiencia de este equipo consultor, este es el caso nacional de la región más autorreferido y renuente, ya sea por rechazo o indiferencia, a la consideración y comparación de modelos y tendencias internacionales en educación. Aunque algunas fuentes mencionan superficialmente la lectura de modelos o investigaciones del exterior, el acento cae sistemáticamente en la historia de la escuela uruguaya, de sus liceos, en los programas y políticas del pasado, en maestros y próceres fundacionales, y en el Museo Pedagógico como emblema y como fuente de conocimiento para pensar el futuro.

Si se permite aquí esta digresión de estilo, el escenario observado tiene visos costumbristas, de fuerte arraigo local y apego a la tradición. Esto es más que una interpretación de autor, toda vez que queda documentado en las expresiones de los mismos actores entrevistados. Las múltiples referencias que con orgullo explican que en Uruguay las cosas se hacen “a la uruguaya” no son siempre autocríticas. A veces denotan jocosamente la informalidad, la precariedad o la urgencia



injustificada de las acciones, pero otras tantas reivindican claramente el derecho y la convicción de hacer las cosas de esta manera porque siempre se han hecho así.

Lejos de expresar una crítica prejuiciosa acerca del estilo uruguayo, de la forma de abordar sus propias políticas sin permitir o permitirse influencias externas, la reflexión que antecede busca dar lugar a algunas recomendaciones finales que consideran, precisamente, este rasgo localista de las políticas del sector. Y si bien podría dejarse todo como está, pues en teoría el descontento no tiene que ver con las comparaciones y visiones de otras realidades posibles, cierto es también que las estructuras, las costumbres y los prejuicios que se han ido instalando entre los actores locales también van privando al sistema de encontrar soluciones a viejos problemas, tan antiguos como la misma tradición que se valora.

Entre esos problemas, persiste la tensión permanente y no resuelta entre la denominada “libertad de cátedra”, que habilita a los docentes a hacer recortes arbitrarios de los programas, basados en experiencias y preferencias personales, y por otro lado la gran necesidad —expresada por varios entrevistados— de establecer indicadores de logro claros y objetivos que garanticen igualdad en las oportunidades de aprendizaje y equidad real en su administración. En el escenario actual quedan los docentes libres de acción, pero muy solos frente a decisiones de importancia crítica para sus alumnos. Queda el sistema vacío de información clave para implementar mejoras a gran escala, y quedan los alumnos a merced de las decisiones de currículum estrictamente locales, con sus consabidas implicancias en términos de derecho a la igualdad de oportunidades.

Ante la complejidad de este escenario, sus antecedentes históricos recientes y la fuerte resistencia a cualquier cambio que sacuda las estructuras y normativas vigentes, se hace difícil pensar en recomendaciones de política viables para los tres subsistemas, y que además atiendan simultáneamente todos los aspectos ideológicos, políticos, técnicos y organizacionales. Más difícil aun si se piensa en la renuencia de las audiencias colegiadas o sindicales de docentes a cualquier forma de opinión o intervención externa. Por esta razón es que las recomendaciones de acción propuestas en la sección siguiente apuntan a una contribución menos ambiciosa pero que, desde el ámbito del INEE, pueden tener mayor impacto en el mediano y largo plazo que un conjunto de sugerencias más generales y destinadas a órganos de decisión fuertemente dependientes de los vaivenes políticos y partidarios.



## Recomendaciones

Considerando que los programas curriculares de la gestión 2005-2010 siguen vigentes y que no hay indicios de una reforma inminente, se observa un campo fértil para que el INEEed pueda contribuir a una mejor discusión y elaboración de instrumentos curriculares, todo ello sin urgencias, con rigurosidad técnica y con la posibilidad de que la participación de los docentes tenga un propósito más definido, convocándolos como profesionales de la educación y no solamente como representantes simbólicos del profesorado. Los objetivos principales y más abarcativos de estas recomendaciones son 1) la formación de cuadros técnicos que puedan realizar aportes sólidos en futuros emprendimientos oficiales de reforma o reformulación curricular, y 2) contribuir mediante el desarrollo de nuevos instrumentos a la actual evaluación en línea que se perfila como un proyecto de largo aliento, de creciente magnitud y de posible arraigo sostenido en la cultura escolar.

El espectro de posibilidades para recomendar es virtualmente infinito, teniendo en cuenta que las experiencias internacionales en materia de desarrollo y diseño curricular son muy variadas, así como las ideologías, las teorías y las metodologías que las sustentan. Dentro de ese gran espectro, conviene ceñirse aquí a un tipo de modelo que ya ha sido experimentado en la región, que se sabe realizable técnicamente y que tiene un potencial formativo —independientemente de su posterior implementación a gran escala— que otros modelos no ofrecen. Estos son los Mapas de Progreso del Aprendizaje (MPA).

El modelo de MPA fue desarrollado originalmente en Australia. En la región fue desarrollado por el Ministerio de Educación de Chile en la década pasada, con asesoramiento de expertos australianos, y más recientemente en Perú con el liderazgo del Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA), para su posterior implementación en manos del Ministerio de Educación. El caso chileno fue extensamente analizado y documentado por este equipo consultor, al igual que el caso peruano que aún se encuentra en proceso de producción.

Sin entrar en detalles sobre las características técnicas de los MPA, algunas de las principales ventajas del modelo para el INEEed y el contexto uruguayo serían las siguientes:

- Permitir al INEEed realizar una tarea técnica y formativa de alta calidad, haciendo visibles otros instrumentos curriculares posibles, sin el riesgo de oposición política por avanzar sobre territorios sobre los cuales no tiene injerencia formal. El valor formativo de la elaboración de los MPA se enfatiza aquí teniendo en cuenta la ausencia de cuadros técnicos formados en diseño curricular, según queda evidenciado a partir de esta consultoría.
- Habilitar un conjunto importante de discusiones y debates técnicos con actores de diversos ámbitos de la política educativa en un entorno “seguro”, donde sería posible repensar el currículum sin temores ni obligaciones discursivas de tipo político, partidario, gremial o de cualquier otra manera institucionalmente vinculantes.
- Posibilitar una discusión plural pero técnica y auténticamente pedagógica, acerca del rol de la evaluación estandarizada en estricta relación con el currículum.
- Sacar a la luz, de manera gradual y “respetuosa”, los problemas de los programas actuales, tales como la ausencia de progresión real en la construcción del conocimiento, saltos y repeticiones conceptuales, superposiciones, ausencia de contenidos de tipo procedimental (tanto cognitivos como de desempeño), entre otros.
- Hacer visible la gran brecha existente entre algunos postulados teóricos de los programas actuales (por ejemplo, los de diseño de un currículum pretendidamente espiralado) y los tipos de contenidos finalmente prescritos, así como la forma en que se los enuncia.



- Establecer de manera fundamentada, con evidencia empírica, la viabilidad de la enseñanza y el aprendizaje real de los contenidos prescritos, teniendo en cuenta la edad y momento de escolaridad de los alumnos, la complejidad de los conceptos, así como los tipos de desempeños que pueden esperarse en relación con esos conceptos.
- Aportar a la División de Investigación, Evaluación y Estadística de la ANEP los insumos curriculares que hoy demanda para un desarrollo e implementación adecuados de evaluaciones en línea a gran escala.
- Contribuir a la difusión y desmitificación de los conceptos de competencia, logro, desempeño, etc., haciendo visibles las producciones reales de alumnos del sistema y resaltando así no solamente las falencias en el aprendizaje, sino también todo aquello que los estudiantes uruguayos sí pueden hacer si se les da la oportunidad.
- Realizar todo esto sin necesidad de abarcar todas las áreas del currículum simultáneamente; la tarea puede abordarse sobre un eje de cada área (por ejemplo, operaciones en Matemática; materia y energía en Ciencias Naturales; ciudadanía en Ciencias Sociales, producción de textos en Lengua Materna; lenguas extranjeras para los espacios integrados de educación técnica; etc.), desde el nivel inicial hasta el final del bachillerato, o de la totalidad del tramo escolar que comprenda la disciplina.

Este trabajo requeriría una importante planificación previa, tiempos suficientes para el estudio del modelo y la conformación de equipos técnicos estables a lo largo de por lo menos dos años (dependiendo de cuántos ejes disciplinares se aborden). Requeriría también una coordinación técnica con vasta experiencia en diseño curricular y dominio de las disciplinas, un grupo de referentes locales y otro externo por disciplina, y una contraparte permanente de evaluación estandarizada para el levantamiento de evidencia empírica, así como espacios físicos y equipamiento adecuados.

El modelo de Mapas de Progreso es una herramienta potente y especialmente útil para fines formativos, aun cuando no se disponga de la autoridad o de injerencia formal para su implementación inmediata. Por su naturaleza participativa, por la evidencia empírica que requiere y por la rigurosidad del proceso técnico realizable en tiempos razonables, constituye la mejor alternativa de acción en un esquema conceptual y pragmático que vincula de manera inseparable el currículum con la evaluación.



## Fuentes documentales

### Subsistema de educación primaria

ANEP/CEP-ATD (2006), *Informes y resoluciones de la Asamblea Ordinaria realizada entre el 20 y el 24 de marzo 2006*, Montevideo.

ANEP/CEP-ATD (2007), *Informes y resoluciones de la Asamblea Nacional realizada entre el 14 y el 18 de mayo 2007*, Montevideo.

ANEP/CEP-ATD (2008), *Informes y resoluciones de la ATD Nacional Ordinaria realizada entre el 2 y 6 de junio 2008*, Montevideo.

ANEP/CEP-ATD (2009), *Informes y resoluciones de la ATD Nacional Ordinaria realizada entre los días 25 y 29 de mayo de 2009*, Montevideo.

ANEP/CEP-ATD (2011), *Informes y resoluciones de la ATD Nacional Ordinaria realizada entre los días 8 y 12 de agosto 2011*, Balneario Solís Maldonado.

ANEP/CEP-ATD (2012), *Informes y resoluciones de la ATD Nacional Ordinaria realizada entre los días 25 y 29 de junio 2012*, Balneario Solís Maldonado.

ANEP/CEP-ATD (2013), *Informes y resoluciones de la ATD Nacional Ordinaria realizada entre los días 3 y 7 de junio 2013*, Balneario Piriápolis Maldonado.

ANEP/CEP-Grupo de Trabajo (2007), *Breve Análisis Histórico de la Educación en el Uruguay. Documento para la discusión - Abril 2007*, Montevideo.

ANEP/CEP-Grupo de Trabajo (2007), *Fundamentos Generales para un Programa de Educación Común Documento para la discusión - Mayo 2007*, Montevideo.

ANEP/CEP-Grupo de Trabajo (2007), *Propuesta para pensar juntos. Documento base para la discusión- Mayo 2007*.

ANEP/CEP-Grupo de Trabajo (2008), *La Educación Primaria en el Uruguay del Siglo XXI*.

ANEP/CEP (2013), *Programa de Educación Inicial y Primaria Año 2008*, Tercera Edición.

Comisión Central para la elaboración y difusión del nuevo Programa Escolar (2009), *Memoria de la Comisión Central del Programa Escolar - Abril 2007 a Febrero 2009. Memorando Nro. 4 /09*, Montevideo.

Comisión de Seguimiento del Programa Escolar 2008 (2011), *Informe del 29 de julio de 2011*, Montevideo.

Comisión de Seguimiento del Programa Escolar (2012), *Informe de resultados preliminares de la encuesta sobre el Programa Escolar 2008*, Montevideo.

*Informe realizado por la Delegada de ATD al CEP, 31 de octubre 2007*, Montevideo.

*Informe realizado por la Delegada de ATD al CEP, 2 de diciembre 2008*, Montevideo.



## Subsistema de educación secundaria

ANEP/ CES (2008), *Historia de Educación Secundaria 1935-2008*.

ANEP/ CES, *Ciclo Básico Plan 1996*.

ANEP/ CES, *Bachillerato Plan 2003*.

ANEP/ CES, *Reformulación 2006: Programas Bachillerato*.

ANEP/ CES, *Reformulación 2006: Programas Ciclo Básico*.

ANEP/ CES, *¿A qué llamamos TEMS?*

ATD/ CES - Comisión de Ciclo Básico, *Asamblea Nacional XXV Paso Severino 2009*.

*Articulado del Reglamento de evaluación y pasaje de grado Primero, Segundo y Tercero de Bachillerato Reformulación 2006. Régimen de: Evaluación y Pasaje de Grado – Organización de los Cursos Ciclo Básico – Reformulación 2006*

## Subsistema de educación técnica

ANEP/ CETP (2008), *Bachillerato Profesional – Curso Técnico de Nivel Medio: Plan de Estudios 2008*.

ANEP/ CETP (2007), *Formación Profesional de Base Plan 2007*.

ANEP/CETP, *Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado del Bachillerato Profesional Plan 2008*.

ANEP/CETP (2009), *Formación Profesional Básica. Plan 2007*, CETP, Montevideo.

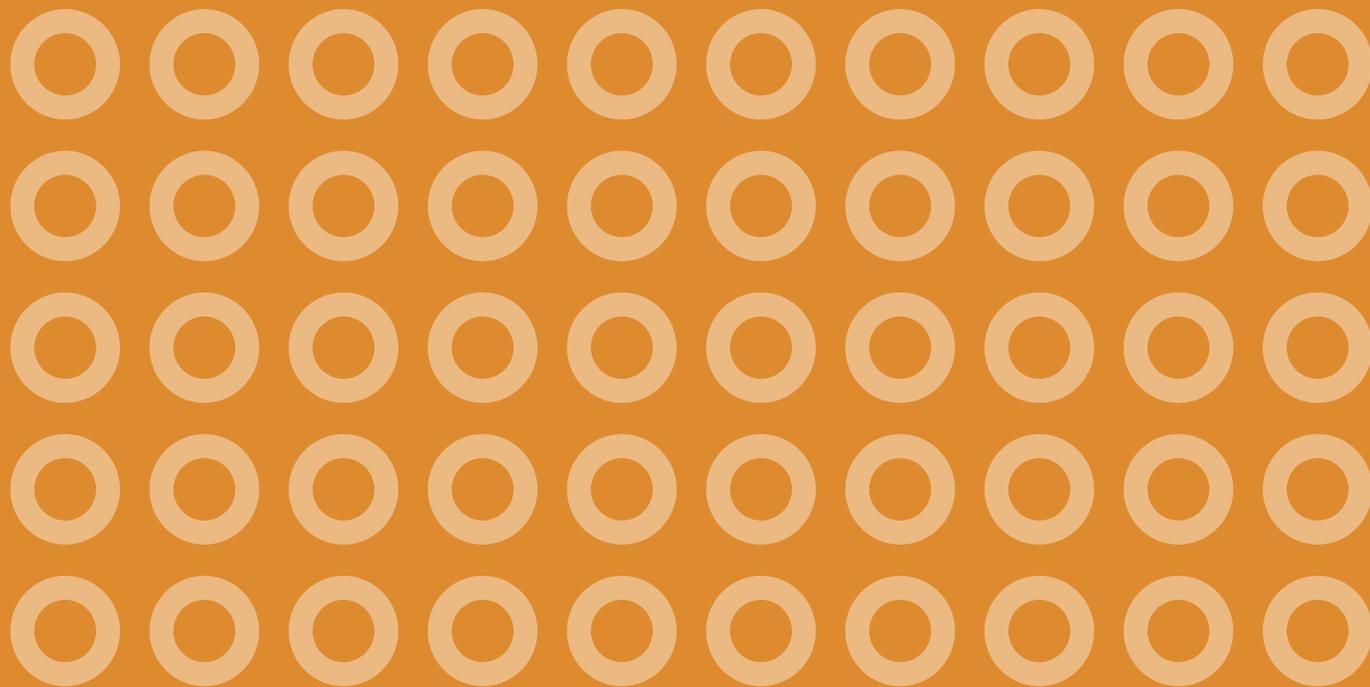
ANEP/CETP (2009), *Formación Profesional Básica. Plan 2007. Tomo 2*, CETP, Montevideo.

ATD/UTU (2007), *Consulta a las Asambleas de Escuela. Documento sobre: NIVELES II y III de UTU*. Montevideo 6 de noviembre de 2007.

ATD/UTU (2005), *Definiciones específicas para poner a consideración de autoridades, actores sociales y políticos*. Montevideo 5, 6 y 18 de marzo de 2005.

ATD/UTU (2010), *Resoluciones de la XVII Asamblea Nacional Técnico Docente. Complejo Palmar, Soriano - 18 al 21 de mayo de 2010*.





ANEXOS



INEEd

## Anexo 1. Preguntas de campo por dimensiones de análisis y fases curriculares

	Dimensión política	Dimensión técnico-pedagógica	Dimensión organizacional
Currículum prescrito	<p>¿Quiénes, por qué y cómo decidieron la necesidad del cambio curricular?</p> <p>¿Qué problemas y necesidades fueron definidos para fundamentar las reformulaciones que dieron lugar a los planes vigentes a la fecha?</p> <p>¿Qué consultas realizaron para corroborar o ampliar la información sobre esas necesidades y percepciones?</p> <p>¿Qué incidencia tuvieron esas consultas en la fundamentación y definición de metas de reforma?</p> <p>¿Cómo se registraron y sistematizaron las percepciones y demandas educativas/socioeducativas sobre la necesidad de una reforma curricular?</p> <p>Ante esa sistematización, ¿qué aportes fueron tomados en cuenta, cuáles descartados u otras posibilidades?</p> <p>¿Qué conflictos o diferencias hubo y cómo se dirimieron?</p> <p>¿Qué orientaciones/mandatos recibieron quienes realizaron el trabajo técnico?</p> <p>¿Quiénes y con qué mecanismos e instrumentos normativos aprobaron los materiales curriculares en vigencia?</p> <p>¿Hubo instancias de validación social y política de los planes y contenidos de reforma? (por ejemplo, congresos abiertos, debates con sindicatos, foros pluripartidarios, uso de medios masivos para estimular comentarios, etc.)</p> <p>¿Qué previsiones se realizaron para la implementación? (por ejemplo, cálculos de costos, condiciones de sostenibilidad —porcentaje de PBI, créditos, cooperación internacional—, etc.)</p> <p>¿Se planificaron reformas en formación inicial y capacitación docente?</p> <p>¿Cuáles?</p>	<p>¿Qué instrumentos curriculares se elaboraron?</p> <p>¿Quiénes realizaron el trabajo técnico de redacción? ¿En qué régimen de trabajo?</p> <p>¿Qué fuentes/insumos/modelos de formulación se usaron para elaborar los nuevos materiales curriculares?</p> <p>¿Hubo mecanismos de coordinación para la alineación entre los diseños curriculares de los distintos subsistemas?</p> <p>¿De qué tipo?</p> <p>¿Hubo trabajo conjunto para la alineación entre áreas dentro del nivel? ¿En qué aspectos?</p> <p>¿Cómo fue ese trabajo?</p> <p>¿Hubo revisión de las prácticas de enseñanza y del nivel de implementación de los diseños anteriores? ¿De qué tipo?</p> <p>¿Se realizaron consultas formales a expertos externos al equipo para la definición de contenidos generales, competencias, capacidades, etc.? ¿Cómo fueron y qué aportaron al diseño?</p> <p>¿Hubo instancias de experimentación o pilotaje de programas antes de la publicación y difusión definitiva?</p> <p>¿Cómo fueron y qué aportaron?</p>	<p>¿Cuán formales fueron los canales de comunicación y los procesos de coordinación para el trabajo técnico entre equipos, áreas, niveles, etc.?</p> <p>¿Cuáles fueron las instancias y los participantes para el diagnóstico, el diseño global y la elaboración específica de los documentos curriculares actualmente vigentes?</p>



<b>Currículo implementado</b>	<p>¿Hubo otros aspectos del sistema educativo que se reformaron para hacer posible la implementación del diseño en vigencia? (por ejemplo, formación y capacitación docente, política de libros de textos).</p> <p>¿Se generaron conflictos en la implementación del diseño?</p>	<p>¿Qué tipo de dificultades técnico-pedagógicas se presentaron al momento de la implementación?</p> <p>¿Qué provisiones se realizaron para la implementación? (por ejemplo, cálculos de costos, condiciones de sostenibilidad —% de PBI, créditos, cooperación internacional—, etc.)</p>	<p>¿Cuáles estrategias de comunicación fueron implementadas para difundir los nuevos documentos curriculares? ¿Cuáles fueron las audiencias prioritarias?</p>
<b>Currículo evaluado</b>	<p>¿Qué tipo de discusiones y o acuerdos se produjeron con la evaluación externa/ estandarizada de los aprendizajes?</p> <p>¿Tuvieron esas discusiones alguna incidencia en el pre-diseño y diseño?</p>	<p>¿Existen o se definieron mecanismos para el monitoreo, evaluación y actualización de las pautas curriculares en su nivel y modalidad?</p>	<p>¿Hubo instancias de coordinación entre equipos curriculares y de evaluación durante el diseño?</p> <p>¿En qué medida esas coordinaciones resultaron vinculantes para el diseño?</p>

## Anexo 2. Preguntas de campo por temas seleccionados

Motivaciones de cambio	Participación	Procesos técnicos	Evaluación de aprendizajes
<p>¿Quiénes, por qué y cómo decidieron la necesidad del cambio curricular?</p> <p>¿Qué problemas y necesidades fueron definidos para fundamentar las reformulaciones que dieron lugar a los planes vigentes a la fecha?</p>	<p>¿Cuáles fueron las instancias y los participantes para el diagnóstico, el diseño global y la elaboración específica de los documentos curriculares actualmente vigentes?</p> <p>¿Qué consultas realizaron para corroborar o ampliar la información sobre esas necesidades y percepciones?</p> <p>¿Qué incidencia tuvieron esas consultas en la fundamentación y definición de metas de reforma?</p> <p>¿Cómo se registraron y sistematizaron las percepciones y demandas educativas/ socioeducativas sobre la necesidad de una reforma curricular? Ante esa sistematización, ¿qué aportes fueron tomados en cuenta, cuáles descartados u otras posibilidades?</p> <p>¿Qué conflictos o diferencias hubo y cómo se dirimieron?</p> <p>¿Quiénes y con qué mecanismos e instrumentos normativos aprobaron los materiales curriculares en vigencia?</p> <p>¿Hubo instancias de validación social y política de los planes y contenidos de reforma?</p>	<p>¿Qué instrumentos curriculares se elaboraron?</p> <p>¿Quiénes realizaron el trabajo técnico de redacción? ¿En qué régimen de trabajo?</p> <p>¿Qué orientaciones/mandatos recibieron?</p> <p>¿Qué fuentes/insumos/modelos de formulación se usaron para elaborar los nuevos materiales curriculares?</p> <p>¿Hubo mecanismos de coordinación para la alineación entre los diseños curriculares de los distintos subsistemas?</p> <p>¿Hubo trabajo conjunto para la alineación entre áreas dentro del nivel? ¿En qué aspectos?</p> <p>¿Cuán formales fueron los canales de comunicación y los procesos de coordinación para el trabajo técnico entre equipos, áreas, niveles, etc.?</p> <p>¿Hubo revisión de las prácticas de enseñanza y del nivel de implementación de los diseños anteriores? ¿De qué tipo?</p> <p>¿Se realizaron consultas formales a expertos externos al equipo para la definición de contenidos generales, competencias, capacidades, etc.? ¿Cómo fueron y qué aportaron al diseño?</p> <p>¿Hubo instancias de experimentación o pilotaje de programas antes de la publicación y difusión definitiva? ¿Cómo fueron y qué aportaron?</p>	<p>¿Qué tipo de discusiones y/o acuerdos se produjeron con la evaluación externa/ estandarizada de los aprendizajes?</p> <p>¿Tuvieron esas discusiones alguna incidencia en el pre-diseño y diseño?</p> <p>¿Hubo instancias de coordinación entre equipos curriculares y de evaluación durante el diseño?</p> <p>¿En qué medida esas coordinaciones resultaron vinculantes para el diseño?</p>







**INEEd**  
Instituto Nacional de  
Evaluación Educativa





[www.ineed.edu.uy](http://www.ineed.edu.uy)