

Capítulo 8. Estructuras curriculares

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de los estudios “Transformaciones curriculares en Uruguay. Análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”¹⁶¹ y “Análisis de los procesos de formulación curricular en Uruguay durante el período 2006-2008: subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica”¹⁶². En él se fundamenta la necesidad de estudiar el currículo y su evolución para comprender mejor los problemas que actualmente atraviesa el sistema educativo uruguayo, se sintetiza la evolución histórica de algunas de las pautas curriculares de educación primaria y media en los últimos 30 años,¹⁶³ se describen los motivos y procesos que llevaron a la adopción de los currículos vigentes y se plantean desafíos para la política curricular.

El estudio del currículo y su evolución como contribución a la comprensión de las problemáticas del sistema educativo

Las condiciones de éxito o fracaso para mejorar qué, cómo y cuánto se enseña y aprende dependen de un conjunto de factores internos y externos al sistema. Por lo general se asocian los indicadores de eficiencia interna (repetición, abandono intermitente, culminación) a factores externos al sistema (principalmente al entorno familiar y social de los estudiantes). Cuando se buscan explicaciones en factores internos se recurre por lo general a la gestión, infraestructura, recursos y organización del sistema o, en segundo lugar, a los modos de enseñar y de evaluar. El establecimiento de un vínculo entre la estructura de los planes de estudio y el grado de avance de los alumnos de cada cohorte no es frecuente.

De acuerdo con Basil Bernstein (1988), los factores internos refieren fundamentalmente a tres “sistemas de mensajes”: el currículo (lo que cuenta como conocimiento y experiencia válida o legítima), las prácticas pedagógicas (la actividad de los agentes educadores) y la evaluación (lo que es considerado valioso del desempeño de los estudiantes). Es así que sería un error considerar al currículo como la única herramienta estructurante de la formación, pero sería igualmente erróneo no tomarlo en cuenta como un instrumento clave en una estrategia de mejora de la enseñanza y la experiencia, incluyendo la promoción de los alumnos y de sus posibilidades reales de aprendizaje.

¹⁶¹ Realizado a solicitud del INEEd por el equipo compuesto por Daniel Feldman, Mariano Palamidessi, Celina Armendáriz, Ana Belén Del Río, Magdalena Costanzo y Mariana Gild.

¹⁶² Realizado a solicitud del INEEd por Guillermo Ferrer y Flavia Caldani.

¹⁶³ Se analizaron los documentos curriculares para la educación primaria y los ciclos básico y superior de la educación secundaria tomando como punto de partida la etapa inmediatamente anterior a la restauración de las instituciones democráticas en el país. Es necesario aclarar que, por razones de índole práctica, el énfasis se realizó sobre los planes para las escuelas urbanas (salvo en el caso de la educación primaria por el carácter integral del Programa 2008). Ello dejó fuera de los márgenes de este estudio experiencias como las de 7º, 8º y 9º grado o el Ciclo Básico Tecnológico Agrario en Régimen de Alternancia, que representan alternativas dentro de la estructura organizacional y curricular del sistema educativo uruguayo. Tampoco formaron parte del estudio aquellas propuestas dedicadas específicamente a la formación técnico profesional que no formaran parte orgánica de la línea de niveles y ciclos.

El currículo estructura un escenario básico que influye en las orientaciones y los márgenes de acción de docentes y estudiantes: ordena recorridos, selecciona experiencias posibles, define y distribuye las grandes divisiones del saber y de la experiencia formativa. Las prácticas pedagógicas, las de evaluación o la cultura escolar tienden a operar en forma más descentralizada —aunque la evaluación pueda ser re-centralizada con mayor facilidad— y deben ser atendidas mediante otras estrategias y dispositivos.

La creencia de que el aumento de la “inclusión” es —básicamente— un problema de compensación de condiciones materiales o pedagógicas, que puede resolverse en forma micro o local, junto con la idea de que “el currículo no importa, porque nadie lo lee”, son obstáculos conceptuales que es preciso modificar para pensar una estrategia de mejora cuantitativa y cualitativa del funcionamiento del sistema.

Tal como se utilizan en este capítulo, los términos “currículo” y “plan de estudios” refieren a una determinada selección y jerarquización de conocimientos que, en buena medida, organiza la vida de estudiantes y docentes.¹⁶⁴ Su estudio permite determinar el escenario básico y los recorridos privilegiados para un proceso educativo específico.

En primera instancia, el currículo especifica los límites entre lo que se incluye (conocimientos, capacidades, saberes, tradiciones culturales, valores) y lo que no, al tiempo que especifica las demarcaciones y distribuciones entre lo incluido.

Las clasificaciones centrales que ordenan el currículo permiten apreciar los supuestos básicos que orientan un proceso de formación y los principales elementos interviniéntes. Estos constituyen perspectivas amplias sobre los propósitos de la educación y sobre las dimensiones principales que inciden en la preparación de los estudiantes. Se concretan en variables tales como el número de materias, su distribución por áreas, la relación entre ellas y el peso relativo de cada una, las asignaciones horarias, los trayectos planificados, la relación entre distintos tipos de conocimientos y competencias, las secuencias que establecen, entre otros.

Por otra parte, un currículo señala un trayecto para los estudiantes que puede ser común o diversificado. Los distintos planes pueden ofrecer diferentes grados de optionalidad para los estudiantes o de flexibilidad para planificar distintos recorridos con propósitos diversos. La descripción de estas combinaciones permite realizar distintas consideraciones acerca de los supuestos que orientan la formación.

Un currículo preestructura e influye en las opciones sobre la enseñanza, pero no las determina. Las mediaciones institucionales y personales de los centros educativos y docentes dan una forma particular a lo que sucede en cada contexto de las prácticas pedagógicas. La relación entre las prescripciones curriculares y la actividad de los centros educativos depende, en buena parte, del grado de intensidad que se otorga a la prescripción curricular. Cuantos más elementos son incluidos y con mayor detalle, se considera que más intensa y ambiciosa es la prescripción, y menor el margen de adaptación por parte de centros e instituciones. De modo inverso, un currículo que solo brinda lineamientos generales requiere un trabajo de interpretación de docentes y centros educativos. Esto último, como se detalla más adelante en referencia al currículo de primaria, hace necesario contar con recursos y formación que aseguren la igualdad de oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes.

¹⁶⁴ Si bien en sentido estricto estos términos tienen significados diferentes, en este capítulo se utilizan como sinónimos.

Descripción y fundamentación del análisis diacrónico y sincrónico del currículo

El currículo es una construcción histórica y cultural. Sus significados y características dependen de la forma en que se construyen las tradiciones político-educativas (Palamidessi y Feldman, 2003). Las configuraciones y dinámicas que adopta son producto de las diversas maneras en que se relacionan el campo educativo, el Estado y las organizaciones civiles, y de cómo se concretan proyectos sociales e intenciones político-pedagógicas en la vida de las instituciones educativas (Cox, 1989). Por eso, estudiar el currículo —y los instrumentos utilizados para su gestión y cambio— es estudiar la trayectoria de formas institucionalizadas de intervención educativa, caracterizadas por estrategias de clasificación, control y gobierno propias de cada país (Goodson, 2006).

Toda propuesta curricular reemplaza a una existente y hereda o discute con una tradición que incluye los planes anteriores. Esta tradición ofrece buena parte del material que puede facilitar o dificultar el cambio. Además, todo currículo es portador de un conjunto de jerarquías, prioridades y ubicaciones y, por ende, define un sistema de relaciones. Cuando este conjunto es modificado se produce un reordenamiento que, según sea la magnitud del cambio, afecta aspectos de la estructura del sistema y de los mecanismos de toma de decisión.

Para facilitar la comprensión de las determinaciones que producen los diseños curriculares de los planes actualmente vigentes en educación primaria y media, así como el análisis de sus fortalezas y límites, es necesario ubicarlos en el contexto histórico de su producción. La perspectiva diacrónica describe las dinámicas de conservación y cambio, y permite reconstruir las continuidades y discontinuidades de los formatos y contenidos del currículo escrito (Meyer, Kamens y Benavot, 1992). Su utilización es necesaria si se acepta que no es posible comprender el currículo sin relevar las tradiciones que se expresan en la codificación de los contenidos y las formas de comunicación pedagógica a lo largo de un determinado período del desarrollo del sistema educativo.

El análisis de los planes de estudio elaborados e implementados a partir de la década de 1970 se concentró en algunas dimensiones fundamentales del currículo escrito, estructurantes de los procesos de formación: la asignación del tiempo total de formación, el grado de clasificación, la distribución del tiempo por tipo de formación y áreas de conocimiento, y la promoción de distintas modalidades de enseñanza o experiencia de formación.

Mediante la descripción y análisis de estas cuatro dimensiones se caracterizó la configuración curricular de cada nivel de acuerdo a sus características, dinámicas de cambio y tensiones. Cada uno de los planes analizados muestra una forma de resolver las opciones básicas de la política y del diseño curricular, ordenando y jerarquizando el conocimiento y la experiencia pedagógica, traduciéndolas en un conjunto de reglas o principios oficiales.

Se identificaron tendencias generales, continuidades y rupturas o cambios que se condensan y expresan en la oferta actual de formación del sistema educativo uruguayo. La identificación de estas tendencias y de la progresión de la serie contribuye al análisis de los problemas que se procuró atender durante el período estudiado y a entender los usos, funciones, posibilidades, límites y márgenes de acción que estas estructuras históricas y sus configuraciones actuales plantean a las propuestas de cambio que se puedan formular.

Cuatro ejes conforman las líneas básicas en la evolución histórica del currículo: una diferenciación/clasificación fuerte de modalidades formativas, frente a una tendencia al comprehensivismo (Meyer, 2006); un orden que define límites/demarcaciones fuertes, frente a tendencias orientadas por movimientos de integración (Feldman y Palamidessi, 1994); predominio de códigos y tradiciones formativas que privilegian el conocimiento abstracto, académico y descontextualizado, frente a códigos y tradiciones que se orientan a reforzar la presencia del conocimiento contextual, social e históricamente situado (Coll y Martín, 2006); y el énfasis en las funciones cognitivas e instrumentales, frente a las funciones regulativo-morales e identitarias de la educación (Bernstein, 1996).

Las posiciones que adoptan o ponen en juego los distintos planes de estudio o programas sobre cada uno de estos ejes, y la articulación entre ellos, configuran tipos de relación con el conocimiento y prácticas pedagógicas, al tiempo que generan estructuras de oportunidad que habilitan, o restringen, diferentes tipos de relaciones sociales y contenidos de enseñanza, en el marco de dinámicas sociales específicas. De este modo, en cada momento y coyuntura histórica, el currículo establece formas de relación con el conocimiento y con las categorías de sujetos pedagógicos (enseñantes, aprendices, sean estos niños, adolescentes o jóvenes).

Si bien el análisis de la estructura y de la progresión histórica del currículo ofrece una base para explorar escenarios de mejora y posibles líneas de cambio, las tareas de análisis y diagnóstico no pueden ofrecer por sí solas pautas de acción. Posibles líneas de cambio solo pueden pensarse mediante un enfoque normativo que contrasta esa situación con principios u orientaciones pedagógicas y con los marcos político-educativos que resumen las aspiraciones y orientaciones del sistema en este período.

También es necesario tener en cuenta el modo en que el trabajo sobre el currículo contempla la articulación de diferentes dimensiones del sistema educativo y, al mismo tiempo, diferentes planos y dinámicas del cambio social. Más allá de la perspectiva histórica, el análisis de los planes de estudio vigentes debe realizarse no solo por nivel, sino considerando toda la progresión de la propuesta de la educación formal.

La descripción y análisis de los diseños curriculares debe permitir una reflexión ponderada sobre las respuestas que, en el marco de los propósitos formativos asignados, pueden ofrecer los planes de estudio de cada nivel y en su articulación entre ellos a los problemas relacionados con: el aumento reciente de la obligatoriedad escolar, la extensión de la matrícula y la atención a los problemas de retención, progreso y finalización de los estudios, y la atención a nuevos requerimientos de formación en los términos fijados por las principales bases de la política educativa.

Evolución histórica: cuatro décadas de reformas sobre el currículo en Uruguay

Junto a Brasil, México, Perú y Ecuador, Uruguay es uno de los países de la región con la educación obligatoria más extendida. La Ley General de Educación de 2008 extendió la obligatoriedad hasta la terminación de la educación media superior. Esta modificación de los límites sociales, institucionales y pedagógicos de la educación obligatoria genera una importante responsabilidad para el Estado sobre el gobierno de estructuras de formación más extensas y complejas.

El sistema educativo uruguayo adoptó, a mediados de la década de 1970, una estructura dividida en cuatro tramos principales: educación inicial, educación primaria, educación media básica y educación media superior. Este constituye uno de los dos modelos de estructura que prevalece en la región, que Uruguay comparte con Chile, México, Colombia y Argentina. Otros países han mantenido estructuras de tres tramos (inicial, primaria y secundaria), con una variante: mientras algunos recurren a una primaria extendida de 9 o 10 años (Brasil, Paraguay y Ecuador), otros (como Perú y Venezuela) mantienen, de acuerdo con el modelo más extendido, una primaria de 6 años.

Al igual que la mayoría de los países de la región, Uruguay diferencia la educación media en dos ramas o modalidades: una propedéutica-general científico-humanista y una tecnológica o técnico profesional. Sin embargo, a diferencia del formato más extendido en la región, esta diferenciación se expresa tempranamente (en primer año de educación media básica).

En los últimos cuarenta años Uruguay realizó distintas reformas en sus planes de estudio que condujeron a una diversificación significativa de la oferta. En 1976 se generalizó la estructura de dos niveles —básico y superior— para la educación media. Luego, a inicios de la década de 1990, se reformuló el bachillerato, incluyéndose como alternativas el bachillerato diversificado como trayecto de educación general y el bachillerato técnico bajo la órbita del CETP. En poco tiempo se diferenciaron los ciclos básicos y pocos años después se crearían los bachilleratos tecnológicos. Más recientemente, entre 2007 y 2008, se definieron los trayectos de formación profesional básica, que proponen recorridos diferenciados pero con finalización equivalente al ciclo básico, y se articuló la educación media profesional con el bachillerato profesional para generar una nueva alternativa de cursado completo del nivel superior de la educación media.

En educación primaria y en educación media básica es donde se registraron las mayores modificaciones sobre los planes de estudio en el período inmediato a la salida de los gobiernos militares. En primaria, el Programa de 1979, impulsado por el gobierno de facto, fue reemplazado en 1986, mediante un proyecto que recuperó aspectos fundamentales del Programa para las Escuelas Urbanas de 1957. Más de veinte años después ese diseño fue reformulado con la implementación generalizada del Plan de 2008.

En los ciclos básicos se produjeron cambios importantes en cada década a partir de 1986, que reconocen en la reforma de 1996 uno de los más ambiciosos procesos de renovación de la estructura curricular y organizacional. Su implementación fue referencia y punto de controversia para las modificaciones posteriores que condujeron a la última reformulación en 2006.

El bachillerato mostró históricamente un ritmo más pausado de cambios. Desde la década de 1940 hasta mediados de 1970 no existieron reformas de envergadura, más allá de la experimental de 1963. A partir de allí, se realizaron intervenciones importantes en los Planes en 1996 (antecedidas por la microexperiencia de 1993), en 2003 (mediante el proyecto de Transformación de la Educación Media Superior) y en 2006.



Durante estas décadas fue la educación técnica profesional la que mostró mayor movilidad y experimentación. A partir de la década de 1990 ha realizado una serie de olas de revisión e intentos de mejora de ofertas, que explican buena parte del panorama más diverso que ofrece hoy la educación media.

En resumen, en el período se realizaron varias revisiones de currículo, en el marco de los cambios —naturalmente más pausados— en la estructura del sistema escolar. En buena medida, este movimiento en esos dos planos fue motivado por la necesidad de redefinir las funciones del sistema y responder a los requerimientos de una sociedad crecientemente democrática, plural y compleja mediante una ampliación significativa de sus responsabilidades y prestaciones en términos de incorporación de matrícula, de logros de aprendizaje y de finalización de niveles, principalmente en la educación media y para sectores que no accedían a ella o que no podían completarla.

El currículo para la educación primaria

Los programas para la educación primaria analizados están asociados con una matriz que se instala en la región a partir de la década de 1970, marcada por principios de integración en áreas (como ciencias sociales y ciencias naturales), un mayor énfasis en la transmisión de las ideas básicas de las disciplinas y un cambio en la base moral de la transmisión, donde la centralidad en lo patriótico-nacionalista, que ordenaba el estudio del lenguaje y del mundo social y natural, es reemplazada por la figura del niño en desarrollo.

La vigencia de esta pauta básica se expresa en el paso del Plan de 1979 al de 1986. Ambos diseños demarcan claramente las funciones de los ciclos, enfatizando la función alfabetizadora del primero y un mayor énfasis en el estudio de las áreas de conocimiento en el segundo.

En principio, el Programa 2008 mantiene y profundiza el patrón de distribución y organización del contenido y el énfasis en las estructuras, relaciones e ideas fundamentales de cada área. Sin embargo, es posible que —“por debajo” de las áreas— las disciplinas académicas “tradicionales” (Física, Química, Astronomía, Historia, Geografía, etc.) continúen jerarquizando, delimitando y organizando buena parte de los contenidos a enseñar. Si bien se requieren estudios más detallados al respecto, se trata de un plano de continuidad al que se debe prestar especial atención, ya que la distribución de contenidos temáticos por año es el aspecto con mayor influencia prescriptiva del currículo escrito y, seguramente, el más utilizado en las prácticas de planificación escolar.

Hasta no hace mucho tiempo, al analizar los diseños curriculares se reconocía una continuidad en las formas en que históricamente el Consejo de Educación Primaria (hoy Consejo de Educación Inicial y Primaria) intentó regular los contenidos y las prácticas de enseñanza: una planificación integral emanada de un organismo centralizado, donde se prescribe con claridad la definición del contenido, su organización, sus sistemas de relaciones, su secuencia y alcance. En función de su formato “abierto”, el programa del año 2008 introduce un cambio significativo en las formas de regulación tradicional de los contenidos y, por ende, de las prácticas de enseñanza. Este plan pone en juego un movimiento de ampliación de contenidos (la definición de aquello que es legítimo y valioso de ser enseñando en las escuelas), dejando abierta a la interpretación local la distribución de las unidades de enseñanza, sus tiempos y “pesos formativos”. El programa presupone capacidades de planificación por parte de las escuelas y de los docentes, así como un dominio profundo de las estructuras conceptuales de las disciplinas. A la vez, esta norma presta muy poca atención a la cuestión de la definición del alcance en el tratamiento del contenido en cada nivel de la educación preprimaria y primaria. Tampoco fija expectativas de aprendizaje de los alumnos.

Con estos movimientos, la norma curricular deja en manos de los docentes y directivos la tarea de organizar la enseñanza en unidades curriculares, o sea, los “continentes” del contenido.¹⁶⁵ Descansa en un principio de autonomía que consagra un proceso seguramente preexistente desde el punto de vista fáctico: el abandono tendencial de un histórico patrón de gobierno y regulación de la enseñanza que caracterizó al nivel primario desde su origen, marcado por la centralización, la estandarización y la graduación explícita de los contenidos, de su secuencia y de los propósitos y alcances de su presentación y trabajo en el aula.

Este cambio hacia una mayor desregulación curricular no acontece por un proceso de autorización burocrática plasmada en una norma escrita, sino que tiene diversas raíces históricas, sociales e institucionales y conjuga, seguramente, diversas dinámicas previas. No obstante, es importante señalar que su consagración normativa explícita tiene fuertes consecuencias cuando, con escasa reflexión, tiende a articularse con pedagogías “abiertas” y con ideologías docentes como la “libertad de cátedra” o “la libertad docente”, vinculadas con niveles superiores del sistema educativo. Proyectada en el tiempo, esta combinación laxa pero persistente entre normas, mentalidades y prácticas da por resultado un incremento significativo de los problemas de organización, secuencia y coordinación de las tareas de enseñanza entre los diversos grados y niveles, y la imposibilidad de graduar adecuadamente los esfuerzos para garantizar aprendizajes y su evaluación, dos elementos que constituyen los cimientos del pacto educativo entre un Estado que garantiza derechos y las familias —o la ciudadanía en general— en materia de equidad, coherencia y pertinencia de las oportunidades de aprendizaje.

Entre las cuestiones más sensibles que supone la desregulación se destaca la del modo de asegurar criterios comunes y básicos de secuencia y progresividad de la enseñanza y de los aprendizajes a lo largo de la escolaridad primaria. Un cambio de las formas de regulación de los propósitos y contenidos de la enseñanza y del trabajo de los docentes en el currículo escrito conlleva la necesidad de prestar especial atención al comportamiento —convergente o divergente— de diversos factores, de modo de garantizar que los otros “sistemas de mensajes” (las prácticas pedagógicas y la evaluación) operen en la misma dirección, con el objeto de producir los efectos buscados. Para ello, es necesario disponer de una adecuada base de información sobre: el “currículo real” que, en forma regular o sistemática, se presenta a los estudiantes en los diversos grados y áreas de la educación primaria; las instancias, actores y procesos que están regulando o gobernando fácticamente la conversión o traducción de la pauta curricular oficial en planificaciones para la enseñanza en las escuelas; las capacidades y los recursos con que cuentan los maestros y las escuelas para realizar esa tarea de selección, organización y especificación/desarrollo del contenido; las estrategias desplegadas por los órganos centrales para fortalecer la capacidad de las escuelas y los docentes de concretar el currículo de manera provechosa y efectiva; y los modos en que dialogan las orientaciones curriculares vigentes, los sistemas de supervisión y dirección, la formación inicial de los docentes y las concepciones pedagógicas de las familias.

En su formato actual, puede decirse que el currículo de la educación primaria no estructura ni comunica un mensaje suficientemente claro acerca de lo que debe enseñarse y lo que se debe aprender en cada etapa de este período de la escolaridad. Que estas indicaciones se resuelvan mediante las calificaciones de los docentes, la tradición escolar, el buen sentido o la acción de los organismos intermedios de gestión permite la marcha inercial del sistema. Sin embargo, es posible pensar que esta forma de resolución constituya un obstáculo de enorme magnitud para el desarrollo de políticas de mejora o reformulación de la experiencia educativa. En los países de control descentralizado sobre el contenido a enseñar esta regulación se realiza mediante un conjunto de dispositivos que incluyen la fijación de objetivos (o, actualmente, de estándares), la medición de su logro y su evaluación.

¹⁶⁵ El Programa del año 2008 no prescribe una forma determinada de organización, pero el agrupamiento necesario para la presentación de los contenidos formula una matriz disciplinar altamente detallada. En el mejor de los casos, su traducción escolar difícilmente supere los casilleros vigentes históricamente y pueda habilitar la creación de nuevas unidades curriculares de alcance superior a la experiencia local. La cuestión requiere, como otros aspectos de este programa, un estudio empírico específico.

Cuando se analizan la estructura de los niveles y las regulaciones curriculares del conjunto de la educación obligatoria de Uruguay, y se aprecian las barreras que existen para incrementar el logro de los estudiantes de educación media básica y superior, aparece con claridad la necesidad de mejorar sustantivamente la capacidad y el impacto formativo de los niveles inferiores (educación inicial y primaria). Eso plantea la necesidad de armonizar las estructuras y regulaciones curriculares entre los diferentes niveles y ramas, tarea que requiere de un incremento de las capacidades de diálogo y coordinación entre los diferentes consejos (CEIP, CES y CETP) en la construcción de lenguajes, criterios y objetivos compartidos de política curricular.

El currículo para la educación media básica

La creación de los ciclos básicos en diferentes países durante la segunda mitad del siglo XX delimitó una etapa específica dentro de la educación media que procuró extender la formación general, postergar la especialización de los trayectos al menos hasta el grado noveno (tercero de educación media), facilitando la transición entre la educación primaria y una educación media de origen selectivo y tempranamente diferenciadora. Los ciclos básicos se ordenan en función de la preocupación por articular las estructuras, orientaciones y énfasis curriculares de la educación primaria y media, estructurando una avenida ancha de acceso para facilitar la extensión generalizada de las trayectorias educativas.

Desde el punto de vista de los criterios de selección, organización y secuenciación de contenidos, los planes del ciclo básico avanzaron —desde la década de 1980— en dirección a una mayor carga horaria total, una distribución más equilibrada entre las diferentes áreas de conocimiento y la diversificación del tipo de unidades curriculares (asignaturas, seminarios, laboratorios y talleres). Las reformas en el currículo de la educación media ensayadas desde la década de 1990 se caracterizan por una mayor sistematización en su diseño, que intentó construir unas estructuras de bases más amplias, polivalentes y flexibles.

La aparición de áreas en los planes de ciclo básico de 1996, que planteó una disminución en la clasificación del currículo, debe ser considerada un evento de importancia en la construcción de este nivel. El trabajo por áreas permite atenuar la discontinuidad con la pauta de estructuración del conocimiento de la educación primaria y facilitar procesos de contextualización y de “apertura al mundo” de la vida adolescente. Así, el cambio hacia una mayor convergencia en los planes de ciclo básico se desplegó acompañado de una progresiva disminución en el número total de materias, acercando el currículo “colección” de la educación media, en el sentido utilizado por Bernstein, al modelo más integrado y globalizador de la escuela primaria.

Por diversos factores, este movimiento se detuvo en la última reforma. En los planes del 2006 y 2007 se observa un aumento de las unidades curriculares, lo que se traduce en un mayor número de requisitos y obligaciones simultáneas para los alumnos y por consiguiente una menor gradualidad en la transición entre educación primaria y media básica”(Bernstein, 1988).

Las ofertas de formación que permiten acreditar educación media básica y atender a diversos públicos presentan fuertes desigualdades en la selección del conocimiento que se prioriza para la formación y los tiempos asignados para su aprendizaje. La educación media básica se ofrece, principalmente, mediante tres planes: el ciclo básico de secundaria, el ciclo básico tecnológico y la formación profesional básica. Pero cuando se analizan la estructura curricular y la distribución de los tiempos de formación, las estructuras curriculares que caracterizan este nivel se corresponden con dos tipos de naturaleza diferente: organización principal por años y asignaturas (para el ciclo básico de secundaria y el tecnológico) u organización por trayectos y módulos (para la formación profesional básica).

Frente a la significativa convergencia de las estructuras curriculares entre el ciclo básico de secundaria y el ciclo básico tecnológico, la oferta de formación profesional básica constituye una opción de difícil equivalencia formativa. El fuerte peso de la formación profesionalizante obliga a discutir el rol que cumpliría este tipo de formación en su relación con el avance de la obligatoriedad de la educación media.

Por su estructura y por la distribución de tiempos y énfasis formativos, la formación profesional básica opera más como un circuito recolector, de menor categoría, que como un espacio sustantivo de fortalecimiento pedagógico de las capacidades de experimentación y aprendizajes de los estudiantes menos favorecidos. Al responder a un esquema que va reduciendo progresivamente el tiempo destinado a la formación general, la formación profesional básica se estructura como un canal con débil capacidad para fortalecer y “devolver” a los estudiantes a la corriente principal del sistema educativo. Otorgar un certificado profesional al finalizar la educación media básica constituye un mensaje contradictorio entre la política curricular y el mandato explícito de la política educativa, cuyo vector principal en este momento pasa por la obligatoriedad de la educación media completa. El dilema fundamental que se plantea es de qué modo puede la educación media básica desarrollar mayor capacidad e impacto formativo y diversificar las formas de enseñar a todos los adolescentes sin recurrir a especializaciones y salidas tempranas de los trayectos educativas.

Respecto de las formas de selección, organización y secuencia de contenidos y experiencias, e identificación de logros para su evaluación, el análisis de los planes y programas de la educación media básica muestra que, aunque diferentes en su estilo, mantienen una concepción clásica del contenido a enseñar, de corte temático-enumerativa, centrada en la disciplina como forma privilegiada de codificación del conocimiento válido. Por contraposición, aún es limitada en la educación media básica la presencia de contenidos vinculados con el desempeño en la vida, el trabajo, la diversidad de expresiones artísticas, el desarrollo personal-familiar y social, y las nuevas tecnologías.

Estos dos rasgos, reforzados por el “asignaturismo” y por una matriz curricular dividida en un alto número de unidades, entran en tensión con los propósitos y funciones fundamentales de cualquier educación media básica y, claramente, van en dirección contraria a un currículo que articule teoría y experiencia en el desarrollo de diversas capacidades y que sea capaz de atraer el interés de los adolescentes a la tarea del aprendizaje sistemático.

Finalmente, la revisión realizada sobre los programas seleccionados mostró que la regulación de la enseñanza en los planes de estudio recurre a enunciados muy generales y sintéticos, baja especificación y a los que se adjudica un valor normativo relativo. Los programas definen un marco y una delimitación temática de cada asignatura pero, por lo general, no dejan establecida una descripción clara de los alcances del contenido a enseñar. A la vez, la fijación de criterios de evaluación también descansa —desde el punto de vista de los programas— en la libertad de los profesores.

El currículo para la educación media superior

La oferta curricular de la educación media superior permite al estudiante optar por una de tres alternativas: el bachillerato diversificado, de carácter académico y propedéutico; el bachillerato tecnológico,¹⁶⁶ que articula teoría y práctica en un perfil formativo orientado a ciertos campos de intervención práctica, sin descuidar la función preparatoria; y la trayectoria que articula la formación media profesional con el bachillerato profesional, que opera como un año compensatorio que aporta conocimientos generales y propedéuticos.

¹⁶⁶ Los bachilleratos tecnológicos forman parte de la oferta de educación media tecnológica.

En el caso del bachillerato diversificado, los criterios de jerarquización y selección del conocimiento legítimo presentan una fuerte persistencia en el tiempo, con la novedad de la incorporación de la orientación en Arte y Expresión en 2006. Esto se expresa en la supervivencia de asignaturas muy especializadas, vinculadas con la tradición universitaria y la presencia aún limitada de unidades y contenidos vinculados con el desempeño en la vida y el trabajo, el desarrollo personal y social, la actividad corporal y las nuevas tecnologías, consecuencia de la fuerte primacía de la función propedéutica. El currículo del bachillerato diversificado enfatiza fuertemente la función propedéutica y el desarrollo de capacidades para la vida académica, ya sea por medio de formación general o específica no vinculada a un proceso de profesionalización.

El bachillerato tecnológico ofrece una formación general con sólida base científica básica y aplicada, vinculada a la actividad productiva. Su currículo presenta un balance adecuado y consistente de campos y sub-campos de formación, con una presencia importante de las diversas áreas de conocimiento, aunque con ausencias formativas marcadas en el terreno de la expresión artística, la actividad corporal y el desarrollo ciudadano.

Por su parte, el currículo del trayecto que vincula la educación media profesional al bachillerato profesional se propone articular estructuras yuxtapuestas, con dos años de formación profesional para formar trabajadores de nivel operativo sub-técnico —y muy escasa preparación en materia de desarrollo personal y ciudadano— con un año adicionado, en el que el tiempo y los énfasis formativos se modifican abruptamente. Es posible que esta oferta yuxtapuesta en materia curricular tienda a cristalizar las desigualdades educativas y sociales a través de una oferta vocacional, profesionalizante y con dinámica terminal. Esto cuestiona la conveniencia de estructurar un nivel superior que, apuntando a una formación profesional de nivel operativo, no garantice conocimientos generales básicos ni fortalezca adecuadamente el desarrollo de capacidades para la vida, incluyendo la formación ciudadana.

Es necesario tener en cuenta que la configuración resultante en el último caso puede afectar rasgos importantes en la tendencia comprehensivista propia de las reformas de la educación media en las últimas décadas. Esta afirmación —resultado del análisis de las estructuras y lógicas de formación que se plasman en el currículo escrito— no implica un juicio de valor, sino que ofrece un dato relevante cuando se las confronta con las orientaciones y principios político-educativos legalmente consagrados para este nivel.

Perspectiva global para la interpretación de los procesos de cambio curricular en las últimas décadas

La expansión de la escolarización en el mundo desde la última parte del siglo XIX estuvo signada por la instalación progresiva, pero firme y relativamente veloz, de la educación primaria y por las distintas olas de expansión de la educación media. La progresiva apertura e incorporación de mayor cantidad de estudiantes provenientes de distintos sectores sociales a la educación media se procuró mediante dos modelos principales. Uno fue el de una escuela general, pensada en términos masivos y des-especializada. El otro, propio de los sistemas europeos y de fuerte influencia en los países de nuestra región, propuso un modelo selectivo y segmentado, que asumió la herencia de colegios o liceos preparatorios para la universidad. Este fue abriendo luego ramas técnico-tecnológicas y vocacionales dirigidas a sectores medios y populares que lograban acceder, por esas vías, a la educación media. De esa manera se ofrecieron caminos escolares especializados que proponían perfiles altamente diferenciados, relacionados con expectativas de trayectos educativos y sociales también diferenciadas, presuponiendo una estructura social clasista.

Bajo el modelo divisivo, la respuesta a la apertura y mayor cobertura de la educación media se dio mediante una diferenciación de las ofertas. Como señala Ivor Goodson (2006), el currículo tiene

la capacidad de designar aquello que debe ser enseñado pero, simultáneamente, de diferenciar a quiénes debía enseñarse un contenido distinto. Estas estructuras —bipartitas o tripartitas— moderaban el elitismo de la escuela media concebida exclusivamente como “preparatoria” para estudios superiores. Pero tras la idea de “atender a los intereses y necesidades” de distintos sectores, sustentaban un supuesto de diferenciar la formación de disposiciones morales-afectivas, intelectuales e instrumentales en función de distintos orígenes y destinos sociales. Dicho de otra manera: la diferenciación estimulaba mayor acceso a la educación media al costo de ratificar y consolidar la segmentación social.

El comprehensivismo fue, a partir de las décadas de 1960 y 1970, un poderoso movimiento tendiente a eliminar las divisiones entre tipos educativos y a proponer un currículo común —o un núcleo común del currículo— que articulara la formación intelectual con las experiencias vitales y rompiera dualismos tradicionales como “mano-cerebro”, “concreto-abstracto” o “formal-intuitivo”. Reconocía también el papel formativo de las diversas formas de conocimiento y experiencia (antes excluidas o subalternizadas) como estructurantes del currículo, disminuyendo así el peso de la asignatura clásica.

El movimiento de interconexión entre propósitos curriculares, experiencias y contenidos antes separados o excluidos que promueve el ideal comprehensivista no pretende crear un “perfil agregado”, sino proponer una inmersión en las distintas áreas y facetas de la experiencia humana. Se traduce en un currículo en el que la diferenciación corresponde al desarrollo de intereses y no a la especialización en recorridos compartimentados hacia el mundo de las profesiones, vía la universidad o el trabajo técnico u operario. El principio que jerarquiza es el de brindar la mayor amplitud y flexibilidad en la formación como una pauta habilitante para trayectorias más diversas y complejas.

Distintas reformas educativas de los últimos 50 años se han basado parcialmente en esta filosofía y realizado cambios hacia una mayor comunicación entre los distintos trayectos de formación y una mayor integración entre los distintos tipos de conocimiento y experiencia: científico-académica, experimental, tecnológico-productiva, artística, corporal, político-institucional y social. También suponen brindar mayor atención y legitimidad a los intereses de los jóvenes —como terrenos de anticipación y preparación para un futuro incierto— y una apertura a los problemas sociales. En su base se encuentran consideraciones sobre la democratización de las sociedades, pero también sobre las formas de creación de una ciudadanía responsable. Desde esta perspectiva, se apuesta a una renovada división de tareas entre los tramos del sistema educativo, generando una fuerte y prolongada educación básica y general, y atrasando los procesos de diferenciación vía estudios superiores de carácter académico, profesional o técnico.

Es preciso reconocer que los escenarios reales suelen estar signados por la combinación de distintos modelos, por procesos históricos nacionales de combinación e hibridación local. Sin embargo, resulta claro que las tendencias actuales parecen reconocer que los requerimientos de mayor democracia, mayor desarrollo, mayor equidad y mayor inclusión se satisfacen mejor bajo los supuestos de modelos curriculares más integrados, flexibles, abiertos y comprensivos.

El proceso de reformas curriculares en Uruguay no puede ser analizado con independencia de la contraposición o convergencia de los modelos en pugna por otorgar dirección y sentido a las prácticas escolares y en el marco del aumento en la demanda de mayor acceso a una buena educación media. Una demanda que tiene doble origen, ya que atraviesa tanto las necesidades de las personas de poseer más y mejor educación, como las condiciones indispensables para promover el desarrollo económico, social e institucional del país.

Durante la década de 2000 aquellas demandas dieron lugar a leyes que establecieron la obligatoriedad y universalización de la educación media en distintos países de la región y que

propusieron desafíos de alta complejidad a los sistemas educativos. Uno de ellos está relacionado con una visión articulada de los sistemas y con la necesidad de una redefinición de las funciones y propósitos de cada nivel. Es necesario reconocer que la implantación de la obligatoriedad de la educación media no es una prescripción que afecte solo al subsistema de educación media superior, sino que impacta sobre el conjunto del sistema. En la medida que la trayectoria educativa de los individuos debe ser larga, completa y exitosa en términos formativos, la interacción entre los componentes del sistema educativo se vuelve más necesaria que nunca. Esto pone en cuestión las tradicionales mentalidades pedagógicas y lógicas de gestión y funcionamiento de los subsistemas, habituadas al aislamiento y a la independencia en la fijación de parámetros y criterios. El mandato de la obligatoriedad modifica los requerimientos de la estructura y fuerza un cambio en las reglas de juego, los intereses y la identidad de sus actores.

Los procesos de cambio curricular que se han desarrollado en Uruguay durante las últimas décadas deberían interpretarse en el marco descripto. Estos avanzaron en la modificación de la estructura estamental del sistema educativo que se constituyó entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, ordenada en función de una escuela primaria-elemental de carácter universal y obligatorio, una educación media altamente selectiva y de funciones preparatorias y, por último, la universidad. La primera modificación importante en esa dirección en materia de estructuras curriculares se produjo en la década de 1970, con la creación del ciclo básico de la educación media y su obligatoriedad.

Luego del gobierno de facto, este proceso continuó con las propuestas de reforma de las orientaciones del bachillerato, que tendieron —no siempre en forma lineal— a debilitar las amarras que mantenían sujeta a la educación media superior a las demandas de las diversas facultades y al ethos institucional de la Universidad de la República. El debilitamiento de este nexo orgánico —constitutivo del bachillerato clásico— abrió el camino para la construcción de un nivel donde la función preparatoria fuera re-balanceada mediante la incorporación de otras funciones que permitieran construir un perfil formativo más polivalente y “abierto al mundo”. El otro movimiento de cambio avanzó mediante la sistematización e institucionalización de los trayectos y ofertas de formación para el trabajo —profesional o pre-profesional— preexistentes que se encontraban en la órbita del CETP y la creación de nuevos perfiles vinculados al quehacer tecnológico. De este modo, surgió el bachillerato tecnológico y se estructuraron los trayectos de la educación media profesional.

En las últimas décadas, este movimiento de larga duración —aún incompleto— coincidió con la búsqueda de diversas alternativas pedagógicas orientadas a atraer, formar y empoderar a estudiantes provenientes de grupos sociales hasta entonces excluidos de la educación media. El proceso fue impulsado por diversos actores y desde distintos organismos, en una dinámica seguramente poco coordinada y, quizás, careciendo de una visión sistemática y de largo plazo del proceso de escolarización de la población y de las estructuras curriculares e institucionales más adecuadas para avanzar en el proceso de la universalización de la educación básica (inicial, primaria, media básica y media superior). Estas alternativas pedagógicas han tenido, seguramente, importancia en el aumento en los niveles de acceso al sistema y en la generación de canales alternativos que permiten construir una educación más pertinente y que otorgan mayores probabilidades de éxito para los estudiantes que han fracasado en la oferta tradicional del nivel. Sin embargo, esa diversificación auspiciosa y seguramente necesaria tiene fuertes límites en la medida en que algunas de estas opciones ofrecen a los estudiantes, desde el punto de vista del currículo escrito, menos tiempo pedagógico y un tipo de formación que tiende a reforzar las desventajas educativas y cognitivas.

Procesos de formulación de los currículos vigentes (2006-2008)

Complementariamente al estudio sobre estructuras curriculares, se realizó otro, también a solicitud del INEEd, orientado a analizar los procesos de reformulación de los currículos vigentes en primaria, secundaria y educación técnica: "Análisis de los procesos de formulación curricular en Uruguay durante el período 2006-2008: subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica".¹⁶⁷ A través de entrevistas a quienes participaron en la elaboración de tales estructuras, el estudio tomó en cuenta cuatro dimensiones que atraviesan 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.

En general, los procesos que concluyeron en la formulación de los programas de primaria y secundaria tienen varios puntos en común. En primer lugar, la motivación principal fue la necesidad de diferenciarse de las administraciones educativas anteriores a través de nuevos programas, distintos a los que se utilizaban en la década de 1990. El segundo punto de contacto es que en ambos niveles la elaboración estuvo exclusivamente en manos de docentes y fue explícito el rechazo a que participaran otros técnicos y especialistas en diseño curricular. Estas características de la reformulación no parecen haber estado presentes en la creación de los programas de educación técnica estudiados (Formación Profesional Básica-Plan 2007 y Bachillerato Profesional-Plan 2008). Por último, existe en todas las reformulaciones una resistencia a basarse en los datos aportados por las evaluaciones a la hora de pensar una reforma curricular.

Primaria

En la reformulación del programa de primaria el discurso que prevalece entre las voces de las autoridades del sistema destaca la necesidad de emitir un mensaje de cambio que se hiciera visible a través de nuevos programas oficiales. Este cambio implicaba el reemplazo de las políticas e instrumentos desarrollados durante la década de los noventa. Esa década se describe asociada, en la mayor parte de los entrevistados, 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 reformulación.

A las motivaciones de cambio se sumó 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 común urbana 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 podrían realizarse adaptaciones según poblaciones y contextos particulares como los de especial y rural.

Los entrevistados indicaron también que hubo al menos tres razones técnicas para un nuevo diseño, relacionadas directamente con el contenido programático que se buscaba cambiar. En primer lugar, tanto las autoridades políticas del momento como el cuerpo de inspectores, las ATD y la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) percibían y demandaban una actualización general del currículo. Tales demandas tenían asidero en las prácticas curriculares que se venían actualizando en las escuelas desde aproximadamente el año 2000. También desde hacía algunos años se dictaban "extraoficialmente" algunos aspectos de la historia reciente, incluyendo los años de la dictadura de los años setenta.

¹⁶⁷ Investigación realizada por un equipo externo formado por Guillermo Ferrer y Flavia Caldani. En el estudio se realizaron 21 entrevistas en profundidad que incluyeron a un integrante de cada consejo que estuviese en funciones en el momento de la reforma de los planes de estudio, un representante de cada ATD, un inspector de cada desconcentrado que hubiese participado del proceso de reformulación de los programas, diez integrantes de las comisiones que tuvieron a su cargo la reformulación de los programas y dos autoridades de otras unidades de la ANEP.

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. Por último, 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 trabajo técnico de redacción del programa fue realizado por una comisión central y subcomisiones para las diferentes áreas (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Educación Artística). Las subcomisiones estuvieron conformadas por maestros en ejercicio. En su selección resultó prioritario el criterio de los inspectores, aunque también hubo integrantes elegidos por las ATD y la FUM. En esta selección, además del criterio de diversidad, 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.

El trabajo de reformulación tuvo tres fases: indagación, discusión y resolución sobre un conjunto de principios teóricos orientadores, realizadas por la comisión central; el trabajo de diseño a cargo de las subcomisiones; y el trabajo de edición final de todo el programa, que realizó la comisión central. Todo el proceso insumió aproximadamente tres años, desde las primeras instancias de discusión hasta la publicación oficial del programa.

La evaluación de aprendizajes fue uno de los temas ausentes durante la elaboración del programa de primaria, particularmente en lo que refiere a dispositivos de evaluación estandarizada, en el marco de una reforma curricular que podría haber previsto la recolección de datos de aprendizajes del sistema en su conjunto, orientados a la elaboración de información para facilitar la gestión y la toma de decisiones.

Secundaria

Dos razones motivaron la reformulación del currículo en secundaria. Una de ellas, presente para las autoridades del CES, se vinculaba con la organización del sistema y no estrictamente con los contenidos curriculares. La otra gran motivación era cambiar el Plan 96.

El interés por reorganizar el sistema curricular deviene de la acumulación histórica de programas de secundaria que convivían en todo el sistema e inclusive al interior de algunos liceos. Esto fue resultado de una sucesión de reformulaciones del programa que, aunque supuestamente implicaban la derogación de cada programa anterior, en la práctica no los suprimían. Además, la gestión del CES debía encarar enérgicamente la solución a una deficiencia en la capacidad de ampliar su cobertura.

El interés por cambiar el Plan 96 estaba vinculado con revertir el diseño curricular por áreas de conocimiento y volver a un programa organizado por disciplinas, en virtud de que la tradición uruguaya es disciplinar y la formación de profesores siempre ha sido por asignaturas. Un argumento adicional era que el diseño por áreas “primarizaba” la educación secundaria, porque alentaba una implementación deficiente de los contenidos más exigentes de la tradición secundaria. La consecuencia, se sostiene, era la de un alejamiento de la preparación necesaria para la continuidad hacia la educación superior.

Las fuentes escritas consultadas no ofrecen una descripción formal sobre cuáles fueron los canales de participación en la Reformulación 2006. Se infiere, a través de estas y de las entrevistas, que hubo una comisión general (con representación de las ATD) y comisiones programáticas a



cargo de cada asignatura. De estas fuentes también se infiere 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 Instituto de Profesores Artigas (IPA). En general, estuvieron compuestas por cinco personas. Los entrevistados agregan que en algunas comisiones participaba, además, un académico universitario, especialista en la disciplina en cuestión. En algunos casos los inspectores podían nombrar a un docente como delegado. Los docentes de primaria no participaron en el proceso.

Con respecto a los procesos técnicos llevados a cabo en el diseño de los programas, el CES 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. Más allá de la intención de eliminar los Planes 96 y 2003, esos programas sirvieron como referentes y antecedentes para la elaboración del nuevo currículo, y se evidencia una continuidad entre ellos, tanto en estructura como en contenido, con la excepción del cambio de áreas por disciplinas y, en algunos casos, de actualizaciones temáticas. Lo que sí desaparece en los nuevos programas es el uso del término “competencias”, que constituyó un concepto clave y característico de la reforma anterior. El rechazo al término en las comisiones es mencionado en varias de las entrevistas. Sin embargo, las 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.

En la Reformulación 2006 los temas referidos a la evaluación de aprendizajes cobraron protagonismo únicamente a través de las nuevas disposiciones para regular el pasaje de grado y la certificación, oficialmente denominadas REPAG (Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado). Esta reformulación buscó enfrentar los graves problemas del sistema educativo, entre ellos la repetición y la deserción.

Para finalizar, destaca en los documentos y en las entrevistas la no consideración de datos sustantivos respecto a las evaluaciones de aprendizaje externas (nacionales e internacionales) que se han aplicado en Uruguay. En las entrevistas, aun cuando se preguntó específicamente por el tema a cada uno de los actores, las respuestas fueron elusivas y, en la mayor parte de los casos, denotaron un cierto rechazo a los instrumentos de evaluación externos.

Educación Técnico Profesional

En educación técnica se analizaron dos programas: el de Formación Profesional Básica (Plan 2007) y el del Bachillerato Profesional (Plan 2008).

En el caso del programa de Formación Profesional Básica (Plan 2007) la motivación principal del nuevo diseño fue 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. En este sentido, el alumno aparece como protagonista y beneficiario principal de los cambios y decisiones. Además, se optó por un tipo de diseño curricular que no refiere exclusivamente a la enseñanza, sino que explicita también los logros esperados por parte de los alumnos.

Con respecto a la participación en el diseño, 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 se destaca reiteradas veces que el plan fue producto de una construcción colectiva. Sin embargo, el nuevo plan, aprobado por el CETP y el CODICEN, no es avalado por la ATD, según consta en el informe de la Mesa Permanente de la ATD de junio de 2007. 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, que 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.

Las entrevistas ofrecen otro dato significativo con respecto a la participación, ya que dan cuenta de un proceso diferente del que se hizo en el CEIP 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 formal. Por un lado, en el ámbito empresarial, comercial, industrial, incluyendo organismos estatales y del ámbito privado. Por otro, se involucró a otras instituciones, como el INAU, el MIDES y los SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial).

En la propuesta curricular del Plan 2007 la evaluación, particularmente la evaluación formativa, ocupa un lugar relevante, al menos en cuanto a su enunciación en la documentación oficial, que incluye un capítulo dedicado enteramente a ella. 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 se propone una mirada alternativa de la evaluación, ya no punitiva y estigmatizante, sino como formando parte de todo el proceso educativo y al servicio de la mejora de los procesos de enseñanza y de los aprendizajes.

Por su parte, el Bachillerato Profesional (Plan 2008) se creó para responder a dos necesidades: la creación de una oferta con un componente técnico-profesional fuerte que apuntara a ciertos perfiles profesionales que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) demandaba y para los cuales Uruguay no tenía una propuesta de formación, y 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 básica, que hasta el momento solo era posible a través de educación media tecnológica.

El plan fue elaborado con la participación de diferentes colectivos: ATD CETP-UTU, Asociación de Funcionarios de UTU (AFUTU), inspecciones técnicas, Dirección de Programas de Educación y Dirección de Planeamiento Educativo.

Para su elaboración fueron estudiadas las propuestas de la ATD de julio y diciembre de 2004, la propuesta de AFUTU de julio de 2007, los perfiles de Técnico de Nivel Medio del MERCOSUR, 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. Es el único caso, entre las reformulaciones curriculares estudiadas, en que se mencionan formalmente fuentes externas al sistema educativo uruguayo.

Consideraciones finales: tres desafíos para la política curricular¹⁶⁸

La educación es una herramienta clave para el desarrollo de las personas y de una sociedad nacional en un contexto de creciente complejidad global. La creación de un nuevo orden legal-normativo, a partir de la Ley General de Educación, no puede interpretarse solo con relación a un ciclo escolar: se comprende cabalmente en torno a la obligación del Estado a garantizar oportunidades sistemáticas de una educación pertinente y de calidad para todos los niños y jóvenes.

Las políticas a implementar en el cumplimiento de esta obligación no pueden desconocer algunos rasgos preocupantes del funcionamiento del sistema educativo uruguayo. El sistema se estructura con una educación media dualizada desde el punto de vista curricular, con disminución de capacidades formativas de algunos de sus ciclos y niveles, y parece experimentar cierta disminución —o renuncia— en la capacidad de orientar, movilizar y gobernar los contenidos, experiencias y prácticas docentes. La índole de las tareas a resolver se ubica por fuera de los recursos y funcionamientos tradicionales del sistema educativo. Ya no puede justificarse el logro de la calidad mediante el recurso a la selectividad. Tampoco puede mantenerse que la educación común, general y básica —lo que definió en el origen del sistema educativo la “educación popular”— se reduzca a la escuela primaria. Por último, es necesario que la educación obligatoria ofrezca una oportunidad real a todos los niños y jóvenes de recibir formaciones equivalentes. Esto obliga a repensar la influencia de las estructuras curriculares sobre los logros en materia de acceso, progreso y éxito de los estudiantes en cada tramo y sector del sistema educativo.

Cualquier revisión de la actual estructura curricular —y de los planes de estudio que la concretan— debe tomar en cuenta que la política curricular para los próximos años enfrenta, al menos, tres desafíos.

El primer desafío es incrementar la comunicación y coordinación entre los organismos responsables del gobierno de los diferentes subsistemas. Si bien las dinámicas diferenciadas en los procesos de cambio curricular en primaria y media responden a los particulares modos de constitución y desarrollo de cada nivel, el mantenimiento de lógicas descoordinadas limita las posibilidades de pensar, gobernar y orientar el desarrollo del conjunto como un sistema articulado. Es necesario reducir la separación histórica de sus estructuras, orientaciones y ethos pedagógicos. La etapa que se abre seguramente requerirá el planteo de estructuras interdependientes cuya planificación —desde el punto de vista curricular— tendrá que seguir caminos de elaboración “ascendentes” y “descendentes”, así como de coordinación horizontales para asegurar los principios de continuidad, gradualidad, progresividad y navegabilidad.

El segundo es contribuir a la universalización de la educación básica obligatoria mediante estructuras y orientaciones que faciliten el progreso de los estudiantes, la equidad del sistema y el fortalecimiento de la eficacia y pertinencia formativa de los centros educativos. En la última década se eliminaron unidades integradas y creció el número de asignaturas, con el consiguiente aumento de requisitos de cursado simultáneo para los estudiantes. Esto amplía el conocido salto entre la escuela primaria y la educación media y rompe con criterios de gradualidad que deberían presidir la articulación entre niveles. Parece necesario fortalecer la idea de “trayecto” y prestar especial atención a cómo se generan condiciones para el tránsito y la adaptación progresiva a nuevas pautas escolares, a las que las últimas planificaciones del currículo para el ciclo básico parecen haber desatendido.

Si se pretende avanzar en la mejora de los aprendizajes y disminuir los niveles de fracaso, que se expresan en desgrananamiento y abandono, será necesario —en el caso de la educación primaria—

¹⁶⁸ Los desafíos incluidos en este apartado surgen del estudio “Transformaciones curriculares en Uruguay. Análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”.

el fortalecimiento de la capacidad de regular, reorganizar y mejorar el trabajo educativo en las escuelas de manera de aprovechar la base que brinda una sólida tradición para promover su renovación y la mejora de los aprendizajes de los alumnos de distintos sectores sociales. En el caso de la educación media se plantea la necesidad de una revisión meditada de las estructuras y funciones formativas y los criterios de selección de contenidos y experiencias valiosas. Las oportunidades de comprender y el progreso de los alumnos no deberían sacrificarse ante la exigencia de “cubrir” programas extensos en tiempos limitados. La percepción de estos problemas suele quedar obturada por el firme convencimiento sobre aquellas cosas que “no pueden faltar” y que los jóvenes “deben saber”.

Por otra parte, es necesario diferenciar sin segmentar. Un currículo balanceado debería permitir una combinación virtuosa entre la buena formación intelectual, estética y expresiva y una experiencia del trabajo como dimensión formativa. Es necesario buscar alternativas a la polaridad entre una educación “académicamente exigente” y “las competencias para la vida”. Se trata de promover una estructura más rica y diversa, con una capacidad renovada de concentrar esfuerzos en la atención y progreso de los estudiantes con mayor necesidad de apoyo y seguimiento.

El tercer desafío es renovar el contrato entre el gobierno de la educación, los docentes, directivos y la sociedad uruguaya, reconstruyendo los instrumentos de orientación, planificación, implementación y evaluación del currículo. Un cambio de esta naturaleza incluye —en el plano curricular— el establecimiento de nuevos propósitos para los niveles, el trazado de políticas integrales y la fijación de metas progresivas. Probablemente, uno de los mayores desafíos actuales con relación al mejoramiento de la pertinencia y eficacia de la actividad escolar resida en que el currículo establezca una especificación del contenido que clarifique objetivos, fije estándares y establezca los criterios de promoción. Esto requiere tomar decisiones acerca del papel que corresponde al gobierno educativo central, a las instancias intermedias de gobierno, a los centros educativos y a los docentes a través del currículo y de los programas asociados a él. Es probable que para atender a esta situación se requiera una revisión de los márgenes de autonomía o discrecionalidad de los diversos actores y un cambio de la regulación sistémica para lograr mayor direccionalidad, consistencia y eficacia en los esfuerzos de los distintos actores del sistema educativo.

La ampliación de la obligatoriedad escolar hasta la finalización de la educación media supone la estructuración y generalización de una nueva perspectiva del desarrollo y funcionamiento del sistema educativo. Este mandato pone en tensión los rasgos básicos de la estructura y orientación del currículo actual.