



Fotografía: Pixabay. Original a color. CCO License. <https://www.pexels.com/photo/man-watering-the-plant-during-daytime-162637/>

# Los desafíos de la innovación: Plan 2009 del Ciclo Básico de Educación Media en Uruguay

Verónica Filardo

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República | Montevideo, Uruguay  
filardo.veronica@gmail.com

## Introducción

En Uruguay, el Plan 2009 Ciclo Básico puede ser enmarcado dentro de “educación para adultos”, aunque éste no es un término que concite especial atención en este país. Está dirigido a población mayor de 21 años que no ha iniciado el ciclo básico de Educación Media, o bien, que no lo ha completado. Cobra interés por su carácter innovador desde el punto de vista pedagógico y organizacional, y por el

interés explícito, desde su diseño, de constituir una oferta educativa capaz de responder a las necesidades de la población que atiende.

En el 2008, el Parlamento uruguayo aprobó la Ley General de Educación (N° 18.437) en la cual se establece la obligatoriedad de completar 14 años de educación formal. Estos 14 años comprenden dos de educación inicial, seis de educación primaria, tres de ciclo básico de educación media, y tres de media superior (bachillerato).

Dicha ley se fundamenta firmemente en el derecho a la educación, en un país cuyo sistema educativo se caracteriza, desde inicios del siglo XX, por ser laico y gratuito (para todos los niveles, incluso la universidad y los posgrados) y que presenta como principal desafío los bajos niveles de egreso de educación media. A pesar de que Uruguay es pionero en la región en la universalización del egreso de educación primaria —logro que se consolidó hacia mediados del siglo pasado—, en el 2008 (año en que se aprobó la Ley) sólo uno de cada tres jóvenes de entre 20 y 29 años había egresado de la educación media (Filardo, 2010).

Las tasas de egreso del nivel medio de educación ubican a Uruguay en las posiciones más bajas en el *ranking* regional, dado el ritmo de crecimiento del resto de los países en las últimas décadas, frente a apenas una tenue tendencia de mejoría de nuestro país. Sin embargo, debe destacarse que las tasas de acceso a la educación media superan el 90 por ciento de los jóvenes entre 12 y 15 años desde hace 20 años, por lo que el problema no radica en el “acceso” a este nivel educativo.

La clave para explicar este hecho debe buscarse, en todo caso, en la desafiliación (o abandono) del sistema en educación media sin haberlo culminado. Múltiples estudios se han realizado sobre esto; algunos enfatizan más en el diseño curricular y las exigencias que impone sobre los adolescentes, particularmente dados los bruscos cambios que se producen del nivel primario al ciclo básico de la educación media (Peri, A. 2014), y otros ponen el acento en la experiencia escolar, es decir, en el desinterés que manifiestan los jóvenes, como gran motivo atribuido a su deserción educativa, pero que finalmente se explica desde la oferta, es decir, desde el sistema (Filardo y Mancebo, 2013). También se encuentran estudios que se enfocan en la desvalorización de la educación por parte de las familias y los propios jóvenes. Lo cierto es que, a pesar de que el desempeño del sistema educativo lleva más de 40 años en el centro del debate y en la agenda política y social, y aunque se han ensayado diferentes estrategias y

reformas en el periodo, y se han implementado diversos programas de inclusión educativa, las tasas de egreso permanecen en un estancamiento relativo, lo que conduce a estar cada vez peor posicionados en la región.

Si bien la resistente deserción que se registra en el nivel educativo medio se ha constituido como uno de los principales problemas de la agenda pública, política y social, la “educación para adultos” —como parte del sistema educativo orientado a lograr el incremento en la escolarización de la población que no alcanza los niveles educativos obligatorios, aunque sea desfasado en el tiempo teóricamente establecido—, no es central para el sistema educativo del país, para la agenda pública, y permanece descuidado por parte de la academia.

La población que está fuera de los tramos etarios establecidos para el nivel medio (extraedad), puede cursar en planes específicos, en lo que popularmente se conoce como los “liceos nocturnos”, dado que las clases se dictan en ese turno. Dentro de esta oferta se encuentra el Plan 2009 de Ciclo Básico de la Educación Media, que tiene una serie de innovaciones pedagógicas sobre las cuales decidimos centrar este trabajo.

## Actividades

La reflexión sobre el Plan 2009 se realiza considerando diferentes insumos: investigaciones anteriores; entrevistas a informantes calificados vinculados al Plan en diferentes momentos de su implementación y que han ocupado diversos roles; consulta y análisis de material documental y datos secundarios provenientes de variadas fuentes.

## Resultados

El Plan 2009 de ciclo básico tiene dos modalidades: el presencial está dirigido a ciudadanos de 21 o más años de edad, y el libre tutorado es para adolescentes con severo condicionamiento de salud que les impide asistir en forma regular a un centro educa-

tivo, o poblaciones pequeñas de adultos mayores de 21 años que deben ser atendidas puntualmente.

Enmarcado en el objetivo de universalización de la educación media, tal como consagra la Ley General de Educación, este Plan no ha superado aún la condición de “experimental y piloto” y sólo se implementa en siete liceos públicos de los 289 que existen en el país: cinco en el interior y dos en Montevideo. Se estiman 2 mil 400 matrículas anuales promedio entre 2009 y 2013.

En su origen, el Plan 2009 ciclo básico se inscribe institucionalmente en el Consejo de Educación Secundaria (CES) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Dentro de este Consejo dependió de la Dirección de Programas Educativos Especiales hasta el 2015. Posteriormente, y dada una reestructura de la ANEP, pasó a formar parte del Programa de Universalización de la Educación Media (PUE). Es una intervención destinada a atender población que no ha accedido a la educación media o ha desertado antes de culminar el ciclo básico (los primeros tres años).

La estrategia que desarrolla el plan para la intervención pública para esta población sigue lineamientos innovadores y parte de un diagnóstico sobre las características y las necesidades de la población a atender.

La organización curricular tiene significativas diferencias con la que corresponde al ciclo básico regular. La primera de ellas remite a la duración de la formación. Consiste en tres módulos semestrales, lo que equivale a la mitad del tiempo calendario que se exige de cursado en el ciclo básico regular (Plan 1996). Se parte de la idea de que un porcentaje alto de la población potencial a intervenir ya está inserta en el mercado laboral y que el tiempo de dedicación a la asistencia a centros educativos, y así como las probabilidades de sostener la asistencia, está condicionada por los requerimientos laborales. En este sentido, se diseña de forma que la duración del ciclo educativo se reduzca.

En segundo lugar, es la adquisición de competencias lo que guía el diseño curricular, organizativo

y pedagógico; no es una formación basada en contenidos y asignaturas. La evaluación sigue la misma pauta (por competencias) y el perfil de egreso está definido en función de ello. El seguimiento del estudiante supone una serie de instrumentos específicos diseñados por el plan (“Historia del Estudiante”), y se realiza de forma continua durante el tiempo que participa del mismo.

En tercer lugar, y derivado de lo anterior, el currículo se organiza en sectores de conocimiento (desdibujándose las asignaturas) y flexibiliza las propuestas pedagógicas. Esto supone el trabajo por “proyectos”, en que las diferentes disciplinas se articulan conformando una propuesta didáctica que involucra a los docentes y a los estudiantes en torno a una temática. Todo ello supone una forma de trabajo que requiere intensa dedicación en coordinaciones, y trabajo colectivo entre docentes, funcionarios y responsables del Plan. En los primeros años implicó una formación específica de los docentes involucrados, y una dinámica de trabajo distinta en los centros educativos en los que se implementó. Los proyectos (sobre los que se trabaja en cada uno de los módulos semestrales), constituyen una pieza clave de la propuesta pedagógica del Plan 2009 CB. Son definidos considerando el contexto de los estudiantes que lo cursan, es decir, sus comunidades, la realidad local. Por otra parte, es un plan que admite una flexibilidad mayor que el Plan 2006, dado que la asistencia se toma en cuenta pero no se controla, y se realiza seguimiento en caso de inasistencias reiteradas.

La educación de adultos es “excepcional” en el sistema educativo, tanto por el lugar relativamente marginal que se le atribuye, como por no estar priorizada ni en la formación ni en la práctica de la gran mayoría de los docentes de nivel medio. Esto supone que los docentes que participan del Plan 2009, y que fueron entrevistados, le otorgan un “sentido” distintivo a su tarea y a sus actividades y encuentran motivaciones diferenciadas dadas tanto por el trabajo con adultos, como por el carácter innovador en lo pedagógico del Plan CB 2009; lo anterior contribuye

a que se sientan parte de un colectivo, protagonistas de un espacio que permite (y postula) la reflexividad y el aprendizaje mutuo.

Las evaluaciones realizadas por organismos públicos (INEed) a docentes y estudiantes muestran un alto nivel de satisfacción con la propuesta. Las tasas de egreso del Plan marcan una tendencia creciente: el porcentaje de alumnos que egresan del Plan 2009 en relación al total de los matriculados pasó de 27 por ciento en el 2009, a 45 por ciento en el 2012 (AGEV, 2015).

### Consideraciones finales

La iniciativa que gesta el Plan 2009 proviene de un conjunto de inspectores de secundaria de gran prestigio y larga trayectoria en el sistema educativo. Ellos identificaron dos dificultades sobre las que el diseño pretende incidir: 1) las dificultades de las personas adultas para acreditar el ciclo básico de educación media por condicionamientos laborales; y 2) un formato institucional pedagógico y didáctico que no se adapta a sus necesidades e intereses.

Una vez conformada una Comisión en el Consejo de Educación Secundaria, con la finalidad de diseñar un plan capaz de atender ese diagnóstico —integrada por varios de estos inspectores/as—, se elaboró la versión inicial del plan pero, sobre todo, se reflexionó conceptualmente sobre el dispositivo a implementar.

El Plan 2009 CB tuvo en su origen un respaldo significativo de parte del Consejo de Educación Secundaria (CES), mismo que fue desvaneciéndose en el tiempo debido a resistencias que se plantearon desde diferentes ámbitos respecto de su implementación, y al alejamiento de los referentes que originalmente conformaron la Comisión que elaboró el plan. Esto último debido, entre otros factores, a su jubilación.

Las resistencias se identifican en torno a que este plan se sostiene en la evaluación por competencias, y no por contenidos, como es el patrón hegemónico en el sistema educativo nacional. Tampoco se ajusta



Fotografía: Mircea Iancu. Original a color. Pexels License. <https://www.pexels.com/photo/man-cleaning-the-glass-of-building-756883/>

a las asignaturas o materias, sino que trabaja en torno a “proyectos”, a partir de los cuales se intersectan y articulan las diferentes disciplinas, y que requieren de la participación activa por parte de los alumnos.

La propuesta pedagógica que plantea este Plan desafía en gran medida los formatos tradicionales de clase, de asignaturas y contenidos, sobre las que se basan los otros planes de este nivel educativo, así como la formación que reciben los docentes. Requiere un proceso intenso de apropiación de las líneas conceptuales del Plan por parte de los docentes que habrían de participar en él, así como las prácticas de enseñanza-aprendizaje que se derivan del mismo.

También la gestión administrativa suponía mecanismos diferenciales respecto de los tradicionales, todo lo cual lo convirtió en un programa con reglas y recursos específicos.

El trabajo por proyectos, que se define en cada uno de los semestres, articula los sectores de conocimiento e implica la interdisciplina, lo que es excepcional también respecto del formato de los otros planes. Estos proyectos se conforman adaptados a la realidad local y cotidiana de los estudiantes, consideran la comunidad educativa y requieren de asignación de horas de coordinación de los docentes para su planificación y seguimiento, lo que también constituye una diferencia relevante respecto a los otros planes de Ciclo Básico. El trabajo por proyectos implica, además, una autonomía significativa de los centros —dado que los proyectos son “situados”—. Aunque en el discurso este aspecto se valora positivamente, es también fuente de desconfianza y resistencia desde diversas posiciones del sistema educativo.

Como un mecanismo para estimular la participación de los docentes en el Plan se recurre a un llamado especial para este programa, lo que constituye un listado específico para la asignación de horas docentes. Este mecanismo fue duramente cuestionado por alterar el tradicional listado general de todos los docentes de secundaria, que rige para la asignación de horas en este nivel educativo. El mecanismo que posibilita las condiciones para la implementación del Plan constituye también, a mediano plazo, una amenaza a la continuidad del mismo, ya que los sindicatos docentes y la asamblea técnico docente (ATD) se oponen a él por considerarlo “diferenciador”.

Al 2018, el Plan 2009 CB continúa siendo un plan piloto; su oferta se reduce a muy pocos centros educativos, y no se vislumbra una extensión de la misma. Los recursos humanos de coordinación e inspección del Plan son escasos, como también lo es su asignación presupuestal.

Pese a lo innovador de su estrategia, y lo rico que resulta el proceso de apropiación del abordaje de

evaluación por competencias en la educación de adultos, no se han generado espacios de reflexión y difusión de los aprendizajes como buena práctica dentro del sistema educativo; éste sigue los formatos tradicionales con dosis significativas de aversión al cambio, y continúa siendo impermeable a las innovaciones, incluso a las que se desarrollan en su seno.

Pese a lo que se considera una relevante e innovadora experiencia enmarcada en el mandato de la Ley General de Educación, de universalización de la educación media en el Uruguay, los altos niveles de satisfacción registrados en docentes y estudiantes del Plan, y los avances significativos en las tasas de egreso, el Plan 2009 de Ciclo Básico, sigue estando poco visible, y carece de una valoración adecuada.

## Referencias

- AGEV-OPP (2014), “Evaluación, Diseño, Implementación y Desempeño (DID) Plan 2009 Ciclo Básico”, Montevideo, Uruguay.
- FILARDO, VERÓNICA, MARIANA CABRERA Y SEBASTIÁN AGUIAR (2010), *Segundo informe de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes en Uruguay 2008*, Montevideo, MIDES-Programa Infamilia/INJU, en: [http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/9798/1/enaj\\_segundo\\_informe\\_capy2.pdf](http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/9798/1/enaj_segundo_informe_capy2.pdf)
- FILARDO, VERÓNICA Y MARÍA ESTER MANCEBO (2013), “Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias tensiones y desafíos”, Montevideo, Universidad de la República-Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), en: [www.csic.edu.uy/renderResource/index/resourceId/32712/siteId/3](http://www.csic.edu.uy/renderResource/index/resourceId/32712/siteId/3)
- PERI, ANDRÉS (2014), *Suéltame pasado... cuando la historia explica la estadística*, conferencia TEDxMontevideoED, en <https://www.youtube.com/watch?v=a-IGiaYifVw>