



Eje N° 1

Aportes para la elaboración de un Plan Nacional de Educación^{1*}

1.1 Pertinencia

El Congreso Nacional de Educación Reina Reyes estableció que **“El Sistema Nacional de Educación debería tener una Política educativa única que emane del acuerdo general de los trabajadores, profesionales de la educación, estudiantes, y la sociedad en general”**². Aunque cada ente de enseñanza elabora su planificación en forma quinquenal, no contamos actualmente con un Plan que abarque al Sistema Nacional de Educación Pública en su conjunto (integrado por MEC, ANEP, UdelaR y UTEC), que asegure continuidad y cohesión interna. Un antecedente a tener en cuenta es el documento *Plan Nacional de Educación (Componente ANEP). Aportes para su elaboración (2010-2030)*, que fue producto de una amplia consulta a docentes en asambleas por centros y a nivel departamental.

Un Plan Nacional de Educación (en adelante PNE) es una herramienta de planificación de la educación en el sentido más amplio –no debe confundirse con plan de estudios o plan curricular-. Es un documento con enfoque comprensivo, complejo y racional de lo educativo³ que establece una visión a futuro de la educación que queremos como sociedad, fija metas concretas y progresivas, y diseña estrategias y medidas para alcanzarlas. En un mundo en constante transformación, un Plan funcionaría “como hoja de ruta que oriente y otorgue sentido a los esfuerzos en materia de enseñanza”⁴. Éste no puede ser producto únicamente de una racionalidad técnica, también tiene un componente político, en tanto requiere la construcción de consensos sobre a dónde queremos llegar en materia de educación y cómo nos proponemos lograrlo. Ello implica dar cuenta de qué nos gustaría cambiar de la educación actual, así como definir qué aspectos valoramos como positivos y deseamos conservar y potenciar. A su vez, nuestro país posee una rica historia en materia de producción pedagógica, experiencias exitosas e investigaciones, que pueden ser valiosos aportes para abordar los nuevos desafíos que nos impone el mundo en el que vivimos.

1 * Para una mayor fluidez en la lectura se utilizan los términos “los educadores” y “los trabajadores” en general, sin que ello implique discriminación de género.

2 CO_CNE, *Informe final del Congreso Nacional de Educación “Maestra Reina Reyes”*, Montevideo, 2014, p. 72.

3 UNESCO, *Plan Nacional de Educación (Componente ANEP). Aportes para su elaboración (2010-2030)*, Montevideo, UNESCO-ANEP.OPP, 2011, p. 71.

4 Diálogo Social “Uruguay hacia el futuro”, *Informe final*, Mesa 3 Educación, 2017, p.16.

1.2 Alcance general y objetivo del Plan

Un PNE deberá cumplir con los principios de la educación pública⁵ y con los lineamientos de la política educativa nacional consagrados en la Constitución y la Ley General de Educación n° 18.437 (Arts.6 a 19). En ese marco, el desafío es avanzar hacia una educación de calidad, entendida como educación para todos y todas durante toda la vida, que forme para una sociedad de igualdades y respeto de los derechos humanos; promotora del desarrollo integral del sujeto, y que asegure el respeto a su singularidad sin discriminación ni exclusiones.

Un Plan debería abarcar la totalidad del Sistema Nacional de Educación, definido en la Ley de Educación como “el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida” (Art. 20), no limitándose a la enseñanza obligatoria, e incluyendo a todos los niveles de la educación, tanto en su modalidad formal como no formal. Los sujetos no se forman sólo en las instituciones de educación formal, sino que transitan por múltiples instituciones, redes y experiencias de la vida cotidiana que hacen a la construcción de su trayectoria educativa. Es necesario debatir sobre cómo un PNE puede contemplar y potenciar otras experiencias que suponen una dimensión educativa: de educación no formal, de formación en ciudadanía a través de la participación política, de aprendizajes vinculados al mundo del trabajo, del contacto con las nuevas tecnologías y medios de comunicación, entre otras. En ese sentido es necesario que un PNE contribuya a la coordinación de las políticas educativas con otras políticas públicas.

El documento de ANEP ya citado, delinea ocho macro-objetivos que incluyen desde la universalización de la enseñanza obligatoria -enfocada a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes el acceso, asistencia, y egreso oportuno-, hasta la revisión de los formatos escolares, posibilitando por ejemplo alternativas a la estructura de grados (clases), o la extensión del tiempo pedagógico. Otras cuestiones centrales a discutir son: rol de los educadores (formación, condiciones de trabajo, carrera docente), rol de los centros educativos (equipos interdisciplinarios, relación con la comunidad, espacios de autonomía técnico-pedagógica), interrelaciones ciudadanía-educación-trabajo, y aspectos curriculares (Marco Curricular de Referencia Nacional). Se espera que este Congreso se pronuncie sobre los aspectos que un PNE debe considerar.

Un Plan coordinaría además las líneas transversales consagradas por la Ley General Educación (Art. 40) –educación en derechos humanos; ambiental; artística; científica; lingüística; educación a través del trabajo; para la salud; sexual; física, de la recreación y el deporte-, de forma que no queden compartimentadas. También podría definir nuevas líneas, como educación digital, educación multicultural y para la convivencia, o la “educación para el desarrollo de un pensamiento crítico”⁶.

1.3 Elaboración de un Plan Nacional de Educación; caminos y ámbitos para el logro de consensos

Para que un futuro PNE pueda constituirse en una herramienta válida es fundamental lograr consensos sociales y una amplia difusión. El Congreso Nacional de Educación es el ámbito

5 Se hace referencia a la educación pública como derecho humano, en el sentido de bien público.

6 CO_CNE, *Informe final del CNE “Maestra Reina Reyes”*..., p. 173.

privilegiado para lograr acuerdos sobre los grandes lineamientos estructuradores de dicho Plan. Los insumos producidos por todos los ejes de este Congreso serán fundamentales para su elaboración.

Uno de los desafíos de la elaboración de un PNE es pensar cómo puede contribuir en forma eficaz a la coherencia del sistema educativo público. Uno de los documentos del Congreso Reina Reyes, señala que la coordinación efectiva entre organismos demanda la atención a “la tradición de las instituciones y los antecedentes históricos”⁷. En las sesiones de Diálogo Social se planteó la necesidad de que se elaborara desde el respeto a las autonomías de los entes de enseñanza⁸.

Un Plan supone un acuerdo como sociedad que trasciende la necesaria coordinación entre los entes de enseñanza, y establece las responsabilidades de cada institución, de las familias, y de otros actores sociales que intervienen en la formación del sujeto. En un momento posterior, cada institución retomará el PNE para pensar y planificar su función educativa.

Para ser una herramienta vigente en un escenario de cambios, un Plan necesita ser lo suficientemente general como para prever el elemento contingente. En ese sentido, el modelo de planificación estratégica permite tener en cuenta las condiciones materiales cambiantes, así como el hecho de que los actores tienen visiones e intereses diferentes, que demandan un proceso constante de diálogo y construcción de apoyos políticos⁹.

1.4 Marco temporal de vigencia del Plan, evaluación institucional y seguimiento del Plan. Mecanismos de participación de la sociedad.

Es conveniente que el marco temporal de vigencia del Plan supere los períodos de las administraciones, para lograr que sus lineamientos se conviertan en política de Estado. En ese sentido un PNE contribuiría a garantizar la autonomía de la enseñanza respecto de los cambios de gobierno. Es además necesario que abarque al menos la duración de un ciclo escolar obligatorio completo, a efectos de asegurar los procesos de evaluación y logro de metas propuestas para cada nivel. Los documentos *Plan Nacional de Educación (Componente ANEP)* y *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia*¹⁰ abarcaron un período de veinte años (2010-2030). Los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de la ONU (2015), uno de los cuales es Educación de Calidad, también se proyectan al 2030. Otros países de Latinoamérica elaboraron planes que manejan marcos temporales de hasta diez años (Brasil, Perú, República Dominicana).

En las sesiones de Diálogo Social, se preguntaba si el Plan, una vez aprobado, requeriría una institucionalidad específica a cargo de su seguimiento. Sigue siendo un punto a definir qué organismo u organismos estarán a cargo del seguimiento y la evaluación del Plan. Es necesario discutir cómo ello se relacionaría con la autonomía de los entes de enseñanza establecida en la Constitución. La evaluación tendría que diseñarse en función de las metas que el propio PNE se haya planteado. El documento *PNE Componente ANEP* señalaba la necesidad de incluir la dimensión cualitativa en complementariedad con los aspectos cuantificables, de modo que

7 CO_CNE, *Informe final del CNE “Maestra Reina Reyes”* ..., p. 59.

8 Diálogo Social “Uruguay hacia el futuro”, *Informe final*, Mesa 3 Educación, 2017, p. 50.

9 Una síntesis útil puede encontrarse en UNESCO, *Plan Nacional de Educación (Componente ANEP)*. ..., pp. 73-78.

10 Ver Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030*, (2010). Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/eniabases.pdf>

la evaluación se corresponda con la complejidad y multidimensionalidad de la educación¹¹. Se requiere realizar evaluación de logros pero también de procesos, con participación de los actores vinculados a la educación e información transparente a disposición de la población.

Algunas de las principales cuestiones a debatir en este eje tienen que ver con cuáles son las ideas y valores que formarán la visión de un PNE, pensando para ello la educación que queremos en el futuro. Al mismo tiempo, es necesario cuestionarnos cómo integrar instituciones y experiencias vinculadas a lo educativo para que el Plan no quede reducido a la enseñanza obligatoria, y en qué forma un PNE permitiría la articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas. Un eje de tensión radica en cómo lograr que un Plan contribuya a la coordinación de los entes de enseñanza en un marco de respeto a las autonomías. Este Congreso puede avanzar sobre cuestiones estratégicas que la elaboración de un PNE demandará más adelante, aportando ideas y estrategias sobre el proceso de elaboración, el marco temporal –de elaboración y vigencia–, y la participación de los diferentes actores sociales en el seguimiento y evaluación de un Plan.

Participaron de la elaboración de este documento:

Marcela Da Col (ATD-CES), Julio Durante (ANMYPE), Mirta Frondoy (CEIP), Zózima González (AIDEP), Alex Mazzei (INEEd), Pía Batista (Coord. redacción).

Links para ampliar la lectura

ATD-CES, “Marco teórico. Aportes para la construcción de un Plan Único Nacional de Educación (PUNED)” y “Lineamientos base para un Plan Único Nacional de Educación (PUNED)”. En: XXXIII ATD, 2013, pp.45-65. Disponible en: <https://www.ces.edu.uy/index.php/libros-de-las-atd>

ATD-CES, “Reflexiones vinculadas con lineamientos de la ATD para el PUNED”. En: XXXVII ATD, 2017, p. 96-106. Disponible en:

https://www.ces.edu.uy/files/2017/Docentes/ATD/ATD_5junio/Libro_XXXVII_ATD.pdf

CO_CNE, *Informe final del Congreso Nacional de Educación “Maestra Reina Reyes”*, Montevideo, 2014.

Disponible en: <http://congreso.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/20/2017/03/II-Congreso-Nacional-de-Educacion-para-web.pdf>

Diálogo Social “Uruguay hacia el futuro”, *Informe final*, Mesa 3 Educación, 2017. Disponible en:

http://www.dialogosocial.gub.uy/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=335&Itemid=193

Ley General de Educación n° 18.437, 12 de diciembre 2008. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

UNESCO, *Plan Nacional de Educación (Componente ANEP). Aportes para su elaboración (2010-2030)*, Montevideo, UNESCO-ANEP.OPP, 2011. Disponible en <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/documento%20del%20plan%20nacional%20de%20educacin%202010%20-%202030.pdf>

11 UNESCO, *Plan Nacional de Educación (Componente ANEP)*..., p. 157

Bibliografía y fuentes consultadas

ANEP, *Documento base para la consulta Marco Curricular de Referencia Nacional*, 2016. Disponible en: <https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Documento%20Base%20MCRN.pdf>

CO_CNE, *Informe final del Congreso Nacional de Educación “Maestra Reina Reyes”*, Montevideo, 2014. Disponible en: <http://congreso.snep.edu.uy/wp-content/uploads/sites/20/2017/03/II-Congreso-Nacional-de-Educacion-para-web.pdf>

Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030*, 2010. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/eniabases.pdf>

Diálogo Social “Uruguay hacia el futuro”, *Informe final*, Mesa 3 Educación, 2017. Disponible en: http://www.dialogosocial.gub.uy/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=335&Itemid=193

Ley General de Educación n° 18.437, 12 de diciembre 2008. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

UNESCO, *Plan Nacional de Educación (Componente ANEP). Aportes para su elaboración (2010-2030)*, Montevideo, UNESCO-ANEP.OPP, 2011. Disponible en <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/documento%20del%20plan%20nacional%20de%20educacin%202010%20-%202030.pdf>

Siglas utilizadas

AIDEP- Asociación de Institutos de Educación Privada

ANEP- Administración Nacional de Educación Pública

ANMYPE- Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas

ATD CEIP-Asamblea Técnico-Docente Consejo de Educación Secundaria

CEIP- Consejo de Educación Inicial y Primaria

CO_CNE- Comisión Organizadora del Congreso Nacional de Educación

INEEd- Instituto Nacional de Investigación Educativa

MEC- Ministerio de Educación y Cultura

ONU- Organización de las Naciones Unidas

OPP-Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PNE- Plan Nacional de Educación

PUNED- Plan Único Nacional de Educación

UdelaR- Universidad de la República

UNESCO- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UTEC- Universidad Tecnológica