

riesgo en centros educativos”. En 2011, como resultado del primero de los subproyectos, se publicó, en edición limitada, el primer documento nacional de aportes a una planificación educativa comprehensiva, aunque limitada a ANEP, con horizonte a 2030. Se trata de “Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración” (2011).⁵

Desde entonces no se ha continuado trabajando en el país en un PNE ni sectorial, como la propuesta anterior, y menos aún de cobertura global del Sistema Nacional de Educación Pública.

4. ¿QUÉ ES UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN?

Un Plan Nacional de Educación es un documento con visión comprehensiva, racional y compleja de lo educativo a partir de la situación actual y de su proyección a futuro en relación con el todo social nacional, regional y mundial, lo que habilita a delinear la educación que tendrán las generaciones futuras. Lo anterior sirve de encuadre para la definición de fines, objetivos, políticas educativas y estrategias acordes para su logro.

Un plan no es una reforma educativa, ya que tiene alcances de cobertura amplia del sistema educativo y pasa a ser su estructurador, en tanto una reforma es un conjunto de programas referidos a algunas áreas de la enseñanza, en el mejor de los casos con cierta ordenación sistémica. Suele acudir a una reforma ante situaciones de problemas puntuales en áreas de aprendizaje determinadas, o de deficiencias de cobertura coyunturales del sistema, pero son focalizadas, pueden quedar aisladas, o incluso superponerse con otras políticas.

Un plan tampoco sustituye la ley de educación, pero es un vector importante para vehiculizar el marco programático de ésta.

Al menos en diez países latinoamericanos se trabaja por planes. En efecto, varios de ellos se han orientado desde hace años a trabajar por planes nacionales de educación, algunos de los cuales ya desarrollan su segunda versión.

Se pueden mencionar los de: Argentina (**2012/2016**) que refiere solo a Plan Nacional de Educación Obligatoria y de Formación Docente, Brasil (2001/2013; **2014/2024**), Colombia (**2006/2015**), Costa Rica (**2003/2015**), Ecuador (**2006/2015**), **El Salvador** (2021), México (2001/2006); **2013/2018**, este último articulado con el Plan Nacional de Desarrollo 2025), Paraguay (**2009/2015**), Perú (**2005/2015**) y República Dominicana (2003/2012; **2008/2018**).

⁵ Disponible en la Página Electrónica de ANEP al 20/05/2016

5. ALGUNAS DE LAS POTENCIALIDADES DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

La existencia de un PNE en Uruguay contribuiría a:

- Transformar a la educación en política de Estado de mediano y largo plazo por sobre los avatares político-partidarios.
- Generar consensos sociales básicos en torno a la definición de sus lineamientos generales en relación a la visión de un Uruguay deseable.
- Alinear a las instituciones de la educación o vinculadas a ella (MEC, ANEP, UdelaR, UTEC, futura Universidad Nacional de Educación, MIDES, INAU), cada una dentro de sus competencias, responsabilidades y especificidades, en torno a fines comunes.
- Otorgar sentido, dirección, lógica interna y un horizonte temporal prospectivo a las políticas educativas a emprender.
- Superar la proliferación de políticas educativas y programas focalizados, dándoles unicidad, potenciándolos entre sí y optimizando recursos.
- Promover el involucramiento activo de los actores educativos en el desarrollo de un proyecto compartido, lo que puede contribuir a recuperar un elevado compromiso con la educación, hoy descaecido.
- Estimular la aglutinación de la sociedad en torno a una perspectiva concreta de cambio que supere el corto plazo: la educación como tarea de muchos.
- Definir líneas claras para el seguimiento y la evaluación de los procesos y los resultados de las políticas educativas, para su mejora.
- Articular a la educación con las políticas sociales, sanitarias y de apoyo financiero existentes o a implementar.
- Evitar, a partir de grandes lineamientos consensuados articulados entre los subsistemas, la adopción de soluciones forzadas internas o externas, que generan resistencias y son potenciales fuentes de conflicto porque van en contra de identidades institucionales que se corresponden con tramos de edades diferentes.
- Contar con criterios claros que surjan de las líneas rectoras del plan para la celebración o no de acuerdos internacionales en materia de educación o que incidan en ella, así como para adoptar o no “modas educacionales” que recorren el mundo, pero que tienen fines que son exógenos a una educación con centro en la persona y su sociedad de pertenencia.

6. SUPUESTOS DE LA ELABORACIÓN DE UN PLAN Y SUS CONTENIDOS

La construcción de los planes supone una ecuación equilibrada compuesta por varios factores: los apoyos político-partidarios, los respaldos de los actores sociales y de los profesionales ligados a la educación, la implicación directa de estos en la elaboración del plan y en su implementación y los saberes y destrezas técnicas necesarios para plasmar los acuerdos en un plan viable y pertinente para que el mismo logre una amplia legitimidad ciudadana y social. Esta resultará, en buena medida, de un equilibrio apropiado de las matrices de elaboración.

Estas matrices corresponden, en líneas generales, a dos modelos de construcción de los planes. Uno de esos modelos es de naturaleza político-societal, y responde al modelo estratégico-situacional de planificación; el otro modelo constituye una manifestación de la planificación gubernamental para el sector, en clave tecnocrática, propio de una planificación normativa.

En el primer caso, el plan es producto de un proceso, por lo general prolongado en el tiempo y dotado de múltiples instancias de diversa índole: consultas, foros, asambleas, en las que concurren una pluralidad de actores ligados de manera más o menos directa con el mundo de la educación. Es el caso de los planes de Colombia y Costa Rica, entre otros. En nuestro país, el CNE previsto en la ley vigente aparece como una instancia clave para el inicio de la elaboración de un plan.

El otro modelo acude a mecanismos más acotados de consultas a expertos o actores relevantes. A esta modalidad de elaboración corresponde el plan mexicano y, en menor medida, el brasileño.⁶

Dado el carácter autónomo de la educación en nuestro país y la arraigada tradición en ese sentido, el GRE entiende que la elaboración de un plan nacional debería ubicarse en el primero de los modelos. De esa inserción surge una característica central, que está en la base de la posibilidad de su validación ciudadana: una participación que integre en forma dialógica la mayor cantidad posible de actores educativos, sociales, políticos y económicos.

Un plan comprende una fundamentación filosófica y ético-política (componente programático), un componente diagnóstico, el repertorio de las cuestiones centrales de la educación sobre las que se propone incidir y el conjunto de líneas educativas, institucionales, de gestión, evaluación y financiamiento rectoras del plan (componente estratégico-operativo).

⁶ ANEP-UNESCO (2011) pp. 85-86.

Un plan de educación a largo plazo no puede desconocer los cambios que caracterizan, con frecuencia en progresión geométrica, a las sociedades contemporáneas. Es cierto que debe ser lo suficientemente flexible ante esos cambios, pero no presuponerlos como “mandatos”, sino como nuevas realidades a analizar críticamente a la luz de sus concepciones de base, para actuar en consecuencia.

El documento de aportes para la elaboración de un plan, al que aludíamos anteriormente, es decir, “Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración” (2011), brinda elementos teórico-metodológicos para la discusión, a la vez que delimita algunas áreas que fueron diagnosticadas en las que se debería incidir, áreas que en forma primaria son desarrolladas en ese estudio en relación a ANEP. Un plan nacional por definición debería incluir a todo el Sistema Nacional de Educación Pública, con sus respectivas especificidades.

El documento producido en el marco del proyecto ANEP-UNESCO no es un plan ya elaborado, sino que son *aportes* para su elaboración, lo cual podría servir de base para el proceso de construcción colectiva de la transformación educativa que el GRE considera indispensable en la coyuntura actual del país.

7. POSIBLES ETAPAS QUE COMPRENDERÍA LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

- a) Explicitación de la decisión política para impulsarlo (a cargo del Poder Ejecutivo).
- b) Difusión pública de la iniciativa por parte de las autoridades del Sistema Nacional de Educación y convocatoria amplia a participar en su elaboración. Convocatoria del Congreso Nacional de Educación (Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública).
- c) Creación de un Grupo de Trabajo (en adelante GT) con representantes de OPP, de los órganos del Sistema Nacional de la Educación Pública y de los actores organizados del Sistema. El GT se ocuparía de promover la reflexión colectiva, propondría materiales para la discusión, gestionaría la información existente y a recabar, eventualmente la actualizaría, sistematizaría las propuestas emanadas de los colectivos y realizaría resúmenes ejecutivos, con el CNE como destinatario.

El GT funcionaría en la órbita de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública, la que tiene varios cometidos que le asigna la Ley N° 18.437 en su art. N° 107 directamente vinculados a la metodología aquí propuesta para la eventual elaboración de un PNE. En ese sentido, la

Comisión debe “velar por el cumplimiento de los fines y principios establecidos en esta ley, coordinar, concertar y emitir opinión sobre las políticas educativas de la educación pública, promover la planificación educativa, convocar al CNE y conformar comisiones de asesoramiento y estudio de distintas temáticas educativas”.

Algunos materiales que se propone difundir para su discusión: documento final emanado del Proyecto ANEP-UNESCO “Plan Nacional de Educación 2010-2030”, documentos preelectorales, informe de la ENIA, Primer Informe del INEED sobre el Sistema, estadísticas actualizadas, materiales difundidos o presumiblemente a introducir en el Diálogo Social, especialmente los que se refieran a prospectiva emanados del Plan Prospectivo del Uruguay 2030-2050 que OPP lleva adelante, materiales de las Instituciones de Educación Terciaria Pública...

- d) Solicitud a instituciones y colectivos educativos y sociales en sentido amplio de un documento sectorial que plasme las miradas, expectativas y propuestas en relación a un futuro PNE.
- e) Relatoría por parte del GT de las propuestas presentadas y resumen ejecutivo de las mismas para el CNE.
- f) Convocatoria del CNE por parte de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública a los efectos de tratar como tema prioritario el PNE, su seguimiento y evaluación de proceso y de resultados.
- g) Debate en el CNE.
- h) Estudio de las propuestas emanadas del Congreso y elevación a la Comisión Coordinadora para su estudio y eventual aprobación (GT).
- i) Nombramiento de la Comisión Redactora del Plan (Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública).
- j) Elaboración del proyecto borrador del PNE y amplia difusión del mismo.
- k) Remisión al CNE (en sesión especial). Revisión, ajustes finales y elevación a la Comisión Coordinadora (Comisión Redactora del Plan).
- l) Elevación al Poder Ejecutivo (Presidencia, OPP, MEC). Inclusión en la Rendición de Cuentas antes del término de la actual legislatura.
- m) Amplia difusión social del PNE y trabajo técnico-pedagógico en el Sistema Educativo para su implementación y seguimiento.

8. ACTORES INSTITUCIONALES Y RECURSOS FINANCIEROS PREVISTOS PARA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UN PNE

Esta propuesta se ubica en la relación de un Estado que planifica, diseña, implementa y acompaña la educación pública con visión prospectiva, en diálogo con la sociedad civil que participa planteando sus opiniones, sus necesidades presentes y sus visiones y expectativas futuras. En consecuencia, la financiación de la elaboración de un PNE debe ser pública.

En relación a los actores directos en su elaboración:

El GT debería ser remunerado y contar con un equipo de apoyo suficiente y adecuado para promover, recabar, sistematizar y difundir toda la información, así como con especialistas en comunicación, prospectiva, entre otros campos de conocimiento necesarios para el proceso de elaboración de un Plan.

El GT debería contar con estabilidad institucional para los ajustes periódicos del Plan una vez adoptado. En esta etapa trabajaría en estrecha coordinación con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el que realizaría el seguimiento y la evaluación externa del PNE implementado, en interrelación con autoevaluaciones cuali-cuantitativas por parte del Sistema, a partir de metodologías acordadas en común.

La Comisión Redactora del proyecto de Plan debería también trabajar en forma remunerada hasta la aprobación de la versión definitiva del mismo. Podría ser convocada también cuando los ajustes al Plan lo requirieran en el futuro.

Se estima que a lo largo del proceso de elaboración del Plan, para las consultas a los actores educativos y sociales se puede acudir a los mecanismos institucionales de participación (ATDs, sindicatos, cámaras empresariales, grupos políticos) y a los medios electrónicos existentes, para la comunicación de las propuestas. De esta manera el costo sería mínimo.

El CNE cuenta con asignación de recursos propia.

Habría costos ligados a la difusión de materiales y de propuestas, lo que también se podría minimizar con el diseño de una página web del Plan a la que se podría acceder para consulta de materiales seleccionados y eventualmente participar de algún foro, lo que serviría también de insumo al GT.

Esa página debería incluir las acciones formativas que emanen del Diálogo Social: videos con paneles relevantes para la planificación, eventual formación en prospectiva que brinde insumos teóricos y metodológicos presentes en las propuestas que se presenten en el DS, metodologías de intervención, de proyectos, etc.

De lo anterior surge que la inversión para la elaboración del PNE no sería elevada.

9. CONCLUYENDO

“La centralidad creciente de la “cuestión educativa”, como articuladora de los emprendimientos nacionales más importantes, parece justificar por sí misma la conveniencia de elaborar un Plan Nacional de Educación a mediano plazo. La promoción de la calidad de vida de nuestros ciudadanos, la integración social, el desarrollo nacional y el derecho de acceso a la cultura constituyen fines de primera línea para fundamentar dicha conveniencia.”⁷

El Diálogo Social iniciado constituye potencialmente una instancia de capital importancia para impulsar un proyecto que articule a la educación en su conjunto en torno a tales fines.

Referencias bibliográficas

- ENIA República Oriental del Uruguay (s/f): “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, Montevideo 2010-2030. Bases para su implementación”. En línea: www.inau.gub/biblioteca/bases
- Frente Amplio, (2014): “Programa de Gobierno”. En línea: www.frenteampio.org.uy
- GRE (2014) Documento N° 7: “Decimos sí y decimos no. Pronunciamientos del GRE sobre Educación”. Disponible a solicitud en: greflexion.educacion@gmail.com
- Ministerio de Educación y Cultura, República Oriental del Uruguay (2009): Ley General de Educación N° 18.437.
- OPP-ANEP-UNESCO (2011), República Oriental del Uruguay: “Plan Nacional de Educación ANEP 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración”. En línea: www.anep.edu.uy

Bibliografía sugerida

- Bentancur, Nicolás (2010). “Los Planes Nacionales de Educación: ¿Una nueva generación de políticas educativas en América Latina? En línea: www.aacademia.org
- _____ (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: “Instituciones, ideas y actores” en: Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 21, N° 1 (enero-junio). En línea: www.scielo.edu.uy
- GRE (2011) Documento N° 1. “Aportes al debate actual de la Educación”. Disponible a solicitud en: greflexion.educacion@gmail.com
- ONU (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible. En línea: www.un.org

⁷ OPP-ONU-ANEP-UNESCO (2011) pág. 7.