

Plan Nacional de Educación

2010 - 2030

[Componente ANEP]:

Aportes para su elaboración



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

Plan Nacional de Educación 2010 - 2030

[Componente ANEP]:

Aportes para su elaboración



Proyecto "Apoyo al fortalecimiento de las políticas educativas"

Producto del Programa Conjunto 2027 - 2010 "Construyendo capacidades para el desarrollo"

UNESCO
Dr. Jorge Grandi
Director Oficina Regional de Ciencia para
América Latina y Caribe
Consejero

Julio Carranza
Consejero Regional de Ciencias Sociales y Humanas
para América Latina y el Caribe

Mag. Sonia Scaffo
Consultora Sector Educación

Pablo Hein
Coordinador Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento
de las Políticas Educativas

ANEP
Dr. José Seoane
Presidente del Consejo Directivo Central
Mtra. Teresita Capurro
Consejera
Mtra. Nora Castro
Consejera
Prof. Daniel Corbo
Consejero
Prof. Néstor Pereyra
Consejero

Equipo de Trabajo y autores de esta publicación:

Mag. Pablo Martinis
Lic. María Teresa Sales
Dr. Nicolás Bentancur
Mtra. Lucía Forteza

© UNESCO
Sector educación
Oficina Regional de Ciencia para América Latina y
el Caribe - UNESCO
Dr. Luis Piera 1992, 2do piso
Edificio Mercosur
11200 Montevideo - Uruguay
Tel. (598) 2413 2075
Fax (598) 2413 2094
educacion@unesco.org.uy
www.unesco.org.uy/educacion

© ANEP
Dirección Sectorial de Planificación Educativa
Río Negro 1308 Piso 3
11100 Montevideo - Uruguay
Tel. (598) 2903 0188 - 2901 1784
Fax (598) 2901 1784
dspe@anep.edu.uy
www.anep.edu.uy

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de UNESCO, UNICEF, OPP, ANEP, y no comprometen a las Organizaciones.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican de parte de las referidas instituciones juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades, zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.opp.gub.uy y www.unesco.org.uy y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales /los niños y los adolescentes/, sin que ello implique discriminación de género.

Participaron en la elaboración del Cuaderno de Aportes para la Consulta a Docentes:

Mtra. Martina Bailón
Mtra. Lic. Eloísa Bordoli
Mtra. Lucía Forteza
Mag. Pablo Martinis
Lic. Silvia Píriz
Lic. María Teresa Sales
Mag. Felipe Stevenazzi

Participaron en la elaboración del Informe sobre la Primera Consulta a Docentes.

Etapa I: Salas institucionales:

Lic. Laura Domínguez
Mtra. Lucía Forteza
Mtra. Magdalena Gutiérrez
Lic. Anahí Laroca
Mag. Pablo Martinis
Mtra. Lic. Margarita Presno
Lic. María Teresa Sales
Lic. Gabriel Tenenbaum

Participaron en la elaboración del Informe sobre la Primera Consulta a Docentes.

Etapa II: Encuentros Regionales:

Mtra. Martina Bailón
Lic. Laura Domínguez
Mtra. Lucía Forteza
Mtra. Magdalena Gutiérrez
Lic. Anahí Laroca
Mag. Pablo Martinis
Mtra. Lic. Margarita Presno
Lic. María Teresa Sales
Mag. Felipe Stevenazzi
Lic. Gabriel Tenenbaum

Edición

Mtra. Lucía Forteza
Mtra. Magdalena Gutiérrez
Lic. María Teresa Sales

Corrección

Lic. Cecilia Blezio

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7	
SECCIÓN I		
INSUMOS CONCEPTUALES, COMPARADOS Y DE CONTEXTO PARA ENMARCAR UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (ANEP) PARA URUGUAY		
CAPÍTULO I		
EL NECESARIO ENCUADRE TEÓRICO Y CONTEXTUAL DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN		15
1.1. La educación como derecho humano y bien público y social.....	15	
1.2. De la modernidad al presente.....	27	
1.3. Algunos desafíos para la educación en tiempos de cambio.....	29	
1.4. La articulación persona – educación – sociedad	31	
1.5. Ciudadanía – Educación – Trabajo: interrelaciones y aportes para la planificación de políticas educativas	41	
CAPÍTULO II		
LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA: CONCEPTUALIZACIÓN, MODELOS Y PLANES NACIONALES EN AMÉRICA LATINA		67
2.1. Políticas públicas, políticas educativas y planes de educación	67	
2.2. La planificación en el contexto de las transformaciones estatales	73	
2.3. Los modelos de planificación	75	
2.4. La planificación educativa en América Latina y Uruguay: antecedentes históricos	79	
2.5. Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: racionalidad, estructura y temáticas priorizadas	83	
CAPÍTULO III.....		91
DIAGNÓSTICO DE TENDENCIAS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL: NUEVE CUESTIONES CENTRALES PARA LA AGENDA EDUCATIVA.....		91
3.1. La cobertura del sistema ANEP	91	
3.2. Los niveles de aprendizaje	93	
3.3. La distribución social de los aprendizajes.....	94	
3.4. La profesión docente	98	
3.5. El estatus de los centros educativos.....	100	
3.6. El tiempo escolar	102	
3.7. La evaluación de y en el sistema.....	103	
3.8. La construcción contextualizada del conocimiento.....	105	
3.9. Las interrelaciones Ciudadanía – Educación – Trabajo.....	108	

CAPÍTULO IV	
HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA URUGUAY: CARACTERÍSTICAS DESEABLES	
	111
4.1. ¿Qué características principales debería tener un Plan Nacional de Educación para nuestro país?	111
 CAPÍTULO V	
ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA PRIMERA CONSULTA DOCENTE	
	113
5.1. Sobre el proceso de implementación de la Primera Consulta Docente	114
5.2. Acerca del cumplimiento de los objetivos definidos	115
5.3. Las complejidades del diseño de un modelo de participación en la esfera educativa.....	116
5.4. Tendencias destacadas emanadas de la Primera Consulta Docente.....	118
5.5. Encuentros Regionales: apuntes para su análisis	120
 SECCIÓN II	
PROPUESTA DE UNA “VISIÓN” Y DE MACRO-OBJETIVOS PARA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (COMPONENTE ANEP) HACIA EL AÑO 2030	
 CAPÍTULO I	
Propuesta de una “visión” del sistema educativo (componente ANEP) al año 2030.....	
	127
 CAPÍTULO II	
Propuesta de macro — objetivos para un Plan Nacional de Educación (componente ANEP)	
	130
 SECCIÓN III	
PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (ANEP)	
1. Encuadre teórico de partida.....	157
1.2. Fines del seguimiento y de la evaluación en educación:	157
1.3. El campo a evaluar	158
1.4. Funciones del seguimiento y la evaluación del Plan	158
1.5. Modelo evaluatorio por el que se ha optado en esta propuesta.....	159
1.6. Qué se propone que se evalúe.....	159
2. Propuesta organizativa para el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Educación de ANEP	164
2.1. Red Nacional de Implementación, Seguimiento y Evaluación del Plan. Actores	165
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	171

INTRODUCCIÓN

¿Uruguay necesita un plan nacional de educación?

La centralidad creciente de la “cuestión educativa”, como eje articulador de los emprendimientos nacionales más importantes, parece justificar por sí misma la conveniencia de elaborar un plan de educación a mediano plazo. Elementos tales como la promoción de la calidad de vida de nuestros ciudadanos, la integración social, el desarrollo nacional y el derecho al acceso a la cultura constituyen elementos de primera línea para fundamentar dicha conveniencia. Es cierto que la educación siempre tuvo un rol vinculado a esos tres cometidos. De todos modos, parece claro que nunca con la trascendencia que adquiere en la actual etapa histórica, signada por el advenimiento de la “sociedad del conocimiento” y la constitución de un orden globalizado que impregna todas las manifestaciones de la vida social. Si esto es válido para cualquier nación -como lo demuestran los esfuerzos políticos, intelectuales y financieros realizados por muchas de ellas en la arena educativa-, mucho más lo es para un país periférico, de reducida población y escasamente dotado de recursos naturales estratégicos como Uruguay. Por tanto, se requieren políticas educativas pertinentes, transformadoras y de envergadura, estratégicamente conectadas y proyectadas en el tiempo para asegurar un sistema educativo a la altura de los desafíos de la época. Estas son, precisamente, las características que pretende viabilizar un plan de educación.

Por otra parte, un plan de educación en la actual coyuntura aparece como particularmente funcional al lugar central que ha adquirido la problemática educativa en la agenda política nacional. Aun con tratamientos parciales o incluso superficiales, el lugar y función otorgados a la educación en el discurso de los principales referentes políticos, la atención brindada en la reciente campaña electoral, así como el actual acuerdo interpartidario sobre la temática, abren un escenario inédito de jerarquización de la importancia de políticas educativas de Estado, que a su vez compromete a los mismos actores a brindar soluciones satisfactorias a las expectativas generadas en este lapso.

A su vez, también obra en el mismo sentido un conjunto de factores políticos e institucionales de reciente gestación. Como se desarrollará en el presente documento, uno de ellos es la *Estrategia Uruguay III Siglo* (OPP 2009), que tiene en la base un modelo de país con un horizonte al 2030. Las dimensiones que componen la estrategia se agruparon en “los cinco Uruguay”: productivo, social, democrático, innovador e integrado. La simple mención de las cinco áreas definidas como prioritarias remite a la importancia que cobra la educación en el desarrollo que el país se propone, y a la pertinencia de un plan nacional a largo plazo que contribuya a su logro.

Por su parte, los capítulos programáticos de la Ley General de Educación aprobada en 2008 establecen principios y definiciones conceptuales que un plan debería recoger y por otra parte, encomienda a las autoridades educativas

la formulación de planes para la concreción de algunos cometidos privilegiados: la obligatoriedad de la enseñanza media, la extensión del tiempo pedagógico, la profesionalización del cuerpo docente podrían constituirse en componentes sustantivos de un eventual plan de educación. A estos cometidos se suma, además, el proceso de definición e implementación de una serie de instituciones educativas de gran trascendencia como el IUDE, el ITS, el INEE.

Por último, la fuerte apuesta financiera por la educación realizada en este período de gobierno incide creando condiciones materiales para viabilizar las transformaciones, por un lado, y generando legítimas demandas de políticas educativas eficaces, por otro.

En síntesis, la conjunción de estos factores relacionados con la función de la educación, el contexto político y el entorno institucional hace procedente y deseable la elaboración de un plan de ANEP para nuestro país.

En este marco es que se elabora el documento que aquí presentamos. Surge como resultado del trabajo que viene realizando el equipo técnico del componente 2 (“Plan Nacional de Educación”) del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento a las Políticas Educativas, radicado en la ANEP e integrante del Programa conjunto entre el gobierno nacional y el sistema de Naciones Unidas en el Uruguay “Fortaleciendo capacidades para el desarrollo 2007 – 2010”. Es de destacar que el trabajo mencionado se ha realizado en la órbita de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa del CODICEN de la ANEP.

Debe señalarse en primer lugar que el objetivo que persigue la publicación de este texto es el de poner a consideración de todos aquellos interesados en el futuro de la educación nacional un conjunto de elementos conceptuales y de análisis concretos en relación a lo que consideramos deberían ser los tópicos fundamentales a tomar en cuenta en el proceso de elaboración de un plan de educación para la ANEP.

No pretendemos laudarnos ni instalar un discurso técnico con pretensión de verdad. Lejos de ello, nos proponemos realizar aportes a un proceso de trabajo que necesariamente ha de ser plural e incorporar la mayor cantidad de voces posibles.

El proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas Educativas viene trabajando en la línea señalada desde el último trimestre del año 2008. En el transcurso de este tiempo se ha trabajado en varias direcciones: a) recolección de antecedentes de propuestas de políticas educativas en nuestro país; b) avance en diagnósticos sobre la realidad de la educación en nuestro país desde una perspectiva nacional y comparada a nivel internacional; c) reflexión sobre la constitución de un nuevo escenario educativo influido por los contenidos programáticos de la Ley de Educación y por el inicio de la construcción de una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA); d) consultas iniciales y exploratorias a docentes en relación a algunos ejes temáticos que entendemos debería abordar un plan de educación (discusiones en relación a: tiempos

pedagógicos, desarrollo de modelos institucionales y profesión docente); así como una aproximación a algunas opiniones de estudiantes sobre aspectos vinculados a los tiempos pedagógicos y a los modelos institucionales¹; e) avances conceptuales para la fundamentación teórica de un plan de educación.

Los avances logrados en cada una de las direcciones recién mencionadas alimentan los contenidos del presente documento. En este sentido, debe destacarse el carácter colectivo de su elaboración, lo que permitió un desarrollo de la discusión y la redacción de los aportes que se incluyen en el marco de pluralidad antes reseñado. Al respecto, cabe puntualizar que -en forma deliberada- no se trató de unificar el discurso omitiendo diversidad de enfoques o lecturas. Por el contrario, se pretendió presentar perspectivas fundamentadas y abiertas al debate. De este modo, si bien se justifican ciertas opciones teóricas realizadas, también se explicitan algunas cuestiones en las que existen diferentes posicionamientos, a fin de enriquecer el escenario de toma de decisiones en torno a las políticas a implementar. Asimismo, se asume que una vez construidos los acuerdos necesarios será preciso realizar un trabajo de edición más profundo en relación al estilo de escritura de los insumos que de aquí se recojan.

En cuanto a la organización del texto, debemos indicar que se estructura en tres secciones.

La **Sección I** reúne insumos conceptuales, comparados y de contexto para enmarcar un Plan Nacional de Educación para Uruguay. Consta de cinco capítulos.

En el **capítulo I** proponemos la necesidad de partir de un encuadre teórico consensuado, que oriente la elaboración de un Plan Nacional de Educación de ANEP en prospectiva, partiendo de dos presupuestos:

- La definición de la educación como derecho humano fundamental y bien público, que recoge la Ley de Educación, lo que lleva a analizar condiciones, garantías y criterios de ese derecho, en relación con la perspectiva antropológica y sociológica que sustente el plan.
- El necesario diálogo del encuadre teórico del plan que se explicita, con el contexto cultural, social y económico/laboral nacional y mundial, presente y prospectable de la educación institucionalizada, cuya creación es producto de la Modernidad. En este sentido se abordan: cambios de racionalidad con incidencia en la construcción de subjetividades, en las instituciones sociales, en la vida cotidiana, en la escuela, en la planificación educativa; nuevos requerimientos en términos del conocimiento a producir/distribuir; nuevas interrelaciones Educación – Trabajo en el campo más amplio de los desafíos que la construcción de ciudadanía plantea a las sociedades contemporáneas, así como algunas

¹ Se realizó una consulta muy acotada, a través de un formulario autoadministrado, a delegados estudiantiles de Secundaria (Espacio de Participación Juvenil de dicho subsistema), que participaron en un encuentro en el mes de octubre de 2009 en Paso Severino. Se recogieron en la instancia 133 respuestas de delegados de 16 departamentos del país.

implicancias de los aspectos mencionados para la construcción de políticas educativas.

El **capítulo II** tiene el propósito de categorizar adecuadamente los denominados “planes nacionales de educación”, señalando en primer lugar sus notas distintivas en tanto políticas públicas educativas. Se establece luego su vínculo con la definición de fines y funciones estatales vigentes en un momento histórico determinado. Posteriormente, se relevan los antecedentes teóricos y las experiencias latinoamericanas en planificación educativa, para finalmente exponer los lineamientos más destacados de los planes nacionales de educación vigentes en nuestra región.

Identificamos en el **capítulo III** algunos de los problemas principales para nuestro sistema educativo, que constituyen a su vez desafíos para las políticas a emprender en el futuro, y en varios casos son también objetivos definidos explícitamente por la Ley General de Educación. Sin intención de constituir una nómina exhaustiva, exponemos en este capítulo nueve cuestiones que estimamos de particular gravitación.

El **capítulo IV** propone -en líneas muy generales, como corresponde a una primera aproximación al tema-, algunas características deseables de un Plan de ANEP, tomando en cuenta los aprendizajes de las experiencias de otros países y las particularidades nacionales.

El **capítulo V**, por su parte, presenta un análisis de resultados de la primera Consulta a Docentes, en base a los Documentos “Proyecto Plan Nacional de Educación de ANEP 2010 – 2030. Primera Consulta a Docentes. Etapa I: Salas institucionales realizadas. Informe final” y “Proyecto Plan Nacional de Educación de ANEP 2010 – 2030. Primera Consulta a Docentes. Etapa II: Síntesis Departamentales y Encuentros Regionales”.

La **Sección II** recoge las orientaciones metodológicas de planificación educativa abordadas en la sección precedente, proponiendo entonces una “visión” y posibles macro-objetivos a considerar para el sistema ANEP hacia el año 2030. Estos últimos comprenden el tratamiento de diversos desafíos: el fortalecimiento del diseño institucional de ANEP con eje en su dimensión sistémica; la consolidación de los procesos de planificación educativa; la profundización de un modelo educativo democrático y participativo; el fortalecimiento de la gestión institucional; la democratización de la apropiación de conocimientos; la universalización de la escolaridad obligatoria y la inclusión educativa; el desarrollo profesional docente; la transformación de los centros educativos desde la perspectiva del derecho a la educación de calidad.

Por último, en la **Sección III** se incluye una propuesta teórico-metodológica de seguimiento y evaluación de un Plan Nacional de Educación (ANEP). En ella se parte de un marco conceptual y teórico en relación a la propia evaluación y al campo a evaluar (la calidad de la educación en el sistema ANEP), se propone un modelo evaluatorio acorde, se perfilan dimensiones a evaluar, se presenta una

posible organización para el seguimiento y la evaluación del desarrollo del Plan, así como algunas pautas para la meta-evaluación.

SECCIÓN I

INSUMOS CONCEPTUALES, COMPARADOS Y DE CONTEXTO PARA ENMARCAR UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (ANEP) PARA URUGUAY

CAPÍTULO I

EL NECESARIO ENCUADRE TEÓRICO Y CONTEXTUAL DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

1.1. La educación como derecho humano y bien público y social

La elaboración de un Plan Nacional de Educación de ANEP a mediano y largo plazo requiere necesariamente consensuar y explicitar la racionalidad de base que lo va a orientar.

Todo plan implica un diagnóstico del presente para proyectar líneas que apunten a mejorar ese presente, y para intentar de alguna manera, y aunque sea como utopía de referencia, anticiparse al futuro.

En ese encuadre, en primer lugar, según el marco teórico que discutamos, acordemos y definamos participativamente, serán los problemas a atender y/o priorizar, su importancia relativa en el presente, y los porqué y para qué de la intervención en esos campos. En su momento, surgirá seguramente la necesidad de seleccionar / priorizar / escalonar en el tiempo determinadas áreas del sistema ANEP como objeto de políticas educativas.

En segundo lugar, también dependerá de aquel encuadre de partida la relación o no que presupongamos entre esas y otras áreas educativas y con el todo social, ya que lo que está en juego en realidad es cómo concebimos a la educación institucionalizada, las formas y grados de complejidad que le atribuimos y la funcionalidad que le asignamos.

En tercer lugar, en todo intento de prospectiva subyace alguna racionalidad que es necesario explicitar, ya que orienta el “deber ser” y su “cómo y cuándo”, es decir, las políticas educativas que se acuerden y propongan. En ese sentido, la idea de prospectiva como simple proyección de problemáticas actuales del sistema educativo con frecuencia olvida los marcos contextuales culturales y sociales globales en los que la educación como práctica social está inserta, lo que bloquea la posibilidad de visualizar potenciales áreas sobre las que incidir en el presente, en función de otros futuros posibles, los que por definición se dan en plazos extendidos. En tanto una reforma apunta a revertir problemas actuales en un corto o mediano plazo, cuando las políticas educativas promueven *“cambios culturales en las escuelas, cuando suponen cambios de representaciones de los actores, cuando se proponen construir otras prácticas, aparece la dificultad para implementarlas en plazos relativamente breves. Más aun cuando se combina con la premura por analizar efectos, y en muchos casos reducirlos a su medición.”* (Poggi, 2008: 226).

El encuadre de la ley 18.437 en sus arts. 1 y 2 de la educación como derecho humano fundamental y como bien público y social -y no como servicio-, implica opciones a nivel de racionalidad de base, que centran la definición de políticas educativas en el interjuego de los derechos de las personas para su pleno desarrollo a lo largo de toda la vida, así como para la sociedad en su conjunto.

De lo anterior se derivan algunos ejes insoslayables de política educativa que se pueden sistematizar a partir de los aportes de Katarina Tomasevski (2001), quien plantea las “4A” como garantías al derecho a la educación: la Asequibilidad (disponibilidad), la Accesibilidad (acceso), la Adaptabilidad (permanencia) y la Aceptabilidad (calidad o relevancia)².

Esta perspectiva de derechos humanos en que se integra a la educación en la teorización contemporánea, y que recoge la actual ley de educación en sus capítulos programáticos, es un avance sustantivo, define un marco ético para las políticas educativas, las articula entre sí, y ubica a las demás definiciones legales como sus subsidiarias. En este sentido, por ejemplo, la ley plantea en su art. 1º que “El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad...”

Orlando Pulido (2009) del Instituto Nacional Superior de Pedagogía de Colombia aporta al respecto:

“Los intentos de generar sistemas de información y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de garantías para el efectivo disfrute y exigibilidad del derecho, con base en las 4A de Tomasevski, han permitido construir un nuevo discurso educativo que integra los cuatro componentes y permite superar la fragmentación y el tratamiento aislado, tanto en el discurso como en las políticas públicas, de las diferentes dimensiones de la educación. Es lo que está ocurriendo con la calidad y la evaluación, para citar sólo las que incumben directamente al tema de este boletín. Ya no es posible seguir sosteniendo la tesis de que la calidad de la educación es sólo un asunto de 'mejoras' introducidas en los procesos, en los contenidos, en los currículos, en las evaluaciones, en la enseñanza y los aprendizajes. La calidad es el resultado holístico de la articulación de las 4A. Tiene que ver con todos los factores que intervienen en la efectiva garantía del derecho. Cuando algunos de estos factores no está presente, o no hace presencia en la manera en que se requiere, se afecta el disfrute del derecho, o lo que es igual, la educación pierde cualidades esenciales. Si no, pensemos si un sistema educativo que no garantiza el pleno acceso, que no garantiza la permanencia de los niños, las niñas y los jóvenes, que no garantiza los aprendizajes pertinentes, que no articula a los padres de familia, que no permite la participación en las decisiones de política... puede ser considerado como un sistema de calidad”. (Pulido, 2009: 10 - 11).

El derecho a la educación posibilita -aunque no es garantía de su concreción- el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales (trabajo decente, salud, inclusión, entre otros). A diferencia de los servicios, que es posible que sean

² La siguiente es una mínima conceptualización de las “4A”: Asequibilidad: “Obligación de asegurar que la educación gratuita y obligatoria esté asequible para todos los chicos y chicas en edad escolar”. Accesibilidad: “Obligación de eliminar todas las exclusiones basadas en los criterios discriminatorios”. Adaptabilidad: “La adaptación de la educación a los educandos y no a la inversa”. Aceptabilidad: “Obligación de proporcionar una educación con determinadas calidades consecuentes con los derechos humanos”. El desarrollo completo de la temática se encuentra en el libro Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, de Katarina Tomasevski, relatora de ONU fallecida en 2006. Disponible al 10/02/10 en: www.forolatino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_20/Doc_Referencias20/katarina_tomasevski/Lecturas/11.pdf

brindados o no, recortados, diferidos, derivados, la educación como bien público y derecho humano se constituye en una obligación estatal irrenunciable.

En este sentido la **obligatoriedad** y la **gratuidad** son condiciones previas del derecho al acceso a la educación y la permanencia en ella. Con la idea de educación a lo largo de la vida, ambas han ido variando en el tiempo, y hoy ya no están referidas exclusivamente al tramo etario de la educación básica. Las necesidades formativas surgen en cualquier momento de la vida de las personas, y por lo tanto deben ser atendidas también en edades diferentes a las tradicionales.

Lo anterior conduce a la necesidad que recoge la ley en su art. 35 de que la educación pública en lo específico de ANEP se ocupe de atender por lo menos la culminación de la educación obligatoria de quienes a cualquier edad y por distintos motivos no la han terminado. Ello supone para las políticas educativas, flexibilizar el ingreso/reingreso al sistema y la movilidad entre niveles, a la vez que adecuar las modalidades educativas, de manera de adaptarse a las diferentes realidades y necesidades personales, sin perder calidad. Si bien la actual ley de educación en su art. 7 establece la obligatoriedad de la educación secundaria media básica y superior, la situación real del país al respecto está lejos de cumplir tal meta, tal como surge de los indicadores de cobertura, que serán objeto de análisis en el cap.III.

Paralelamente, se debería incidir en la gratuidad real de la educación obligatoria en el largo plazo, a través de redes sociales, de manera de atender los costos directos que implican la asistencia a la institución educativa de niños y adolescentes de familias con escaso poder adquisitivo (libros, materiales) y los costos indirectos, entre los que, además de la alimentación, cobra particular importancia el “*costo oportunidad*” que se genera cuando los niños y jóvenes asisten a la institución educativa en lugar de contribuir a la economía familiar, como sucede con frecuencia en las zonas rurales (UNESCO, 2007).

La duración de una educación obligatoria que permita -aunque no garantice- asegurar una cierta igualdad de oportunidades y superar la situación de pobreza ha ido variando en América Latina. Según datos de CEPAL, el umbral mínimo para ambos fines sería la culminación de la educación secundaria, en tanto la educación terciaria es la que tiene más posibilidades de actuar en el presente como canal de movilidad social (CEPAL, 1998). Más allá de que se asume que la movilidad social real y el crecimiento económico no son efectos unilaterales y lineales de lo educativo, está probado que una mayor duración de la educación obligatoria es condición necesaria para el desarrollo humano y social de un país.

En cuanto a las garantías del derecho a la educación, es necesario adscribir las al concepto de persona, de sociedad y de la articulación persona – educación – sociedad de que se parta. De igual manera sucede con los criterios de eficiencia, eficacia, relevancia cultural y equidad que la ley toma de UNESCO, los que también son subsidiarios de aquellas definiciones de base. No tienen un sentido único, incluso no necesariamente provienen del campo educativo, por lo que

hay que significarlos en clave propia, para lo cual con frecuencia es necesario problematizar su sentido originario.

Es el caso de **eficiencia** (los mejores resultados con el menor gasto de recursos posible), porque es un criterio economicista ligado a la fabricación de productos y se ubica en el nivel instrumental. No quiere decir esto que la educación deba ser ineficiente; pero, ¿eficiente en relación a qué? La simple evolución del gasto público en educación y los tradicionales indicadores de eficiencia interna (repetición, abandono interanual, rendimientos escolares, etc.) pueden mostrar tendencias y sacar a luz problemas, pero no pueden concluir nada *per se*.

En el mejor de los casos, la eficiencia podrá ser un criterio a partir de tener claro qué se busca en lo educativo y de su contrastación con indicadores cuantitativos y cualitativos de lo que sucede en el sistema. Eficiencia en educación es así un concepto subsidiario de lo pedagógico.

Por otra parte, mientras la lógica del campo productivo se orienta estrictamente a resultados predeterminados, claramente identificables y generalmente cuantificables, en educación, los resultados son aleatorios, no todo es medible, y los procesos pueden ser educativos en sí mismos.

“El debate pedagógico no debe ser confundido con consideraciones de tipo económico sobre las condiciones necesarias para desarrollar procesos de calidad, como el número de estudiantes por docente, el número de graduados por año, la cobertura, etc. El debate pedagógico sobre la calidad de la educación es un debate sobre ‘su naturaleza’ y modo de ser, que no se limita a las demandas del mundo laboral ni a los resultados de las pruebas, sino que responde esencialmente a las demandas políticas y culturales de un contexto específico.” (ONPE, 2009: 4).

No obstante, sin considerarlos indicadores exclusivos de calidad del sistema, los problemas de eficiencia interna, que condicionan una educación de calidad, deben estar en la agenda de políticas educativas democráticas, y como tales inclusoras -presentes y prospectivas-, por lo cual integrarán las cuestiones centrales que se desarrollan en el cap. III.

La **eficacia** en la educación institucionalizada (contrastación entre objetivos y resultados) también remite a los fines educativos, y éstos directamente a los fines formativos de las personas en sí y en relación a su tiempo y a su sociedad de pertenencia, así como a conceptos adscriptos que tampoco tienen un sentido único y dado, aunque con frecuencia estén naturalizados: aprendizajes, enseñanza, institución educativa, tiempos pedagógicos, actores institucionales, participación, currículo, evaluación, docencia, entre muchos otros, que hacen a la multidimensionalidad y complejidad de lo educativo como práctica social históricamente situada.

En este material partimos de la idea que las políticas educativas en relación a los planes y programas, las prácticas cotidianas y los actores e instituciones en las que aquellas cobran sentido, se orienten a la formación de personas autónomas

y ciudadanos democráticos, participativos, responsables, capaces de interpretar críticamente la realidad y de incidir sobre ella, para la construcción de su propio desarrollo integral como personas y como trabajadores, y para el desarrollo de una sociedad más justa, innovadora y solidaria.

Equidad, por su parte, supone un concepto de sociedad democrática, inclusiva, pero su sentido ha ido evolucionando. Se podría pensar que es sinónimo de concepto liberal de igualdad de oportunidades *ante* la escuela. La Ley General de Educación adopta este sentido en el título del artículo 18, pero en el contenido del mismo se distancia de esa asimilación y apunta además al concepto de igualdad *por* la escuela, proponiendo un tratamiento pedagógico diferente en función de la situación de vulnerabilidad, y la inclusión de personas y sectores discriminados por alguna razón.

Tal vez la **equidad** es el principio que genera más controversias. Hay distintas posturas encontradas en la articulación de equidad con calidad. En posturas conservadoras ambas son incompatibles: o se educa a todos, atendiendo entonces las diferencias individuales, o se educa bien.

UNESCO por el contrario considera que

“Calidad y equidad no sólo no son incompatibles sino que son indisociables. Una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas necesarias para que todos los estudiantes alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje de acuerdo a sus capacidades. Es decir, cuando todos los estudiantes, y no sólo aquellos que pertenecen a las clases y culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. Desde esta perspectiva, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación.” (UNESCO, 2007: 34).

Dado el carácter interrelacionado de los cuatro componentes o garantías del derecho a la educación, es necesario precisar el sentido que asignamos en este material de trabajo a **asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad**, en diálogo con las definiciones legales en su título I: “La más amplia cobertura educativa para todas las personas” postulada por la ley implica la disponibilidad, la asequibilidad y la accesibilidad.

El **acceso** a la educación como derecho es la condición mínima de una educación para todos. Sin embargo, en forma aislada de las otras “A”, sin condiciones objetivas mínimas para su concreción, sin acciones a la interna del sistema para una real democratización del conocimiento, y sin políticas que busquen impedir prácticas discriminatorias excluyentes, se transforma en un mero requisito formal.

Una de las condiciones básicas es la **disponibilidad** de centros educativos accesibles para todos, lo que haría necesario evaluar las posibilidades reales -sobre todo de los estudiantes del interior- de acceder a centros educativos, así

como la pertinencia y calidad de algunas soluciones arbitradas como paliativo, para el nivel de la educación media.

Por otro lado, la **accesibilidad** para todos implica la no discriminación. En ese sentido las políticas educativas deben orientarse a de construir los prejuicios y estereotipos de género, raza, origen social y económico, creencias, opiniones, capacidades de los estudiantes, que con frecuencia se naturalizan socialmente por intereses y mecanismos hegemónicos.

Dada su complejidad, no hay acuerdo sin embargo sobre la conveniencia de políticas universales o focalizadas, para asegurar una real igualdad de oportunidades *por* la escuela. Si bien la tendencia más generalizada marca la conveniencia de políticas universales, a las que se adscriban otras de carácter focalizado o situado, Margarita Poggi propone (Poggi, 2008: 228, 229), superar esa antinomia primaria, que está ligada sólo a los *alcances* de las políticas educativas, e incorporar para el análisis de pertinencia de unas u otras, sus *efectos*. Por sus efectos, independientemente de la similitud de propósitos, y según contextos educativos y culturales, tanto las políticas focalizadas como las universales pueden ser inclusivas o segregacionistas, lo que es un ejemplo, además, de la complejidad que implican el diseño y la evaluación de las políticas educativas.

Según Tomasevski (2006), los países suelen seguir tres etapas para asegurar el derecho a la educación sin discriminación:

Segregación: se concede el derecho a la educación a aquellas personas a las que se les ha relegado históricamente o que siguen excluidas, pero con opciones segregadas en escuelas especiales o en programas diferenciados.

Integración: los grupos admitidos tienen que adaptarse a la escolarización disponible, independientemente de su lengua materna, su origen social y cultural, su género y sus capacidades. El sistema educativo mantiene su *statu quo*.

Inclusión: exige la transformación de los sistemas educativos, adaptando la oferta educativa y la enseñanza a la diversidad de necesidades educativas de los estudiantes.

La educación contextualizada y adecuada a los intereses, las necesidades, las potencialidades, las características y las capacidades diferentes, para una real igualdad de oportunidades por medio de la institución educativa, que pauta la Ley de Educación, supone la adaptabilidad, la pertinencia y la equidad.

La necesaria **adaptabilidad** de la educación al contexto, ligada a la pertinencia, no suele ser, como principio, motivo de controversias, aun cuando la mera adaptabilidad *per se*, supondría una concepción reproductora y no transformadora de la realidad, que no es la que sustenta este documento. De todas maneras, hoy los contextos ya no pueden ser focalizados sólo a nivel de lo local / nacional, sino que se han expandido a lo regional y mundial, guiados por procesos ensalzados por unos y cuestionados por otros, como la posmodernidad cultural, la globalización

económica y los cambios en su base: el desarrollo exponencial de las tecnologías y de las tecnologías de la información y la comunicación. El cambio contextual globalizado interpela a una institución como la educativa, conformada en tiempos de sociedades más estables. La muy mentada deslegitimación de la escuela pasa hoy, entre otras causas, por no responder a los nuevos contextos. La escuela viene detrás.

“No queremos -por supuesto- decir que lo de fuera ‘está bien’ y que la escuela deba adaptarse a esto. No; queremos afirmar que no puede desconocerse esta situación, actuar como si no existiera. Porque ella actúa por sí, y el único modo de influir al respecto es hacerse cargo de su vigencia, y no practicar la supuesta astucia del avestruz, al esconder la cabeza para no ver.” (Follari, 2007: 55).

En ese sentido, las políticas de Estado en relación a la educación deben partir de una perspectiva global e interrelacionada, es decir, ser integrales e integradas, con clara visión crítica de lo que hoy sucede en el todo mundial y regional, a los efectos de buscar los mejores niveles de negociación, en la clave propia que supone un desarrollo humano y social contextualizado. En ese sentido la articulación de políticas que propone la ENIA es de una sustancial importancia.

En relación a la calidad, los capítulos programáticos de la ley plantean el desarrollo integral de los educandos basado en una multidimensionalidad de aprendizajes que vehiculicen conocimientos, competencias, metodologías y actitudes en relación a sí mismos, a sus vidas, al trabajo, al relacionamiento con los demás, que les permita ser sujetos autónomos, reflexivos, críticos, activos en su propia construcción como personas y en la construcción participativa de una sociedad con identidad propia, democrática, justa, solidaria, armónica, inclusiva, a la vez que promotora de la diversidad cultural, orientada a un desarrollo humano y económico sustentable y a una integración nacional, regional y mundial. Una educación que facilite a los estudiantes según el nivel, el acceso más variado posible a las fuentes de información y de cultura y que prepare para la construcción de proyectos personales de vida. La caracterización legal anterior remite al criterio de aceptabilidad, calidad o relevancia cultural como una de las garantías del derecho a la educación.

Las “Cuatro A” de Tomasevski indican dimensiones a tener en cuenta para el diseño de políticas educativas, así como ordenan de alguna manera su diseño, pero, como señala Pulido, la calidad es el resultado holístico de la articulación de las Cuatro A, por lo cual es la más compleja y tal vez la más inasible. Mientras hay relativo acuerdo en relación al sentido de los términos de asequibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, la aceptabilidad o **calidad** es un concepto polémico.

La necesidad de calidad de la educación como derecho humano es indiscutible, pero no tiene hoy un único sentido posible. De hecho, ha ido cambiando en el tiempo, ya que es un producto cultural históricamente situado y, como tal, político.

La calidad es subsidiaria del concepto y de la funcionalidad que se atribuya a la educación en un contexto dado y de su correlato: qué persona se desea formar (supuestos antropológicos), qué sociedad subyace y/o se pretende lograr, por qué y para qué esa persona en esa sociedad (supuestos sociopolíticos).

Las distintas posturas definen opciones básicas que la elaboración de un Plan de Educación de ANEP deberá hacer, en relación al conocimiento válido / valioso / necesario, al valor relativo que se asigna a procesos y resultados educativos, a los conceptos de enseñanza, de aprendizaje, de docencia -su papel y el sentido de su formación-, de institución educativa, de modelos de planificación educativa y de evaluación, así como el sentido del término “currículo”, entre las más significativas.

Sin una toma de partido reflexiva y en clave ética sobre esas definiciones de base a partir de los supuestos definidos, la noción de calidad puede ser puesta al servicio de fines alejados de los derechos humanos y de una educación democrática e inclusora. Educación de elites y de minorías, ligada a criterios de excelencia, de selección, de clasificación y de ranqueo de instituciones pueden ser algunos ejemplos de esto.

Un sobrevuelo histórico del proceso seguido por el concepto de calidad tal vez pueda contribuir a su necesaria contextualización en clave propiamente educativa, en función de los supuestos antropológicos y sociológicos que propone este documento, en concordancia con las definiciones programáticas de la Ley de Educación.

La calidad en la educación como problema aparece en 1983, año en el que la Comisión Nacional de Excelencia de los EEUU produce el informe “Una nación en riesgo”, como respuesta a la sensación de rezago entre la formación recibida por los estudiantes norteamericanos y la de los de otros países con los cuales competía en términos económicos y tecnológicos.

En las décadas de los 50 y 60 la calidad se vincula en los países desarrollados a la Teoría del capital humano, como promesa de mayor productividad y, por lo tanto, de crecimiento económico individual y colectivo. La calidad de la educación aparece entonces ligada en su origen a la competitividad en esos dos campos. En los 60 y 70 se la asimila también a la igualdad de oportunidades y la compensación social.

En los 90 la educación se define como servicio y la noción de calidad sofisticada su lógica de la mano de los procesos industriales de calidad y su clivaje a los servicios. El énfasis se pone en la eficiencia y la eficacia de los *procedimientos*, en cuya definición e implementación cobra importancia sustantiva la implicación de los actores en las decisiones, a través de los denominados círculos de calidad del toyotismo. El giro anterior supone que esa participación contribuye a mejorar la calidad de los procedimientos al incidir en decisiones instrumentales, para el logro de fines que están reservados, sin embargo, a otros niveles de la organización.

El presupuesto que ha dominado el discurso de la calidad en el campo empresarial es que ésta es medible, y que las mediciones, si son técnicamente adecuadas, permiten tomar decisiones. Esa lógica viene desde hace un tiempo proponiéndose a lo educativo, y ya hay ejemplos de su utilización en algunas instituciones privadas con efectos en su marketing.

La calidad sistémica se mide a través de los macro indicadores educativos cuantitativos tradicionales: ratio docentes - alumnos, acceso al sistema y eficiencia interna: retención, repitencia, extraedad, etc. Aparecen también las pruebas nacionales e internacionales estandarizadas de evaluación de los aprendizajes, las que se presume que son, *per se*, medida de la calidad del sistema. Estas pruebas habilitan el ranking de instituciones educativas (es el caso de la tasa de aprobación del bachillerato en Francia por ejemplo, a la que han incorporado la medición de dos indicadores cualitativos) y la comparación entre países, aunque no sean ni cultural ni socialmente comparables.

La discusión de los fines educativos, el análisis cualitativo de lo que sucede en lo cotidiano en el marco contextualizado de las culturas institucionales y, el análisis por definición pedagógico (es decir, la teoría explícita o implícita) no parecen tener lugar dentro de esta lógica.

Si bien el anclaje teórico - metodológico de una propuesta de políticas no garantiza el logro de una educación de calidad, sin ese anclaje y sin considerar que la calidad en sí misma no es un fin sino una de las garantías del derecho a la educación, se corre el riesgo de vaciarla de contenidos, poniendo el énfasis en la gestión de procedimientos, como ha sucedido con frecuencia desde la década de los 90 en los procesos de calidad total, extrapolada del campo empresarial al educativo.

Los criterios de esos modelos de calidad -con un sustrato filosófico utilitarista-, suelen ser el éxito y la eficiencia en los procedimientos, así como el cumplimiento de los estándares, los que en educación a lo sumo podrían ser de utilidad para algunos procesos de gestión administrativa.

Paralelamente a esta lógica, la Conferencia de Jomtien en 1990, su seguimiento en el Foro Internacional Sobre Una Educación Para Todos y una sucesión de cumbres en Latinoamérica muestran la preocupación por un mundo en pleno proceso de cambio ligado a la globalización, a menudo alejada de los verdaderos intereses y necesidades de los individuos y las sociedades.

Hoy, se abre camino la lógica muy ligada a los aportes de la ya mencionada Katarina Tomasevski. El giro de la educación como servicio, con énfasis en lo instrumental, a la educación como bien público y como uno de los DDHH en interrelación indivisible de los demás DDHH en función del desarrollo humano, desplaza el énfasis de la lógica del interés y del "cómo" instrumentalista al "qué", al "para qué" y "para quién", giro no menor que adopta UNESCO y que retoma la Ley de Educación N° 18.437 en sus arts. 1 y 2.

Las respuestas no son las mismas si partimos de la concepción liberal de individuos unidimensionales, sosías entre sí, guiados por el interés económico y por lo tanto adaptados a la lógica de ese campo para ser competitivos (el “homo oeconomicus”), o si por el contrario partimos de la concepción de persona única, multidimensional y compleja, con pluralidad y variedad de motivaciones, que se va (re)construyendo en el interjuego con la realidad y con los otros, y le va (re)asignando sentidos desde los que interviene para cambiarla.

Es obvio que la funcionalidad de la educación en un modelo antropológico y en otro es diferente y que las garantías del derecho a una educación de calidad así como la propia noción de calidad tienen sentidos diferentes. Un plan de educación debería partir de la explicitación clara de los supuestos antropológicos, sociológicos y epistemológicos que lo orientan, de manera que impregne el modelo de planificación a seguir, las propias políticas educativas, y den sentido a una educación “de calidad”.

Hasta hace unos años la racionalidad técnico instrumental -con base en una concepción de realidad social dada, externa al individuo, controlable a través de variables intervinientes y de la selección de medios adecuados, por lo tanto campo exclusivo de expertos, objetiva u objetivable a través de la cuantificación-, aparecía como la única manera posible de diagnosticar y planificar una educación de calidad.

Las reformas educativas de la década del 90 impulsadas desde esa óptica han mostrado sus debilidades, que no fueron sólo de implementación sino que están ligadas a su concepción de base. La planificación por expertos y su correlato, la función instrumental de los docentes en tanto aplicadores de lo planificado, han mostrado sus insuficiencias a la hora de la construcción real de las reformas. Los fracasos de la racionalidad técnico instrumental (control de medios para lograr fines predeterminados) aplicada al campo de lo social, muestran que no es posible reducir sin riesgos ni la complejidad, ni la incertidumbre, ni lo cualitativo, ni lo que sucede en lo cotidiano, ya que son intrínsecos de lo social / educativo, e insoslayables por lo tanto para su abordaje y para una intervención con fines de mejora.

Las posturas fenomenológicas o interpretativas que se han abierto paso desde fines de la década del 60 recuperan en cambio a las comunidades como agentes reflexivos de construcción de la realidad social / educativa, desde las prácticas cotidianas institucionales, pedagógicas, didácticas, evaluatorias, siendo esos espacios en los que la calidad cobra sentido en clave propia y ética:

“Desde la perspectiva del agente social que quiere obrar más racional y auténticamente, los enfoques interpretativos proporcionan oportunidades para generalizar entendimientos y ampliar el alcance y la precisión del lenguaje utilizado en la descripción de la acción, lo que supone, al mismo tiempo, ampliar la capacidad de comunicación acerca de la acción: orientar la acción y coordinarla con las acciones correctas de otros (...). Ha renacido el interés hacia ese tipo de pensamiento que informa la acción desde la perspectiva del agente.” (Carr et al., 1988: 107).

Las corrientes críticas de la educación por su parte, partiendo de supuestos ontológicos similares, pero interesadas en la emancipación de los actores, proponen la necesidad de incorporar la reflexión acerca de las prácticas educativas, de los entendimientos sobre ellas y de las condiciones objetivas en las que las prácticas se dan, teniendo como principio de procedimiento la crítica ideológica en las tres dimensiones. Esa reflexión crítica aparece como indispensable para que la educación y su calidad puedan cobrar sentido en clave liberadora de los posibles sesgos hegemónicos de los entendimientos de los actores y de sus prácticas.

Aunque con diferencias, varias derivaciones tienen las dos últimas corrientes de pensamiento en las políticas educativas:

- La participación de los actores sociales y específicamente de los educativos en la elaboración de un plan de educación, es prescriptiva por definición teórica y metodológica para la construcción de la educación como espacio público y no como forma externa e instrumental de captar su adhesión.
- Construir el sentido propio de una educación de calidad desde los actores institucionales de los centros educativos requiere márgenes graduales de autonomía pedagógica, organizativa y financiera que permitan contextualizar localmente las políticas educativas en clave propia, sin perder lo universal, como garantía de la educación en tanto derecho de todos.
- Si una educación de calidad se construye desde la reflexión crítica y la acción de los propios actores, cualquier plan debe crear/potenciar espacios adecuados de reflexión, así como la formación de los agentes en la producción de conocimiento científico sobre la institución y las prácticas que en ella se desarrollan, así como sobre metodologías de intervención y de autoevaluación para mejorarlas.
- En relación a la evaluación de la calidad de la educación, aparece como necesario el cruce de la información que la evaluación externa que el INEE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa) previsto en la Ley N° 18.437 produzca, con autoevaluaciones internas desde lo institucional, a los efectos de comprender la realidad educativa desde el interjuego de subjetividades que conforman la institución, su historia, su identidad, sus sobreentendidos y su clima, para mejorarlos y para dar sentido a la información externa.
- Asimismo, la calidad no puede ser reducida a los resultados educativos. Los procesos, tanto en lo institucional como en lo referido a aprendizajes, son en sí mismos educativos y no simple condición o antecedente de un resultado. Las experiencias educativas son entonces parte constitutiva de la calidad, no su momento previo. Por otra parte, los resultados en educación no son inmediatos, lineales, unidireccionales ni se corresponden directamente con los métodos

empleados. Por todo lo anterior, no es válido pensar que tomando como únicos indicadores los resultados de aprendizajes se esté evaluando la calidad de un sistema educativo.

Al respecto cabe citar opiniones de distintas procedencias y autorías:

“El problema de la evaluación no se limita a lo técnico, sino que puede ser abordado desde perspectivas pedagógicas que den cuenta de los propósitos, fines, temas, criterios, sujetos, procesos, consecuencias y prácticas evaluativas y su articulación con los procesos de enseñanza y aprendizaje, con los proyectos educativos institucionales (PEI) y los propósitos institucionales y sociales de la educación, entre otros, o desde perspectivas políticas, que reflexionan sobre los discursos presentes en las políticas evaluativas, las concepciones sobre sujeto, educación, enseñanza, aprendizaje y evaluación y, finalmente, sobre los fines y propósitos últimos de la educación que circulan en ellas.” (Observatorio Nacional de Políticas en Evaluación – ONPE, Colombia 2005)

“Si bien dichas competencias (en lectura, escritura y matemática) son la base de los demás aprendizajes, definir la calidad de la educación solamente por los resultados de aprendizajes en determinadas áreas conlleva el riesgo de sesgar tanto la formulación de políticas como la actividad docente. Uno de estos sesgos es el reduccionismo instrumental, que supone limitar la calidad a aquellos aspectos mensurables. Se corre el riesgo de empobrecer el sentido de la educación, con pérdidas netas para las áreas curriculares más alejadas de las mediciones, en las que se contemplan aprendizajes esenciales para el desarrollo integral de las personas y de las sociedades. Un segundo sesgo, la normatividad engañosa, consiste en atribuir a las mediciones tal importancia que el tipo de preguntas y los temas que éstas plantean terminan por desplazar en el imaginario y en la práctica de los educadores los objetivos más generales que la educación se ha propuesto en el país; es decir, se termina valorando sólo aquello que es objeto de evaluación. Un tercer sesgo o reduccionismo racionalista supone que modificando los factores aislados como intervinientes en los aprendizajes se dan de modo automático resultados mejores, cuando en realidad estos procesos son multidimensionales, multicausales, complejos e incluso imprevisibles.” (Rojas, 2006, cit. en UNESCO, 2005: 26).

No obstante, si bien concordamos en que las pruebas estandarizadas no pueden definir la calidad de un sistema educativo, son sin embargo potencialmente capaces de mostrar tendencias estadísticas que evidencien problemas, áreas y niveles sobre los que intervenir desde las políticas educativas.

En el caso de Uruguay han mostrado por ejemplo una correlación directa entre los resultados en ciertas áreas de conocimiento y los quintiles de ingresos, así como diferencias entre el país urbano y rural, o entre Montevideo y el interior, que revelan segmentaciones del sistema educativo en lo territorial, en términos de ingresos y/o de capital cultural, sobre las que incidir.

1.2. De la modernidad al presente

La escuela³ como institución de la Modernidad original del siglo XVII nació en el seno de su racionalidad y adoptó muchos de los sentidos que hasta hoy perduran. La Modernidad se organizó en torno a una visión ordenada de la realidad, a imagen y semejanza de lo que se presumía que sucedía en la naturaleza, lo que por otra parte pautaba en parte el conocimiento válido a enseñar. Como sabemos, esta racionalidad del siglo XVII fue aplicada a la Educación en la Didáctica Magna de Amós Comenio, que se proponía “enseñar todo a todos”, por lo cual ha sido llamado “el profeta de la escuela democrática” (Abbagnano *et al*, 1993: 307).

Dos siglos pasarán antes que estas ideas se formalicen en la educación, y cuando lo hacen, de la mano de las nuevas necesidades educativas de la Revolución Industrial y de los Estados Nacionales Modernos europeos pierden el carácter emancipador de la racionalidad originaria de la modernidad. El conocimiento transmitido en la época buscó construir en los alumnos una cosmovisión del mundo y de la sociedad con promesa de progreso ininterrumpido, que permitiera la necesaria cohesión social con base en el ciudadano y formara al trabajador de la incipiente cadena de montaje. La puntualidad, la responsabilidad, la disciplina de trabajo, la obediencia y la resistencia al tedio -es decir, el disciplinamiento- constituyen parte sustancial de la socialización de la época para el trabajo. Orden y progreso, en un mundo regulado por el mercado, que prometía la redistribución automática de los ingresos. Optimismo pedagógico en lo educativo por su funcionalidad a lo económico, lo social y lo político.

Con el tiempo esta concepción también se esfumará, dando paso a la instrumentalización de lo educativo, que dará por “dados”, por datos de la realidad aquellas preguntas básicas: ¿para qué educamos?, ¿qué sujeto queremos formar?, ¿qué características deseamos para la sociedad?, ubicándose en cambio en el “cómo”.

Sin una reflexión filosófica sobre las preguntas anteriores no es posible repensar la educación institucionalizada más allá de lo instrumental. Tampoco es posible hacerlo descontextualizadamente, sin tener en cuenta las nuevas características culturales del espacio social / educativo en el tiempo presente y el prospectivo.

Hoy, la educación no satisface en relación a su racionalidad de base, y tampoco en su articulación actual con la sociedad. Se habla de deslegitimación de la institución educativa y hasta del “fin de la escuela”. La concepción moderna estructurada a partir de la razón y el método con presunción de control de la realidad, ya no se sostiene. Tampoco es claro para las nuevas generaciones el valor del conocimiento y de la educación básica, en sociedades en las que ambos han perdido gran parte de su valor simbólico como canal de movilidad social, y en las que la precarización del trabajo es la dominante y los requerimientos formativos se diversifican constantemente a lo largo de la vida. Aquel mundo relativamente estable, heterogéneo en los hechos, pero homogéneo en un sentido común con base en los sentidos estructuradores de las subjetividades, está en crisis.

³ Empleamos en este trabajo “escuela” en el sentido genérico de institución educativa.

Posmodernidad, Hipermodernidad, Modernidad Líquida son denominaciones que con diferentes explicaciones causales y repercusiones en lo social / educativo confluyen en la constatación de la pérdida de los sentidos dados de la Modernidad.

Las evidencias de desorden, de caos, son cotidianas, en sociedades cada vez más entrópicas, caracterizadas por lo no previsto, lo contingente y el cambio permanente. En crisis la noción de realidad social como externa al sujeto que la aborda, objetiva, sujeta a leyes a la manera de las Ciencias Naturales, la realidad aparece como objetiva / subjetiva, multidimensional y compleja, construida por los actores desde la multiplicidad de sus universos simbólicos, lo que paradójicamente está en la base del reconocimiento de su capacidad de agencia. No todo es explicable, ni comprobable, ni demostrable, porque no todo es evidente; en consecuencia, no todo es controlable a la manera tradicional. La multicausalidad se impone a la relación lineal causa - efecto.

Por su parte la teoría ha mostrado sus insuficiencias, sobre todo en el campo social / educativo. Campo complejo, “cruce de prácticas diversas” al decir de Gimeno Sacristán (Gimeno Sacristán 1988:13), que escapa a la unilateralidad de perspectiva y abstracción de toda teoría. La crisis de representación de las teorías interpela el sustento apriorístico de las reformas educativas.

El discurso actual habla de “transformación permanente del sistema educativo” en lugar de reformas⁴. Esa transformación se visualiza en leyes de educación en los países europeos, a las que se suman planes nacionales de educación en América Latina. La racionalidad de base actual de los planes, a diferencia de las reformas educativas, recoge algunos de los cambios culturales antes reseñados, como se verá más adelante en el cap. II.

Otro dato de la realidad que interpela a la razón de la Modernidad es la información, su producción y difusión, que han desbordado la escala humana. Por su parte, el conocimiento compartimentado, abstracto y disyuntor, monodisciplinar, cuantificador, en la base de las ciencias que surgen en el siglo XVII con afán de reducción de la complejidad para controlar el mundo, ha significado un gran avance a la humanidad. Sin embargo, su validez ha entrado en crisis por su incapacidad de dar cuenta de la globalidad y complejidad intrínseca de la realidad, por su progreso ciego e incontrolado, y por sus efectos.

“Sabemos que el modo de pensamiento parcelado, compartimentado, monodisciplinar, cuantificador nos conduce a una inteligencia ciega, en la medida en que la capacidad humana normal de vincular conocimientos se ve sacrificada en aras de la aptitud no menos normal de separar. Conocer es, en forma de bucle ininterrumpido, separar para analizar y vincular para sintetizar o complejizar. La prevalencia disciplinar, separadora, nos hace perder la capacidad de vincular, la aptitud de contextualizar, es decir, de situar una información o un saber en su contexto natural. Perdemos la capacidad

⁴ Dr. Luis Yarzabal, Discurso en la jornada del 15 de julio en el IPES, con motivo del lanzamiento de la primera Consulta a Docentes en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Educación.

de globalizar, es decir, de introducir los conocimientos en un conjunto más o menos organizado, cuando las condiciones de todo conocimiento pertinente son justamente la contextualización, la globalización” (Morin, 1997: 1).

Paradójicamente, el tipo de conocimiento con vocación de control propio de la Modernidad, se proyecta hoy en la eficiente depredación mundial de los recursos naturales, la fragmentación entre países y al interior de ellos, las transformaciones del mercado de trabajo marginadoras de individuos y sociedades, la pérdida de los sistemas de creencias... En resumen, no es el fracaso del sistema lo que preocupa, sino su éxito. (Friedman, 1986).

1.3. Algunos desafíos para la educación en tiempos de cambio

En este panorama caótico del siglo XXI la educación con su inercia propia sigue anclada predominantemente al modelo de la Modernidad; transmite conocimientos útiles a la socialización e instrucción del ciudadano y del trabajador rutinario, a través de modelos institucionales y de prácticas cotidianas consolidadas con el peso de sobreentendidos, que constituyen el sentido común de los actores y que dan lugar a cadenas de validaciones al interior del sistema.

En ese contexto, plantea Tedesco (1995: 24):

“Las instituciones escolares -es bueno recordarlo- no crean el proceso de socialización. Al contrario, es el contenido de la socialización lo que define el diseño de las instituciones escolares. La escuela fue creada para transmitir determinados mensajes que exigían una organización institucional como la que hoy conocemos”.

No se trata de adoptar un pensamiento fragmentador posmoderno, que resulta conservador por la imposibilidad de proyectualidad colectiva sino, por el contrario, de recuperar en algo la promesa liberadora y democratizadora incumplida de la Modernidad, aunque incorporando los cambios en la racionalidad, en las subjetividades de los actores y en la vida cotidiana.

Asistimos a una multiplicidad de mensajes portadores de conocimiento de diferentes fuentes, que no tienen como misión la formación cultural y ética y que por lo tanto la dan como un a priori, a la pérdida de la noción de autoridad propia de la escuela moderna, a la dificultad de los docentes para llevar a cabo su función en el contexto de nuevas culturas juveniles, a cambios sustanciales en las familias, todo lo cual lleva a lo que Tedesco llama “déficit de socialización”, como característica de la sociedad actual.⁵

Por su parte, la escuela, que tradicionalmente se dirigió a un alumno abstracto, homogéneo, hijo de una extensa “clase media”, se ve abocada con dificultad de respuesta a la tensión entre la obligatoriedad y la expansión de una educación cada vez más extendida, y la fragmentación social, con lo cual la diferenciación a la interna en términos de capital cultural y de códigos también aumenta.

⁵ Tedesco, 1995: 37.

En ese nuevo entramado cultural y social la escuela se encuentra mal parada en términos no sólo de su tradicional función socializadora, sino en relación a la transmisión del conocimiento “válido” y la construcción de subjetividades. Nuevas formas de segmentación y diferenciación social de origen multicausal, en relación dialéctica con los cambios en la racionalidad de la Modernidad y con la multiplicidad en cantidad y direccionalidad de los flujos de la información llevan a la conformación en forma individual de las subjetividades más que a la tradicionalmente forjada en ámbitos de discusión colectivos.

Las consecuencias para la cohesión social son evidentes. En ese sentido es clásico el cuestionamiento fuerte de la televisión por su poder homogeneizador, pero también de internet, que si bien implica una mayor potencialidad de agencia por parte del que la emplea, produce cambios en la concepción y el relacionamiento con la realidad, en la percepción de tiempos y espacios, y posiblemente en otros muchos aspectos que no han sido aún investigados y probablemente ni siquiera visualizados.

El sistema educativo público debe tener presente el contexto cultural, social y económico / laboral global en forma interrelacionada, en el entendido que si no lo hace, su deslegitimación aumentará. En cuanto a las expectativas en relación a su misión en la sociedad, no se trata de sostener un optimismo que pueda siquiera entrever un potencial cambio unilateral de condicionantes que son ya estructurales. Sin embargo, puede aspirar a formar personas conscientes y críticas de la sociedad en la que viven y a la que pueden en cierta medida transformar. Para eso la institución educativa debería dialécticamente repensarse y repensar aquellas condicionantes, no en clave instrumental sino paradigmática y crítica, a la luz de las concepciones antropológica y sociológica de partida, incorporando esa reflexión en las instituciones, en las prácticas cotidianas de enseñanza y en la formación docente. Lo que no se puede es hacer como si nada sucediera.

Surge así la necesidad de políticas y de prácticas educativas con visión contextualizada y global que integren lo que pasa *fuera* de la escuela, que en realidad pasa también *dentro* de la escuela. En ese sentido, se sostiene que:

“Es también útil para los educadores comprender las condiciones cambiantes de la formación de la identidad en las culturas mediadas electrónicamente y cómo están produciendo una nueva generación de jóvenes que viven entre las fronteras de un mundo moderno de certeza y orden, basado en la cultura occidental y en sus tecnologías de la comunicación, y un mundo posmoderno de identidades híbridas, tecnologías electrónicas, prácticas culturales locales y espacios públicos plurales... Los centros comerciales, salas de boato, cafés, cultura televisiva y otros elementos de la cultura popular deben convertirse en serios objetos del conocimiento escolar (...) Es más importante la necesidad de poner de moda un lenguaje de ética y política que sirva para distinguir entre las relaciones que comportan violencia y las que promocionan culturas públicas diversas y democráticas a través de las cuales los jóvenes y otros pueden entender sus problemas y preocupaciones como parte de un esfuerzo mayor para cuestionar y trastornar las

narrativas dominantes de la identidad nacional, el privilegio económico y la autoridad individual". (Giroux, 1994: 122).

Las políticas educativas no deberían entonces orientarse a lo epifenoménico e instrumental, es decir a las manifestaciones externas consideradas no deseadas de las culturas juveniles, como el desinterés por la educación y la violencia, entre otras, sino abordar esas problemáticas desde la complejidad de sus múltiples causas e interrelaciones, buscando construir con los involucrados nuevos sentidos, proyectos personales de vida y nuevas formas de convivencia democrática.

En términos de políticas educativas, repensar el papel de la formación docente y formular políticas en relación a la necesidad de los futuros profesionales y de los que ya lo son, de comprender la nueva complejidad institucional y subjetiva como contexto de sus prácticas, parecen indispensables sustentos de cambios, a la vez que pueden constituir "antídotos" de prácticas segregativas no necesariamente conscientes y/o de frustraciones personales de los docentes.

Una tensión fuerte aparece ligada a lo anterior, a los tiempos educativos y a los tiempos subjetivos de los niños y jóvenes, para los que el cambio permanente y el "nada a largo plazo" aparecen como dominantes. En ese sentido Margarita Poggi reflexiona:

"La reconstrucción del sentido de la experiencia escolar se presenta en este punto como uno de los desafíos más relevantes y tal vez más complejos para la educación. Sólo cuando un niño primero, y luego un joven, se puede contestar por qué asistir a una institución durante por lo menos 11 ó 12 años de su vida, se construye algo de ese sentido, y éste no se puede reducir a un sentido único, ya que cada uno encontrará argumentos variados, a modo de respuesta, a lo largo de su trayectoria escolar" (Poggi, 2008: 224).

La reflexión anterior debería orientar el diseño de políticas educativas ligadas a los formatos institucionales, al tiempo pedagógico, al currículo en sentido amplio, a la formación docente y a las (re)definiciones del conocimiento valioso a construir / distribuir / evaluar.

1.4. La articulación persona – educación – sociedad

Como se anticipaba, la educación tampoco satisface al campo económico, que como dato de la realidad viene siendo -desde el origen de los sistemas educativos modernos- el gran demandante de formación, en cantidad y calidad, a la vez que participante activo, explícito o no de la selección del conocimiento "válido" a transmitir. La constatación anterior no implica, sin embargo, reconocer ni una sobredeterminación lineal de la educación en el pasado, ni la conveniencia de un anclaje de la educación a demandas unilaterales de la economía en el futuro.

La educación actual no conforma al campo económico, porque sus requerimientos en términos de formación de individuos ya no son los de la producción de

alto volumen, en la cual, por otra parte, aquellas generaciones encontraban empleo.

Castells (1994) plantea que así como la revolución tecnológico – social basada en la producción y el uso de energías estuvo en la base de la aparición de la sociedad industrial, después de la segunda guerra mundial el conocimiento y la información están en la base de la generación de riqueza y poder en la sociedad y en la nueva estructuración ocupacional, en la que crecen los grupos sociales con educación superior.

En relación a los tres factores de producción a la vez que ventajas comparativas de la economía clásica, la tierra, el capital y el trabajo, en tiempos de globalización en que la competencia no se plantea entre empresas nacionales, sino en el valor agregado que cada persona aporta a la economía mundial, se prioriza la educación, que adquiere el valor estratégico de “ventaja adquirida”⁶. Se trata de la bien o mal llamada, “sociedad del conocimiento”, que interpela a la formación tradicional que brindan las instituciones educativas a partir de una nueva relación persona – conocimiento – sociedad – economía, mediada por la nueva configuración internacional del trabajo.

1.4.1. La sociedad del conocimiento

La “sociedad del conocimiento” viene convocando desde hace 20 años discursos apologeticos y detractores.

Según Mariano Fernández Enguita (2009), mientras en la primera Revolución Industrial la segmentación económica y de poder estuvo ligada a la propiedad de los medios de producción, en las primeras décadas del siglo XX, en los EEUU, estando ya la propiedad muy fragmentada, ésta pierde importancia frente a los procesos de burocratización de la producción de alto volumen (taylorismo). En esa segunda Revolución Industrial lo que hacía la diferencia era la situación en la estructura piramidal de las organizaciones (capataces / obreros). La tercera Revolución Industrial actual, ligada a la globalización de la economía se basa, en cambio, en la división del conocimiento. La tradicional relación entre el trabajo y el capital se resignifica, en términos de los que tienen un conocimiento que otro necesita. Las características del nuevo capitalismo están así en la base de nuevas demandas a la educación en términos de conocimientos y de sus formas de apropiación.

Los factores de producción de la economía clásica y neoclásica y la ecuación de poder entre ellos pasan a ser subsidiarios de la información y el conocimiento. Eso llevó a que, según Tedesco (2000), autores como Thurow y Toffler fueran optimistas en relación al potencial del conocimiento como democratizador, por tres razones: su condición de ser infinitamente ampliable y por lo tanto generador de nuevo conocimiento, porque su producción requiere de ambientes de libertad y creatividad opuestos al autoritarismo y a la burocracia, y porque la distribución del conocimiento -a diferencia del capital y del trabajo- permite que las clases desfavorecidas puedan acceder a él.

⁶ La categoría de ventajas adquiridas es tomada de Torres (1981).

CEPAL/UNESCO (1990), en el documento “Transformación productiva con equidad”, en la base de las reformas educativas del Cono Sur de los 90, se hizo eco de ese optimismo. La educación era en ese modelo el pilar del progreso técnico, eje de transmisión del crecimiento económico y de la equidad social.

El tiempo mostró que *“una sociedad y una economía basadas en el uso intensivo del conocimiento producen simultáneamente⁷ fenómenos de más igualdad y de más desigualdad. De mayor homogeneización y de mayor diferenciación.”* (Tedesco, 2000: 15).

La diferencia pasa a situarse entre los “logorricos”, que son aquellos capaces de generar innovaciones, y los “logopobres”, que en el mejor de los casos “saben qué tuerca ajustar” y, en el peor, saben ajustarla (Fernández Enguita, 2009). Correlativamente el conocimiento se fragmenta en el relevante o de alto estatus, y el irrelevante, propio del trabajo rutinario y los servicios personales.

La realidad muestra que tanto para las actividades económicas como para la vida cotidiana de los ciudadanos, el conocimiento ha pasado a ser potencialmente el gran estructurador / desestructurador social.

Durante mucho tiempo el conocimiento fue importante e implicó la posibilidad de movilidad social ascendente, la que -en términos generales- no era reversible en la vida de la persona. Hoy, en cambio, el conocimiento de base y el continuo a lo largo de toda la vida, ligado a transformaciones en la organización del trabajo, definen ya no sólo la segmentación en tareas más o menos dignas, mejor o peor remuneradas, sino la inclusión o exclusión de las personas en lo laboral y social, y no garantizan ciertamente la movilidad ascendente. Lo anterior redimensiona la responsabilidad ética de las instituciones dedicadas a la producción y distribución del conocimiento, así como la necesidad de articular sus políticas con las de otras áreas sociales.

Para que la institución educativa cumpla una función democratizadora y no se instale en la función reproductiva de exclusiones y desigualdades -ahora de nuevo signo-, es imperativa la necesidad de universalización de niveles cada vez más altos de educación. Sin embargo, no sólo con más educación sino con mejor educación es que se puede intentar democratizar el conocimiento necesario en términos laborales y de una ciudadanía resignificada.

La realidad cambiante y la complejidad de las sociedades actuales requiere algo más que el conocimiento memorístico, repetitivo, algorítmico e instrumental; es decir, requiere del “capital cultural objetivado” que sólo se activa en términos de “capital” en tanto se hace “cultura incorporada” y se proyecta en saber hacer, apreciar, comprender, decidir, consumir, etc. (Tedesco, 2008). La capacidad para interpretar y comprender esa realidad compleja, para poder hacer opciones, argumentar e intervenir en ella requiere del análisis y la síntesis, de la abstracción, a la vez que de la contextualización, de la creatividad que pasa por la autonomía, de una visión multidimensional y no atomizada de la realidad,

⁷ En cursiva en el original.

entre otras competencias. Las derivaciones para políticas educativas referidas a la selección y a las formas de distribución de un conocimiento valioso para el individuo en sí e inserto en la sociedad que hace del conocimiento un pilar, son evidentes.

Parecería entonces no ser estratégico para la educación negar a la “sociedad del conocimiento” *per se*, la que hoy es una realidad mundial con carácter estructural, sino buscar los mayores márgenes de poder de negociación para todas las personas y sus sociedades de pertenencia en esa nueva realidad, pero asignándole sentido en clave propia.

En el marco de esa llamada sociedad del conocimiento, desde los 90, los países desarrollados, en la imposibilidad por costos de producción de competir en el todo económico mundializado, se plantean competir mediante la formación creciente de individuos capaces de identificar y resolver problemas existentes o incluso anticiparse a ellos, en los más variados campos de actividad (desde la gerencia financiera de grandes empresas internacionales a la dirección de orquesta, o de cine); y para ello necesitan manejar símbolos.

Son los denominados “analistas simbólicos” (Reich, 1994). Identifican y resuelven problemas apelando a la abstracción, desarrollan ideas, experimentan en trabajos de campo, recurren al pensamiento sistémico, a la creatividad y al trabajo en equipo. En su formación de base nada es descartable para el abordaje de una realidad que se asume como cambiante, multidimensional y compleja. Se trata de ampliar sus horizontes culturales en variedad y calidad. La acumulación de información no es fundamental para su educación, por un lado considerada perecedera y, por otro, disponible en cualquier momento en las bases de datos electrónicas. Se prioriza por el contrario que interpreten, discernan, relacionen con otros conocimientos, analicen y sinteticen, den sentido a la realidad y profundicen en ella, en lugar de retener y eventualmente repetir sentidos dados. El énfasis es puesto en la apropiación del propio proceso de aprendizaje permanente. El trabajo en grupo apunta a desarrollar no la competencia sino la colaboración y la solidaridad, a través del intercambio de cómo se han identificado problemas, y planteado repuestas de la argumentación y la aceptación de críticas y de aportes con base en distintas perspectivas sobre la realidad trabajada. La evaluación de los aprendizajes en la formación de estos estudiantes se aleja de la estandarización y el control y apuesta en cambio a contribuir a los procesos de aprender.

No cabe duda que la formación de los “analistas simbólicos” se inscribe en la lógica de la competencia internacional y es impulsada -por lo tanto- desde el nuevo capitalismo de los países desarrollados:

“Si la manipulación del símbolo por una fuerza de trabajo altamente calificada, creativa y cada vez más autónoma favorece la fuente de productividad y competitividad, todos los factores que contribuyan directamente al aumento de tal capacidad son fuerzas de producción. La capacidad mental de trabajo está verdaderamente unida a la educación y la formación,

pero en una sociedad abierta y compleja, dependiendo de la variedad de culturas y de las condiciones institucionales: salud, comunicación, tiempo libre, condiciones de hábitat, recreación cultural, viajes, acceso al medio ambiente natural, sociabilidad, etc. Además, los procesos de producción y consumo, y más allá de éstos, las esferas de la vida económica y social están cada vez más entrelazadas” (Castells, 1994: 26).

Sin embargo, en los países que vienen trabajando de esa manera, no todos los estudiantes reciben esa formación, que está radicada en las mejores instituciones y para los que pueden acceder a ellas. Los efectos de la fragmentación social derivados, que señala en la actualidad Fernández Enguita, son ya constatados por autores en la década del 90:

“En 1990, la mayor parte de los centros urbanos (de los EEUU) se fraccionaron en dos ciudades separadas: una compuesta de analistas simbólicos, cuyos servicios conceptuales están relacionados con la economía mundial; la otra integrada por los trabajadores de los servicios personales cuyos empleos dependen de los analistas simbólicos.” (Reich, 1994: 264).

La sociología del conocimiento escolar, con el enfoque puesto en cómo se produce, se selecciona, se distribuye y se evalúa el conocimiento en la institución educativa, ha mostrado que la lógica del sistema económico no necesita la generalización de este nuevo tipo de saber. Alcanza con que llegue a aquellos que puedan contribuir directamente a mejorar o desarrollar nuevas tecnologías -básicamente en las comunicaciones y la información-, lo que está en la base del crecimiento económico internacionalizado. La educación tiene así su parte de responsabilidad -no necesariamente consciente- en esa distribución desigual del conocimiento a que se apunta.

Desde el punto de vista que sustentamos del diseño de políticas educativas con anclaje en los Derechos Humanos, no es admisible ni la lógica anterior, que subsume la educación al campo económico y la convierte en valor de intercambio, ni su correlato constatable de segmentación educativa y social, desestructuradora a la larga de los individuos y de sus sociedades de pertenencia.

Pero, paradójicamente, las capacidades humanas que el modelo propone desarrollar pueden llegar a ser válidas en clave propia y crítica; es decir, en clave ética de desarrollo humano y social.

Por otra parte, hoy, ese conocimiento no es sólo requerido en el campo de los trabajos analítico-simbólicos concentrados en el sector servicios, sino también en el del trabajo productivo exponencialmente cambiante por el avance tecnológico. En ese sentido, cobra especial importancia para un país que, como el nuestro, ha hecho la opción por un desarrollo productivo. Al respecto Mariano Fernández Enguita (2009) sostiene que en la actualidad *todo* trabajo requiere un porcentaje de análisis simbólico.

El momento parece estratégico. Al respecto expresa Tedesco:

“Estaríamos ante una circunstancia histórica inédita, donde las capacidades para el desempeño en el proceso productivo serían las mismas que se requieren para el papel de ciudadano y para el desarrollo personal.”
(Tedesco, 1995: 62).

Es necesario incorporar el análisis desde la perspectiva a futuro del trabajo -lo que haremos más adelante-, para favorecer la discusión y la visualización de políticas educativas pertinentes y relevantes para nuestro país en términos de conceptualizar “conocimiento válido”, que debe ser “valioso”, en el marco de un Plan de Educación de ANEP, teniendo en cuenta -aunque en clave propia y crítica- las condiciones de la sociedad / economía del conocimiento.

1.4.2. La articulación educación - ciencia - tecnologías de la información y de la comunicación

En la “sociedad del conocimiento” y de la globalización económica⁸, la producción, el acceso y la utilización de tecnologías de la información son tanto un factor decisivo para el crecimiento económico y el desarrollo humano y social, como un factor de marginación individual y colectiva en el todo globalizado. De allí la importancia para las políticas públicas globales de profundizar, como un primer paso, la democratización del acceso a las redes informacionales, pero sobre todo la de orientarse a la producción de información y su difusión, así como a potenciar en los usuarios el “capital incorporado” que implica saber seleccionarla críticamente, entenderla, utilizarla, que es lo que en realidad marca la diferencia en términos de capital cultural individual y de la ubicación como país en la red globalizada.

No sólo el sistema económico sino el político y el cultural, así como la formación de las subjetividades, en sociedades definidas por la rapidez de los cambios y lo impredecible dependen cada vez más de los flujos y las redes de información que, por supuesto, no son neutros. Hacer caso omiso de esa realidad implicaría marginación en el todo mundial; apostar acríticamente a ese modelo implicaría un nuevo tipo de dependencia.

En la “sociedad/economía del conocimiento” el acento se pone en lo que promueve y genera innovaciones en el campo económico, lo que redundaría en mayor crecimiento: aludimos al conocimiento científico y tecnológico⁹. No obstante, la alfabetización científica es ya una cuestión central también para la supervivencia personal, en una sociedad dominada para bien o para mal por la ciencia y sus productos.

Es un lugar común que las ciencias, tanto las naturales como las sociales, han dado lugar a enormes beneficios para la humanidad y su calidad de vida, así

⁸ “Vivimos en una economía global. Esto no es lo mismo que en una economía mundial, que ha existido desde el siglo XVI. Una economía global es una economía en donde todos los procesos trabajan en una unidad de tiempo real a lo largo y ancho del planeta. Esto es, una economía en la que el flujo de capital, el mercado de trabajo, el mercado, el proceso de producción, la organización, la información y la tecnología operan simultáneamente a nivel mundial.” (Castells, 1994: 38).

⁹ La educación tecnológica en sí misma y en sus relaciones con la ciudadanía y el trabajo son abordadas más adelante, en el apartado 1.5 de este capítulo.

como para la comprensión de la realidad. Sin embargo, también conocemos los efectos de aplicaciones de conocimientos científicos que han favorecido actividades humanas que han provocado catástrofes tecnológicas y degradación del medio ambiente, así como destrucción masiva de personas.

El enfoque de la educación científica en función de una finalidad exclusivamente economicista puede ser deshumanizante por sus efectos, a la vez que excluyente, orientándose al desarrollo de talentos de aquellos que por diferentes razones tengan más posibilidades de generación de ese tipo de conocimiento y de su aplicación inmediata.

Por lo tanto, sin descartar la finalidad de promover la formación de futuros científicos, la definición de la educación como derecho humano supone para la educación básica:

“La necesidad cada vez mayor de conocimientos científicos para la adopción de decisiones, ya sea en el sector público o en el privado, teniendo presente en particular la influencia que la ciencia ha de ejercer en la formulación de decisiones de carácter normativo o regulatorio, dado que el acceso al saber científico con fines pacíficos desde una edad muy temprana forma parte del derecho a la educación que tienen todos los hombres y mujeres, y que la enseñanza de la ciencia es fundamental para la plena realización del ser humano, para crear una capacidad científica endógena y para contar con ciudadanos activos e informados. (...) En una época en la que la investigación científica y sus aplicaciones pueden tener repercusiones considerables con vistas al crecimiento económico y al desarrollo humano sostenible, comprendida la mitigación de la pobreza, y que el futuro de la humanidad depende más que nunca de la producción, la difusión y la utilización equitativas del saber en el marco de un debate democrático, vigoroso y bien fundado sobre la producción y la aplicación del saber científico (...) En ese sentido, la enseñanza científica, en sentido amplio, sin discriminación y que abarque todos los niveles y modalidades es un requisito previo esencial de la democracia y el desarrollo sostenible (...) Hoy más que nunca, es necesario fomentar y difundir la alfabetización científica en todas las culturas y todos los sectores de la sociedad así como las capacidades de razonamiento y las competencias prácticas y una apreciación de los principios éticos, a fin de mejorar la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones relativas a la aplicación de los nuevos conocimientos.” (UNESCO, 1999: 5).

La historia social de las disciplinas escolares muestra que la enseñanza de las ciencias en sus orígenes no estuvo exenta de luchas, ligadas al mantenimiento del predominio de las clases medias y altas tanto en Europa como en los EEUU. Salvo movimientos de poca duración como el de la “ciencia de las cosas comunes” destinado a la educación de masas (Inglaterra, 1851 a 1859), la introducción de la enseñanza científica en el currículo de las instituciones educativas siguió el concepto de “ciencia pura de laboratorio”, definido desde las universidades, con la finalidad de incentivar la formación de investigadores entre la elite vinculada a la Universidad. En opinión de Goodson, *“En resumen, se había logrado crear*

una forma de ciencia que estaba en consonancia con el orden social.” (Goodson, 1995: 131).

El enfoque de UNESCO de educación científica de calidad para todos plantea la necesidad de reorientar la educación de base en ese campo, la que -sobre todo en el nivel secundario y por el peso de la tradición curricular anterior- habría tenido en muchos países una función propedéutica hacia la educación superior y por lo tanto científicista, abstracta, matematizada y selectiva, orientada a la formación de futuros científicos.

En el reciente Seminario sobre Educación, Ciencia y Tecnología (MEC – UNESCO – ANEP¹⁰), se plantearon desarrollos teóricos orientados a una formación en la educación básica que habilite a la toma de decisiones del ciudadano en la vida cotidiana. En ese sentido, se prioriza sostener el interés, el gusto y placer por el conocimiento científico, así como la curiosidad, el pensamiento crítico y el trabajo colaborativo, por encima de la “transmisión” de conocimientos acabados y los pasos de “un” método para cada problema. El énfasis es puesto, por lo tanto, más en cómo se piensa científicamente desde cada campo y en su interrelación que en enseñar los productos de la investigación científica. La expresión y fundamentación, el saber escuchar y emitir conjeturas pueden generar prospectivamente desarrollo científico endógeno, que no sería el fin de la educación científica de base pero sí una consecuencia de la misma. No se trataría entonces de una educación *en* ciencias sino *por* las ciencias, *a través* de las ciencias y *sobre* las ciencias, incorporando su historicidad, priorizando así la función formativa sobre la específica (Macedo, 2009).

No se plantea vaciar la educación científica de contenidos, sino seleccionarlos según su relevancia, pertinencia social y los intereses de los estudiantes, a partir de un debate sobre cómo se puede aportar a la visualización y la generación de conciencia sobre los problemas de la sociedad y para superar la hegemonía en la base de la presunción de que *“las necesidades vitales de las personas son de naturaleza técnica y que los expertos son los únicos que pueden seguir velando por nuestras necesidades”* (Martínez, 2009).

La promoción de políticas educativas integradas con políticas de otras áreas, debería orientarse a formar futuros ciudadanos para una sociedad tolerante y educada, pero alerta ante lo que no ha sido demostrado. Se requiere asimismo una profunda formación humanista del hombre científicamente desarrollado, con una buena dosis de creatividad. La innovación, como especie de creación, así lo requiere (Núñez, 2009).

La formación y el perfeccionamiento docente en estrecha relación con la producción de conocimiento científico y didáctico con foco en los aprendizajes, la creación de interfases de trabajo locales y regionales en redes horizontales de docentes, científicos, investigadores, así como la difusión de experiencias, la investigación de las prácticas de aula y el vínculo con la comunidad para la “alfabetización científica” de los que están fuera del sistema educativo, parecen

¹⁰ Montevideo, 18 a 20 de noviembre 2009.

condiciones necesarias para el desarrollo de una educación científica de base relevante socialmente y en clave prospectiva. Lo anterior implicaría tender puentes entre los distintos ámbitos de producción del conocimiento científico disciplinar y el futuro IUDE¹¹, potenciando en éste la investigación didáctica.

“La formación docente debería aportar a la relación entre el discurso y la práctica, entre el pensar (comprender), hacer (transformar) y decir, con mirada epistemológica, histórica y didáctica. Los profesores deben formarse donde la didáctica se piensa y se repiensa; donde se investiga.” (Adúriz Bravo, 2009).

1.4.2.1. El Uruguay en la comparación internacional.

La ubicación de un país en la sociedad del conocimiento es objeto hoy de mediciones internacionales, que -aunque cuestionadas y cuestionables- pueden dar sin embargo algunas pistas comparativas básicas.

En este sentido, la ubicación del país y la región en la “sociedad del conocimiento”, fue presentada en un informe diagnóstico del Instituto de Planificación Educativa de UNESCO (IPE 2009)¹² a partir de 83 variables agrupadas en cuatro categorías:

- El ambiente institucional y de incentivos económicos.
- La educación y los recursos humanos.
- Los sistemas de innovación.
- La infraestructura de información y comunicación.

El informe concluye que:

- América Latina y el Caribe se encuentran en el cuarto decil en el mundo.
- Sólo la variable de la infraestructura de información y comunicación de la región está dentro del quinto decil.
- Sólo en los países que presentan un índice de conocimiento más alto, la dimensión educativa también es la más importante dentro de las cuatro categorías.

¹¹ Instituto Universitario de Educación, cuya creación está prevista por la Ley N° 18.437.

¹² Informe solicitado por la ANEP en el marco del proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas Educativas - Plan Nacional de Educación”.

- Uruguay, a excepción del índice innovación, se encuentra muy por encima de los valores medios registrados para América Latina y el Caribe:
 - ◆ cuarto lugar respecto al índice de conocimiento;
 - ◆ noveno lugar en cuanto al índice de innovación;
 - ◆ segundo lugar en educación;
 - ◆ tercer lugar en información y comunicación.

Dada la importancia de la innovación en la *Estrategia Uruguay III Siglo*¹³, cabe pensar que se debería discutir en la elaboración del PNE- Componente ANEP las características que debería tener una educación básica que contribuyera a mejorar el desempeño del país en ese sentido.

Respecto a la Educación, en la medición internacional Uruguay supera a los países de ingresos medios altos y se asemeja a los de desarrollo humano alto. Se encuentra por encima del promedio mundial.

Sin embargo, frente a los desafíos que plantea hoy la educación en nuestro país, que serán abordados más adelante, cabe preguntarse si esos resultados -producto de la acumulación histórica- son sustentables prospectivamente, de no mediar profundos cambios en aquella.

El cuadro siguiente nos ubica en relación al Grupo de los Siete en términos de inserción en la “sociedad del conocimiento”.

CUADRO 1
Índice del Conocimiento. Uruguay y países del Grupo de los 7.
Año más reciente

	País	Índice de Conocimiento	Innovación	Educación	Infraestructura, Información y Comunicación
1	Canadá	9,14	9,43	9,26	8,74
2	Estados Unidos	9,05	9,45	8,77	8,93
3	Gran Bretaña	9,03	9,18	8,54	9,38
	Grupo de los 7	8,93	9,19	8,73	8,89
4	Japón	8,84	9,15	8,71	8,66
5	Alemania	8,83	9,00	8,46	9,04
6	Francia	8,69	8,61	9,08	8,38
7	Italia	8,19	8,04	7,86	8,68
8	Uruguay	6,31	5,26	7,18	6,48

Fuente: IPE (2009) en base a datos de Banco Mundial (2008)

¹³ Ver apartado 1.5.2. del presente documento.

1.5. Ciudadanía - Educación - Trabajo: interrelaciones y aportes para la planificación de políticas educativas

1.5.1. El trabajo en la sociedad contemporánea

1.5.1.1. Reconversión productiva en la fase de mundialización del sistema capitalista

La producción académica realizada para intentar describir y comprender los alcances de este problema resulta muy vasta, no siendo pertinente a los propósitos de este documento presentarla en forma exhaustiva. No obstante, la intención es recorrer ciertos aportes de diferentes autores que intentan dar cuenta de las principales transformaciones que el campo productivo ha atravesado, en términos de un análisis sistémico.

En clave retrospectiva se ha señalado:

“desde mediados de los 60, el modelo de acumulación de capital articulado a partir de la Segunda Guerra Mundial, uno de cuyos pilares fundamentales era el llamado ‘pacto social keynesiano’, empieza a dar muestras de resquebrajamiento.” (Rodríguez Guerra, 1995: 371)

Según este autor, las causas de este cambio serían múltiples y complejas; entre las principales se encuentran el agotamiento de la voluntad cooperadora de la fuerza de trabajo y las limitaciones que tenía la propia organización dominante del proceso de trabajo, el “taylorfordismo”, que comenzó a impedir el aumento de la productividad.

Por otra parte, Antunes establece que la profundización de estas transformaciones se agudiza a partir de 1980:

“En una década de gran salto tecnológico, la automatización, la robótica y la microelectrónica invadieron el universo fabril, insertándose y desarrollándose en las relaciones del trabajo y de producción del capital. (...) Surgen nuevos procesos de trabajo donde el cronómetro y la producción en serie y de masas son sustituidos por la flexibilización de la producción, por la ‘especialización flexible’, por nuevos patrones de búsqueda de productividad, por nuevas formas de adecuación de la producción a la lógica del mercado. Se ensayaron modalidades de desconcentración industrial, se buscan nuevos patrones de gestión de la fuerza de trabajo, de los cuales los círculos de control de calidad (CCQs), la ‘gestión participativa’, la búsqueda de la ‘calidad total’ son las expresiones visibles no sólo en el mundo japonés, sino en varios países del capitalismo avanzado y del Tercer Mundo industrializado. El toyotismo penetra, se combina o hasta sustituye al patrón fordista dominante, en varias partes del capitalismo globalizado”. (Antunes, 1999: 19)¹⁴.

Corresponde precisar que ambas perspectivas coinciden al afirmar que los cambios en el modelo de producción no se procesan en términos definitivos ni

¹⁴ El destacado corresponde al autor.

totales, sino que las diferentes formas coexisten en distintos grados y modos de desarrollo (dominante, residual, experimental, combinado). Al mismo tiempo, se reconoce la menor incorporación del patrón de la especialización flexible en el caso de los países periféricos, en función de que la introducción de nuevas tecnologías y de innovaciones organizativas ocurre de manera mucho más lenta.

También se admite el debate en torno a las tendencias de continuidad o ruptura que estos modelos suponen a futuro. Emerge así una gama de posicionamientos que oscilan entre la tesis de que nos encontramos ante el advenimiento de una nueva forma productiva que finalmente se convertirá en dominante (Sabel y Piore), y la tesis que sostiene que la crisis supone una nueva faceta dentro del propio fordismo, en tanto expresión de la crisis permanente del capitalismo (Clarke)¹⁵.

“Estas polémicas y controversias demuestran que los cambios ocurridos no son una consecuencia inevitable y determinista de la tecnología en sí misma, sino que dependen de las elecciones sociales y de las estrategias políticas de su utilización.” (Segre, 1995: 389).

En el marco de la interpretación de los alcances de la crisis sistémica, se inscribe una discusión que se valora de particular interés, pues se concentra en las transformaciones ocurridas en el ámbito específico del mundo del trabajo.

1.5.1.2. Dos tesis en discusión: *Adiós al trabajo* versus *Metamorfosis y rol central del mundo del trabajo*

Ante este escenario signado por la perplejidad que desencadenan los períodos de cambio, comienzan a circular múltiples discursos que intentan dar cuenta de lo que sucede y de sus implicancias prospectivas.

En este sentido, un texto de gran repercusión en el ámbito académico y político fue *Adiós al proletariado* del sociólogo francés André Gorz, publicado por primera vez en 1980. Este pensador cuestionó el horizonte revolucionario y optimista que supuestamente se abriría para el trabajo en el toyotismo, resultando el puntapié inicial para la expresión de diversos posicionamientos al respecto.

En un texto posterior en el que retoma su tesis central, afirma que:

“ese trabajo tiene como efecto y como función reducir drásticamente el volumen de empleo, reducir drásticamente la masa de salarios distribuidos, llevar a cotas hasta ahora jamás alcanzadas la tasa de explotación. La industria posfordista es la punta de lanza de una transformación en profundidad que anula el trabajo, anula el salariado y tiende a reducir al 2 % la parte de la población activa que asegura la totalidad de la producción material. Es insensato presentar como la fuente esencial de la autonomía, de

¹⁵ El contenido de cada uno de estos posicionamientos aparece detalladamente reseñado en el texto de Antunes (1999).

la identidad y del desarrollo de todos un trabajo cuya función es hacer que haya cada vez menos trabajo y salarios para todos.” (Gorz, 1998).

Esto se sustenta en que el fenómeno conocido como “flexibilización laboral” evidenciaría el fin del trabajo asalariado, conllevando a su vez el agotamiento del potencial emancipador que tradicionalmente se asignaba a la identificación con el mismo. En este sentido, Gorz plantea que:

“Salimos de la sociedad de trabajo sin reemplazarla por ninguna otra. Nos sabemos, nos sentimos, nos aprehendemos a cada uno de nosotros como desempleado en potencia, subempleado en potencia, precario, temporario, ‘de tiempo parcial’ en potencia. (...) la figura central y la condición ‘normal’, como tendencia al menos, no son más las del ‘trabajador’ -ni a fortiori la del obrero, el empleado, el asalariado-, sino la del precario que ya ‘trabaja’ ya no ‘trabaja’, ejerce de manera discontinua múltiples oficios, de los cuales ninguno es un oficio, no tiene profesión identificable y tiene como profesión el no tenerla; no puede por lo tanto identificarse con su trabajo y no se identifica, sino que considera como su ‘verdadera’ actividad aquella por el ejercicio de la cual se esfuerza en las intermitencias de su ‘trabajo’ remunerado. Esta figura central del precario es la que se presenta potencialmente como la nuestra; ella es la que se trata de civilizar y de reconocer en el doble sentido de la palabra para que, de condición sufrida, pueda convertirse en modo de vida elegido, deseable, socialmente dominado y valorizado, fuerza de nuevas culturas, libertades y socialidades: para que pueda convertirse en el derecho para todos de elegir discontinuidades de su trabajo sin sufrir discontinuidad en el ingreso.” (Gorz, 1998).

Lo expuesto representa una fuerte interpelación también en la esfera pedagógica, dado que la tesis del fin de la sociedad del trabajo conmociona todas las instituciones matizadas por ella, entre las que sin dudas se encuentra la escuela. Más allá del carácter discutible de la certeza de este planteo con un sesgo apocalíptico, lo cierto es que instala -por el solo hecho de representar una posibilidad en el plano simbólico- nuevas marcas en la producción de subjetividades que condicionan el acto de educar en sí y sus efectos en la relación con el mundo del trabajo. ¿Por qué? Porque “lo precario” opera como un significado muy potente que atraviesa dos cuestiones medulares para que lo educativo acontezca: la construcción de vínculos y la relación con el saber / conocimiento. Esta última cuestión fue y será abordada en otros apartados del presente trabajo¹⁶.

Por otra parte, entre quienes responden al ensayo de Gorz, interesa tematizar el punto de vista del sociólogo brasileiro Ricardo Antunes, no sólo porque enuncia un enfoque alternativo, sino también porque recoge directamente la realidad latinoamericana. Este autor defiende la tesis de la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo, la que se deriva de la existencia de un

“proceso contradictorio que, por un lado reduce al proletariado industrial y fabril y por el otro aumenta el subproletariado, el trabajo precario, o los asalariados del sector de servicios. Incorpora al sector femenino y excluye

¹⁶ Ver apartados 1.4.2 y apartado 3.8 del cap. III de esta sección..

a los más jóvenes y a los más viejos. Por lo tanto, hay un proceso de mayor heterogeneización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora.” (Antunes, 1999: 43).

En esta misma dirección, se inscribe el proceso que ocurre en algunas ramas y sectores, en las que se registran una intelectualización y cualificación crecientes de los trabajadores.

En este sentido, aunque aparecen puntos de contacto con la descripción que propone Gorz, las claves interpretativas que introduce marcan una ruptura teórica. Básicamente, se enfatiza que, lejos de tender a la desaparición, la clase que vive del trabajo amplía el abanico de segmentos que la componen.

Simultáneamente, se advierte la necesidad de contemplar analíticamente la doble dimensión del trabajo: como trabajo abstracto (creador de valores de cambio) y como trabajo concreto (elemento estructurante del intercambio social entre los hombres y la naturaleza):

“En cuanto creador de valores de uso, cosas útiles, forma de intercambio entre el ser social y la naturaleza, no nos parece plausible concebirse, en el universo de la sociedad humana, la extinción del trabajo social. Si es posible visualizar, más allá del capital, la eliminación de la sociedad del trabajo abstracto -acción ésta naturalmente articulada con el fin de la sociedad productora de mercancías- es algo ontológicamente distinto suponer o concebir el fin del trabajo como actividad útil, como actividad vital, como elemento fundador, protoforma de la actividad humana. (...) Nuestra hipótesis es la de que, a pesar de la heterogeneización, fragmentación y complejización de la clase obrera, la posibilidad de una efectiva emancipación humana aún puede ser concretada y viabilizada socialmente a partir de revueltas y rebeliones que se originan centralmente en el mundo del trabajo; un proceso de emancipación simultánea del trabajo, en el trabajo y por el trabajo.” (Antunes, 1999: 166-167)¹⁷.

1.5.1.3. El trabajo decente como concepto y como objetivo

Los referidos cambios en el mundo del trabajo, vinculados a transformaciones de orden económico, social y tecnológico que caracterizan la actual fase de globalización, particularmente los que expresan fenómenos de flexibilización y precarización en el campo laboral, constituyeron las coordenadas en las que se introdujo el concepto de *trabajo decente*.

Este concepto fue presentado en 1999 por Juan Somavía, en tiempos de su actuación como Director de la Organización Internacional del Trabajo. Según lo define la propia OIT,

“El trabajo decente resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igual-

¹⁷ El destacado corresponde al autor.

dad de género. Las diversas dimensiones del trabajo decente son pilares de la paz en las comunidades y en la sociedad. El trabajo decente refleja las preocupaciones de gobiernos, trabajadores y empleadores, que dan a la OIT su singular identidad tripartita.

El trabajo decente puede ser sintetizado en cuatro objetivos estratégicos: principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; oportunidades de empleo e ingresos; protección y seguridad social; y diálogo social y tripartismo. Estos objetivos tienen validez para todos los trabajadores, mujeres y hombres, en la economía formal e informal, en trabajos asalariados o autónomos; en el campo, industria y oficina; en sus casas o en la comunidad. El trabajo decente es fundamental en el esfuerzo por reducir la pobreza, y es un medio para lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.” (OIT, 2009)¹⁸.

La apuesta en esta dirección deriva de una crítica a las interpretaciones que reducen el trabajo a su carácter de factor económico, olvidando su dimensión humana como estructurador de la vida cotidiana de las personas y nudo de las principales problemáticas que afectan a la humanidad (inseguridad, desempleo, marginación y pobreza). En ese entendido, el llamado de alerta de Somavía plantea la necesidad imperativa de dotar las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético, que reúna los conceptos de libertad, seguridad, protección social, equidad y dignidad humana con los conceptos de eficiencia, productividad y flexibilidad, como única estrategia realista de crecimiento.

En relación a la definición de *trabajo decente* esbozada, es posible entonces afirmar que “...es un concepto en construcción, de carácter integrativo y de profundo contenido ético” (CINTERFOR OIT, 2001: 18).

Al explicitar la vinculación de la noción de *trabajo decente* con los objetivos estratégicos de la OIT antes mencionados, se establecen algunas orientaciones que resulta de interés considerar:

- defensa del principio de igualdad de trato o no discriminación, refiriéndose en particular a las mujeres y a personas con necesidades especiales;
- promoción del empleo de calidad y de las condiciones de empleabilidad, adaptabilidad y conservación del empleo;
- intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diversos riesgos y vulnerabilidades, mantener su bienestar y aumentar su capacidad de hacer frente a los riesgos;
- fortalecimiento de los actores sociales implicados, representados por los sindicatos y las asociaciones de empleadores. (CINTERFOR OIT, 2001: 25-28).

¹⁸ Disponible al 30.11.09 en www.oit.org.

Las implicancias pedagógicas de este concepto / objetivo aparecen vinculadas directamente al derecho a la formación profesional como uno de los componentes del derecho humano a la educación. Al respecto, se afirma:

“Actualmente la formación profesional es considerada como un derecho fundamental de los trabajadores -recogida como tal en múltiples Pactos y Declaraciones de derechos humanos, así como en creciente número de Constituciones-, y al mismo tiempo como un instrumento económico que forma parte de las políticas de empleo y de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas. Si a esto se suma que en la sociedad del conocimiento el papel de la educación, la formación y la formación continua es esencial, parece claro que no es posible, hoy, apuntar a un trabajo decente sin formación profesional.” (CINTERFOR OIT, 2001: 18)¹⁹.

1.5.2. Perspectivas sobre la especificidad de la realidad socioproductiva y laboral en Uruguay

1.5.2.1. Estrategia Uruguay III Siglo (UIIS)

Más allá del complejo ejercicio prospectivo que supuso el inicio de la construcción de la Estrategia²⁰, interesa a los efectos del presente capítulo concentrarse en la *Agenda Estratégica* que se construyó a partir de una jerarquización de temas determinantes en el contexto de desarrollo productivo, configurando diez pilares que constituyen la estructura sobre la que se debe erigir una estrategia de desarrollo productivo orientada al Uruguay de 2030.

Desde esta perspectiva, se enuncian diez desafíos principales que enfrentamos como país y que se entiende necesario someter a debate:

- 1) Impulsar la formación de capital humano.
- 2) Promover decididamente la innovación y la creación de conocimiento.
- 3) Aumentar sostenidamente la tasa de inversión.
- 4) Fomentar las exportaciones de bienes y servicios.
- 5) Atraer la inversión extranjera directa y maximizar su aporte al desarrollo.
- 6) Desarrollar el máximo potencial agroexportador y pisar fuerte en la economía del conocimiento.
- 7) Incorporar la cuestión ambiental en la estrategia de crecimiento.
- 8) Apoyar el desarrollo del mercado interno y las pymes no exportadoras.
- 9) Construir un Estado inteligente para la regulación y el desarrollo de infraestructura.
- 10) Diseñar políticas en clave de asociación público-privada.

¹⁹ Sobre este punto se profundiza en el apartado 1.5.5 del presente capítulo.

²⁰ Ver OPP, Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. 2009. “Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos”. Montevideo. Disponible al 31.8.09 en <http://www.estrategiauruguay/info>

En el contexto específico de la elaboración del Plan Nacional de Educación, parece de particular importancia analizar las implicancias educativas que pueden establecerse a partir de los dos primeros asuntos trazados, en función de su vinculación directa con la temática que nos convoca.

En ese sentido, en el marco de la Agenda, al abordar el *impulso a la formación de capital humano*, se plantea que esta cuestión aparece como uno de los principales cuellos de botella para alcanzar los escenarios más dinámicos, en general para todos los grupos sectoriales consultados (expertos y actores) y en especial para aquellos tecnológicamente más intensivos.

Se proyecta entonces continuar profundizando en los contenidos de este desafío, a través de la identificación de algunas necesidades específicas de sectores, las cuales se explicitarían en el documento siguiente de la serie, denominado “Necesidades de capacitación y empleo en la Estrategia Uruguay III Siglo”²¹.

Al respecto, se anticipan dos elementos a considerar especialmente:

- 1) El acceso masivo a la informática generado a partir del Plan Ceibal tendrá efectos significativos sobre la calidad de la fuerza de trabajo, que otras políticas deberán aprovechar de manera coordinada para que puedan transformarse efectivamente en oportunidades de desarrollo económico y social.
- 2) La necesidad de adecuación de las estructuras educativas a las demandas del sector productivo, a la vez que la estrategia de desarrollo debe ser capaz de orientar esas nuevas capacidades humanas hacia la generación de estructuras productivas que mejoren el nivel de ingresos y calidad de vida de la población.

En cuanto al desafío de promover decididamente la innovación y la creación de conocimiento, se explicita que los sectores innovadores son los que presentan una mayor capacidad de aporte a la tasa de crecimiento global de la economía en el largo plazo, en particular, una vez que se acorte la brecha de productividad en la explotación de los recursos naturales. Se concluye entonces que la continuidad del crecimiento sostenido luego de 2030 dependerá crucialmente de las capacidades que nuestra sociedad acumule en esos sectores.

En ese sentido, se postula que la discusión social de estos lineamientos debe articularse con la del “Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación” (PENCTI), el que presenta un ejercicio prospectivo con una agenda de desarrollo. Se entiende que la adecuada coordinación con este plan provee el marco necesario para la estrategia de innovación, facilitando la concepción

21 Sobre los escenarios en materia de empleo que pueden configurarse a futuro, también es oportuno considerar las propuestas formuladas por Notaro (2007). El autor explicita seis posibles líneas de acción de políticas de empleo que refieren a: la generación de nuevos puestos de trabajo; el abordaje de las micro, pequeñas y medianas empresas; la necesidad de las estrategias de inclusión social; la mejora de la calidad del empleo; la importancia de la inversión en el Sistema Educativo; la necesidad de una superintendencia institucional en la órbita pública dedicada a esta esfera.

conjunta con las políticas orientadas a la promoción de cadenas productivas y conglomerados.

Asimismo, se propone que en el largo plazo, el foco de la estrategia debe asegurar que el sistema productivo evolucione en una dirección acorde con la que indica el actual período de gestación del nuevo paradigma de tecnologías convergentes. Para ello, se afirma que resulta imprescindible fomentar la formación de una masa crítica de investigadores y tecnólogos activos en Tecnologías de la Información, Biotecnologías, Nanotecnologías y sus interrelaciones; vigilar avances en la aplicación de estas tecnologías en la industria a nivel mundial y formar o integrar alianzas y redes regionales e internacionales.

Lo expuesto ameritará ser considerado como aporte a la problematización y las proyecciones en torno a la relación Educación – Trabajo que el Plan Nacional de Educación (Componente ANEP) necesariamente deberá abordar.

En este sentido, será preciso construir en clave de discurso pedagógico una lectura de los conceptos aludidos: *capital humano, trabajo / empleo, capacitación / formación, innovación, tecnología*, entre otros. Se trata de nociones que en algunos casos se inscriben en teorías particulares y en otros presentan un carácter polisémico. Ante dicha complejidad, se entiende que las significaciones que les sean atribuidas condicionan la modalidad de relacionamiento que se establece entre el sistema educativo y el mundo del trabajo, por lo que es central avanzar en la tematización y explicitación de estas cuestiones. Esto deberá orientarse no sólo a una imprescindible tarea de formulación y elucidación conceptual, sino también a la revisión y proposición de experiencias institucionales y políticas educativas a implementar en este campo desde el ámbito de ANEP y en coordinación con otras instituciones.

Por último, es oportuno dejar constancia de un asunto planteado en el principal documento de la Estrategia UIIS, cuya proyección podría también tener implicancias a nivel educativo: la dimensión territorial de la estrategia. De este modo, se inicia un trabajo de territorialización de escenarios, con el propósito de analizar la cuestión del desarrollo en clave regional / local. Se introducen así algunos ejemplos de espacios para intervención desde la planificación y las políticas, que pueden ser considerados en la elaboración del Plan de ANEP.

El desarrollo de la Primera Consulta a Docentes, en similar dirección a la expresada en la Estrategia UIIS, ya asumió el espacio regional como ámbito necesario de discusión y coordinación entre el nivel nacional y el departamental. Sobre este punto, el documento de referencia realiza algunos planteos que pueden resultar de interés en tanto argumentos que fundamentan la importancia de jerarquizar este nivel de diseño e implementación de políticas públicas.

De esta forma, se señala que el objetivo es generar un nexo y espacio de intercambio entre la estrategia nacional de desarrollo y las estrategias departamentales y locales. Se plantea la aspiración de configurar un instrumento que permita y facilite la concreción e implementación de las políticas nacionales en las diferentes escalas territoriales, a la vez que constituya un ámbito

suficientemente potente para articular visiones conjuntas desde lo territorial para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que supone la estrategia nacional de desarrollo.

En ese marco, el propósito es construir acuerdos participativos y dinámicos (sujetos a revisión) que todos deben respetar y fortalecer con sus recursos e intervenciones. Se entiende que esto debería, desde la visión regional, favorecer la eficiencia en la aplicación de recursos y la eficacia en alcanzar los resultados y objetivos (tanto en lo referido a las políticas públicas como a las estrategias de los actores privados). En el plano nacional, se aseguraría una coordinación de las diferentes escalas para contribuir a los objetivos nacionales de desarrollo, así como para enriquecer la propia agenda nacional que define dichos objetivos.

1.5.2.2. Perspectivas desde la sociedad civil organizada

En relación al concepto de “ciudadanía”, a su formación y su ejercicio, el Proyecto “Fortalecimiento de las Políticas Educativas, Subproyecto PNE - Componente ANEP”, realizó en diciembre de 2008 un relevamiento, a través de entrevistas a informantes calificados y de análisis documental, de las visiones de diversas organizaciones e instituciones sociales²². En este sentido, se recuperan a continuación algunos posicionamientos medulares, en función de la pertinencia respecto a la temática que es objeto de abordaje en el presente capítulo.

La ARU²³ plantea una concepción de formación ciudadana estrechamente ligada a la reproducción de valores tradicionales, promoviendo la familia, el trabajo, valores de solidaridad, respeto y códigos de convivencia sana. Se asigna a la escuela una función especialmente relevante en esa misión.

Por su parte, el PIT-CNT²⁴ entiende que la educación cumple una función democratizadora de la sociedad a través de la igualdad de oportunidades, y a partir de ella se pretende consolidar un modelo nacional y democrático. A la vez, la educación contribuye a mejorar la capacidad técnica del país y con ello reduce la dependencia del país con el exterior. Es decir, educación y trabajo se articulan dialécticamente, en tanto el sistema educativo fortalece la capacidad de generar un modelo de desarrollo basado en la creación y sustento del empleo productivo.

También desde el movimiento cooperativo, a través de CUDECOOP²⁵, se entiende que la educación debe tender al desarrollo integral de la persona, respetando la individualidad y la originalidad, con un enfoque humanista, desarrollando valores así como capacidades teóricas y prácticas para la vida. Respecto a la

22 Esto se consigna en el Informe de Bentancur “Síntesis sobre propuestas de políticas educativas en el Uruguay posdictatorial (1985-2009)”, correspondiente a abril de 2009; a su vez basado en los informes preparatorios de Álvaro Silva, María Cecilia Lara y Lucía Forteza. De allí se extrae el apartado que se desarrolla seguidamente.

23 Asociación Rural del Uruguay.

24 Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores.

25 Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

relación entre formación ciudadana y trabajo, se señala la importancia de educar para concebir el trabajo como actividad dignificante, necesaria y gratificante de todas las personas; desarrollar la solidaridad como herramienta primera para comprender al prójimo y compartir con éste una actividad productiva en beneficio de ambos y de su entorno social (familia, comunidad, etc.); y valorar la importancia del trabajo en equipo como método para jerarquizar la construcción social del conocimiento y estimular las formas solidarias de su producción.

Tras compartir en términos generales esta concepción de ciudadanía, se alerta por otras organizaciones, como es el caso de ANONG²⁶, acerca del vínculo entre educación y trabajo, dado el “*divorcio entre el sistema educativo y el Uruguay productivo*”. Se indica que no se planifica la enseñanza con proyecciones sobre el futuro laboral de los sujetos, abordaje que no debería quedar circunscrito a la esfera de la Educación Técnico Profesional.

Para la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la noción de ciudadanía está estrechamente imbricada con el desarrollo de las personas en los distintos roles comprendidos en el mercado. Los individuos ejercen su ciudadanía de forma beneficiosa para el país cuando se comportan como consumidores responsables, y por ello “educar al consumidor significa enseñarle a adoptar una postura crítica, a pensar y decidir sobre las propias acciones siendo consciente de las consecuencias que esas acciones pueden tener sobre el propio individuo y los otros”. Todos los ciudadanos forman parte del mercado, ya sea como consumidores, como trabajadores o empresarios. En relación a los ciudadanos-trabajadores, se destaca que no existe vinculación actual entre la formación técnica y universitaria con el mundo del trabajo, y este divorcio golpea a la ciudadanía por no obtener la formación necesaria para insertarse en el mercado laboral.

Es interesante poner en comunicación -en un diálogo por cierto complejo- esas concepciones sobre ciudadanía y trabajo con las que se ofrecen desde ciertos actores de la enseñanza:

“en relación al vínculo entre educación y trabajo debemos reiterar que criticamos aquellas concepciones que pretendan subordinar la educación al mercado laboral. En este sentido nuestra posición concibe al trabajo como una actividad humana por excelencia, que le permite transformar la naturaleza y la sociedad según sus necesidades y las de los demás hombres. En este sentido el trabajo es creación y autorrealización del hombre, en él vuelca sus energías intelectuales y manuales. Concibiendo así el trabajo, la educación deberá formar en y para el trabajo, pero a su vez, a través de él, el hombre podrá transformar la sociedad y no solamente adaptarse a los cambios que la sociedad le impone.” (ATD - Educación Primaria, 2006).

“Un proyecto educativo popular y democrático es aquel que considera a los estudiantes como centro de su propio desarrollo, capaces de encontrar las bases de su historia, de comprender su realidad críticamente y transformarla. Desde esta perspectiva no basta con alfabetizar y extender los

²⁶ Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo.

beneficios de la educación a los sectores tradicionalmente marginados, sino que esta tarea debe ir acompañada de estrategias dirigidas a formar integralmente a los sujetos sociales para el ejercicio de la capacidad crítica, para el análisis de los problemas de su entorno y para la implementación de soluciones colectivas. No se trata de proporcionarle al individuo las ‘destrezas’ necesarias para incorporarse al mercado de trabajo, y por ende, al universo de consumidores.” (FENAPES²⁷, 2006).

Desde otras miradas se hace especial hincapié en la importancia de la participación, como pilar asociado con el mejoramiento de la democracia y la construcción de ciudadanía hacia una sociedad más igualitaria, justa y tolerante. La participación se comprende entonces como una praxis que habilita la toma de decisiones e interpela las lógicas autoritarias que pueden atravesar las instituciones educativas. Se señala que es necesario cuestionar las formas de organización de la vida escolar, buscando generar mecanismos de participación en las resoluciones de todas las personas involucradas (estudiantes, docentes, funcionarios no docentes, padres y todos los miembros de la comunidad educativa) (SERPAJ²⁸).

En suma, puede concluirse que las visiones sobre este tópico presentan divergencias que deberán ser atendidas en la elaboración del PNE de ANEP:

“En tanto las gremiales empresariales vinculan muy estrechamente la formación de los individuos con el adecuado cumplimiento de sus roles en el mercado -sea como empresarios o como trabajadores-, los sindicatos de la enseñanza y las entidades promotoras de los derechos humanos defienden una visión integral y multidimensional de la formación de las personas, subrayando el desarrollo de su capacidad crítica y transformadora.” (Bentancur, 2009b: 28).

1.5.3 Tradiciones y perspectivas en el discurso pedagógico

1.5.3.1. “Pedagogía del capital”: educación para la empleabilidad y la polivalencia

La defensa de la necesidad de un ajuste funcional entre la educación y el mundo del trabajo ha sido una de las ideas más ampliamente aceptadas desde los inicios de la crisis económica que fue objeto de referencia previamente. Desde esta óptica, las transformaciones en los modelos y modos de producción configuran nuevas exigencias en las características que deben poseer la fuerza de trabajo y por consecuencia los sistemas educativos, a los que se les demanda flexibilidad para adaptarse permanentemente a las necesidades cambiantes del sistema productivo.

²⁷ Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria.

²⁸ Servicio de Paz y Justicia.

Las teorías economicistas²⁹ que establecen el vínculo entre educación y sociedad en el marco de la prioridad de la contribución educativa al desarrollo económico se configuran como proyecto pedagógico dominante, orientando la educación básica al mercado, a la llamada “pedagogía del capital”, de la empleabilidad y la polivalencia. De esta forma,

“la metáfora de la formación del ciudadano fue reemplazada por la metáfora de la formación de los recursos humanos y la actividad educativa fue objeto de planificación con los mismos criterios de asignación de recursos utilizados en las actividades económicas y productivas.” (Tedesco, 1999: 12).

Se ha formulado críticamente que son las políticas neoliberales más que las crisis mundiales las que desestabilizan al mundo del trabajo y concretamente a los trabajadores. Es como producto de tales políticas que la construcción de sus subjetividades se ve impregnada de desestabilización, fragilidad y precarización. Sin embargo, desde el cuerpo doctrinal de la teoría del capital humano, se responsabiliza a los seres humanos de estas condiciones, pues se parte de una concepción estrictamente individualista de la colectividad.

Al partir del principio de racionalidad, se considera que

“la sociedad está formada por personas aisladas, cada una de las cuales persigue sus propios objetivos. Se supone que se trata de individuos racionales, capaces de ordenar estos objetivos que se han de conseguir y los medios para hacerlo.” (Brunet y Morell, 1998: 345).

Como explican estos autores, el individualismo metodológico constituye una característica específica de dicha teoría, sosteniendo la idea que *“el origen de todos los fenómenos sociales se debe hallar en la conducta individual”*. (Brunet y Morell, 1998: 349). Luego agregan que:

“el individualismo metodológico resulta ser un individualismo ontológico, ya que plantea las relaciones sociales como relaciones entre individuos sujetos sólo a maximización de sus utilidades y con un poder de actuación similar. Lejos de encontrarnos ante una sociedad formada por sujetos desigualmente condicionados, estaríamos ante una sociedad de personas homogéneas”. (Brunet y Morell, 1998: 365)

A su vez, desde la perspectiva empresarial que participa de este discurso -que no necesariamente es extensivo a todo el empresariado- tiende a atribuirse rigidez

²⁹ La principal teoría que relaciona el sistema educativo con el mundo económico, es la teoría del capital humano. Brunet y Morell (1998), en el libro *Clases, educación y trabajo*, exponen que esta teoría se fundamenta en la idea de que la educación aumenta la productividad y se centra en el concepto de capital humano, entendido como las habilidades, el talento y los conocimientos de un individuo o de la población que son muy valiosos, incluso más que los recursos físicos, y que pueden ser incrementados con una adecuada inversión por parte de los individuos en sí mismos para mejorar su capacidad productiva y, por tanto, como consecuencia influir en la capacidad productiva de toda la sociedad. Según estos autores, los supuestos de los que parte esta teoría son: 1) la existencia de un mercado perfectamente competitivo de trabajo, que iguala el valor del producto marginal del trabajo con el salario y 2) la cualificación -determinada por el nivel de formación- que aumenta la productividad de los que la reciben y por tanto, su salario.

a la fuerza de trabajo. Se sostiene que se manifestaría en la “incapacidad” de ésta para adaptarse fácil y rápidamente a condiciones de trabajo y exigencias de cualificación constantemente nuevas y siempre cambiantes. Siguiendo esta lógica, los trabajadores deberían poseer las cualidades físicas, morales e intelectuales que les permitan ser productivos y eficaces en esas permanentes nuevas condiciones y tareas.

Estas tendencias, marcan un quiebre con las demandas que hasta el momento efectuaba el mercado de trabajo, acompañando la transición de una sociedad industrializada a una sociedad tecnificada. La sociedad tecnificada no es simplemente una sociedad industrializada desarrollada sino que representa en esencia algo inédito, aunque no se modifique sustancialmente el modo de producción capitalista. En este sentido, se discuten diferentes proyecciones posibles en torno a los procesos de cualificación de los trabajadores en el contexto de producción del capitalismo contemporáneo.

Al respecto, Segre (1995) propone distinguir cuatro tesis:

- 1) Tesis de la descualificación: habría un aumento de descualificación del sistema taylorista a través de la sustitución, no sólo del trabajo físico, sino también del trabajo intelectual, incorporando máquinas, generando funciones cada vez más banalizadas y repetitivas.
- 2) Tesis de la recualificación: es la tesis de los defensores del capitalismo monopolista del Estado y de los que ven de forma positiva el desarrollo tecnológico y sus efectos sobre el trabajo y la vida de los hombres. Consideran que la automatización, el consumo de masa, etc., exigirían la elevación de la cualificación media de la fuerza del trabajo, reduciendo la jornada de trabajo y aumentando el tiempo libre dedicado a educación y recreación.
- 3) Tesis de la polarización de las cualificaciones: considera que habría un pequeño número de profesionales altamente cualificados, mientras la gran masa de trabajadores se encontraría frente a un proceso de descualificación constituyendo una mano de obra descartable y sustituible.
- 4) Tesis de la cualificación absoluta y la descualificación relativa: afirma que en el nuevo contexto se precisan hombres más cualificados en términos absolutos (para conocer los procesos de forma global), mientras que la cualificación relativa (puestos de trabajo más banales) sería reducida si se la compara con tiempos pasados.

¿Cómo se configura el discurso pedagógico que se enuncia en estas coordenadas? En líneas generales, es posible establecer que el modelo taylorista-fordista exigía de los trabajadores un cumplimiento riguroso de normas operativas y prescriptivas de tareas. Para cumplir con esos requisitos, bastaba con poseer escolarización, algún curso técnico y mucha experiencia. Comprender los movimientos y los pasos necesarios en cada operación, memorizarlos y repetirlos en determinada secuencia requerían una pedagogía que objetivase una uniformidad de respuestas para procedimientos estandarizados.

En cambio, los nuevos modelos de producción exigen un perfil de la fuerza de trabajo que requiere el desarrollo de capacidades cognitivas y actitudinales como: análisis y síntesis, rapidez de respuestas, creatividad ante situaciones inesperadas, interpretación y uso de diferentes lenguajes, trabajo en grupos, etc.

Con diversos matices, estos supuestos actuaron como ejes estructuradores de los procesos de Reforma educativa que se desarrollaron en América Latina en la década de los 90. Lógicamente, no es oportuno adentrarse aquí en la complejidad de sus implicancias, pero sí interesa detenerse en una noción que contribuye a elucidar cómo se despliega en este contexto la relación entre el mundo del trabajo y la educación.

Se trata del concepto de polivalencia. Esta noción remite a la demanda de educar para la flexibilidad y la adaptabilidad, condiciones que se postulan necesarias ante la mutación permanente del mercado laboral que instala la preocupación por la empleabilidad de las personas.

“La polivalencia está relacionada con un trabajo variado e intensificado, más que con un cambio cualitativo de las tareas. Representa una racionalización formalista con fines instrumentales y pragmáticos, ya que aprovecha tiempos muertos, optimiza la utilización de equipos y facilita la sustitución de puestos de trabajo. (...) Esta característica se adecua al uso de la tecnología en el enfoque tecnocrático, ya que el trabajador precisa adaptarse a la máquina y su saber vivo puede ser incorporado a ella. El proceso de trabajo es definido en función de la potencialidad de la máquina y no del hombre, sin que él participe ni en la elección ni en la concepción de la tecnología.”
(Segre, 1995: 396).

Desde esta lógica, quienes han estudiado los posicionamientos de los empresarios en el debate educacional³⁰, señalan que el discurso del capital tiende a poner énfasis en la importancia que asume hoy una educación básica universal. Ésta debería brindar una instrucción completa y general, que permita al trabajador readecuarse a las diversas tareas y cualificaciones que la empresa exige. En relación a la educación profesional, se plantea adoptar un modelo pedagógico y de contenidos que dé respuesta a las exigencias de aumento de la competitividad y mejora permanente de la calidad, que contemple las nuevas demandas de la revolución científico-tecnológica.

1.5.3.2. El trabajo como principio pedagógico: origen y actualización de la noción de educación politécnica

Como alternativa a las teorías economicistas reseñadas, emergen otros discursos pedagógicos que parten del supuesto de que lo educativo no debe proyectarse en clave de subordinación o incluso adaptación al modelo económico. Por el contrario se postula que los procesos educacionales constituyen prácticas sociales mediadoras de la sociedad en que vivimos, reconociendo su dimensión de reproducción pero también de transformación de lo dado.

³⁰ Gentili (1994) y Rodrigues (2002).

En este marco, una noción que ha sido histórica y políticamente central para los discursos pedagógicos marxistas ha sido la de educación politécnica. Según Nosella (2007), surge en el contexto de la revolución industrial del siglo XIX, quedando inicialmente asociada a la tradición francesa positivista de la época que la entiende como el aprendizaje de varias técnicas. Es decir que representa una tradición cultural anterior a Marx, que buscaba que la educación politécnica permitiera satisfacer las necesidades de la industria, en dirección de instruir una fuerza de trabajo capaz de tener versatilidad pluriprofesional.

Posteriormente, en los textos de Marx este concepto aparece ligado a la interpelación radical a la división social del trabajo, que mutila ciertas capacidades humanas y produce desigualdades en función de los tipos de actividades realizadas. En cambio, la introducción de la referida noción se encamina a superar la dicotomía entre trabajo manual e intelectual, entre instrucción profesional e instrucción general, orientándose hacia la unidad teoría-práctica, la omnilateralidad humana, la posibilidad de la plena y total manifestación del sí mismo, independientemente de las ocupaciones específicas de la persona.

La tradición marxista continuó reelaborando este discurso, tanto a nivel de Europa (destacándose puntualmente los aportes de Gramsci y Manacorda) como de Latinoamérica (Saviani y Frigotto aparecen como autores relevantes en este caso). Resulta de particular importancia considerar la lectura crítica formulada por estos pensadores a la luz de la aplicación restringida del concepto de educación politécnica que se procesó en las experiencias educativas de los países del llamado “socialismo real”, las que tendieron a otorgarle un sentido cientificista e iluminista, que no logró desprenderse de su acepción original focalizada en la vocación profesionalizante. Asimismo, otra precisión que merece ser atendida remite al riesgo de desplazar el significado del término referido a la técnica, interpretándola en una lógica positivista como instrumento de trabajo metafísicamente determinante del ser humano.

Asumiendo estos resguardos, actualmente:

“la propuesta es combinar en un mismo proceso educativo la formación teórica, la educación física y tecnológica para enfrentar los desafíos de la sociedad contemporánea. La formación politécnica representa el dominio de la técnica a nivel intelectual y la posibilidad de un trabajo flexible con la recomposición de tareas a nivel creativo. Podemos identificar una coincidencia de objetivos entre el enfoque antropocéntrico de la tecnología para su utilización en el trabajo y los principios educativos de la politecnia. (...) en este enfoque del trabajo la máquina es una herramienta del hombre utilizada para potencializar sus habilidades. El trabajador se coloca de forma crítica y autónoma participando no sólo de forma operativa, sino también pudiendo interferir en la elección, definición, concepción e implantación de las tecnologías y del proceso de producción.” (Segre, 1995: 396-397).

1.5.4. Aportes desde la Educación para la Construcción de Ciudadanía

En el mundo de la educación hay formulaciones que de tanto repetirse corren del riesgo de acabar vaciándose de contenido, al quedar presas de los vaivenes de las “modas” pedagógicas. Se convierten en lugares comunes y pierden entonces su potencial para interpelar nuestros discursos. Esto podría haber ocurrido con la denominada Educación para la Ciudadanía, que a priori concita consensos, aunque resulta preciso detenerse a pensar sus alcances actuales. ¿Qué hay de nuevo en este concepto? ¿Qué sentidos encierra? ¿Hay un solo modelo de ciudadanía? ¿Cuál es su relevancia en las coordenadas del presente?

Como referencia inicial, cabe tener presente que desde sus orígenes históricos lo escolar estuvo ligado a la construcción de ciudadanía. En otras palabras, se puede afirmar que la escuela nació de la mano de la necesidad social de formar ciudadanos. En términos de Fernández Enguita:

“La ciudad entraña la convivencia y, en algún grado, la cooperación (indirecta, a través del mercado, y directa, por medio de organizaciones y estructuras administrativas) por encima de los límites de los grupos familiares o tribales, de los oficios y ocupaciones, de los espacios de vida y trabajo, del sexo y la edad... Para ello es necesaria una cultura compartida, desde el reconocimiento de una autoridad común, pasando por una lengua franca o un sistema generalmente aceptado de pesos y medidas, hasta unas normas eficaces de convivencia. Nada hay de sorprendente, pues, en que las primeras escuelas no especializadas (no exclusivamente dedicadas a formar monjes, escribas, etc.) de las que tenemos noticia aparezcan precisamente en las ciudades: en la polis griega, en la civitas romana, en la ciudad medieval y en la città renacentista. La ciudad supone, claro está, la existencia de excedente económico y el desarrollo de la división del trabajo, que constituyen las condiciones de posibilidad de la escuela, pero también un conjunto de relaciones sociales complejas, ya no espontáneas o primarias, sino deliberadamente construidas o secundarias, que determinan su necesidad.” (Fernández Enguita, 2008: 16-17).

No corresponde ni sería viable adentrarnos aquí en un recorrido de la noción de ciudadanía que se inicie en la Antigüedad, aunque ese sea seguramente el escenario fundacional. Sí es pertinente abordar brevemente sus implicancias en el contexto de ascenso y consolidación de los Estados-Nación, ya que de aquí se deriva una de las concepciones que se extiende hasta nuestros días, con gran fuerza en la configuración de los discursos políticos y pedagógicos.

Siguiendo la lectura de Etchegoyen (2006), cabe decir que a la luz de las bases filosóficas que inauguró el pensamiento ilustrado, se advierte la demanda de procesar el tránsito del súbdito al ciudadano. El crecimiento económico y la expansión política de la burguesía exigen la consagración legal de ciertos derechos cívicos, entre los que se destacan la libertad (derecho de hacer lo que no dañe al otro), la propiedad (derecho a disfrutar del patrimonio en forma privada, independiente de la sociedad), la igualdad ante la ley y la seguridad (la sociedad existe para garantizar la conservación de las personas y los derechos

precedentes). Es decir que en este caso la ciudadanía se define en función de los derechos formales.

El autor critica este enfoque porque conlleva considerar:

“al hombre como una unidad aislada y enfrentada al todo; no es que la libertad de cada uno se realiza en la libertad de todos, sino que en el otro encuentra su límite. La sociedad aparece como un marco externo a los individuos, como una limitación de su independencia originaria.” (Etchegoyen, 2006: 140).

Asimismo, se ha señalado que a pesar de su formulación aparentemente universal, bajo este discurso la condición de ciudadano se circunscribió al hombre blanco, europeo y propietario. Por mucho tiempo, tanto las mujeres como los “pobres” permanecieron excluidos de la pretensión de ciudadanía.

Sin embargo, desde la perspectiva reseñada, lo expuesto no implica desconocer el legado que el pensamiento ilustrado representó en términos de su época, a la vez que punto de partida irrenunciable para la progresiva consagración universal de los derechos políticos como instrumentos legales de lucha para la conquista de nuevos derechos.

El paradigma anterior siguió su propio desarrollo y extiende su vigencia hasta nuestros días, aunque no lo hace en solitario. En las últimas décadas del siglo XX comenzó a ganar espacio el modelo neoliberal que introduce su propia concepción de ciudadanía.

En base al análisis propuesto por Gentili (2003), puede afirmarse que en este modelo se establece una equivalencia entre el ciudadano y el consumidor. Éste remite a un tipo de práctica y ejercicio en el mercado, entendido como el mejor espacio de intercambio entre individuos. En esta perspectiva, la desigualdad es necesaria para que exista competencia; si no hay competencia, los mercados se desmoronan. Se pretende compatibilizar y hacer funcional la acción ciudadana con los ideales de esta sociedad. Sólo se acude al ciudadano a efectos de promover que su intervención en el mercado se realice bajo la óptica de agente responsable.

El proyecto neoliberal impulsa el achicamiento / debilitamiento del Estado, con lo cual el espacio nacional deja de asegurar los derechos fundamentales a todos. Ante la relativa retirada de una institución que construya el sentido de pertenencia de todos los integrantes de la nación, opera una creciente fragmentación cultural e incluso la exacerbación de un comunitarismo simbólico o imaginario.

En este sentido, Lopes Reis (2006) advierte que se acentúan las identificaciones particulares vinculadas a la raza, la religión, el género, la orientación sexual, el origen étnico o nacional, particularmente si son diversos a los de la mayoría. Esta situación registra implicancias contradictorias. Ciertamente, el derecho a la diferencia juega un papel positivo cuando es recurrido en un sentido anti-discriminatorio. Sin embargo, según esta pedagoga, su radicalización o la

acentuación de dualismos en que deriva en ocasiones, puede representar un afianzamiento de tendencias conservadoras, avivando intolerancias e incluso fundamentalismos.

En tercer lugar, se configura una concepción que vincula la ciudadanía a procesos de democratización del poder. En este caso, se asume que el carácter jurídico es una condición primera y básica para transformar la ciudadanía, pero se profundiza más allá de los límites de la consagración formal de los derechos.

Recuperando nuevamente a Gentili, cabe decir que en esta perspectiva se apuesta a la construcción de una ciudadanía entendida como práctica social sustentada en ciertas condiciones que se explicitan a continuación.

- Igualdad: no sólo en términos de pertenecer a una misma comunidad política, sino en un sentido más sustantivo, más radical. La igualdad se define en relación a la noción de justicia.
- Participación efectiva: trasciende el ejercicio periódico del voto asociado a la elección de autoridades, cuyo objetivo es delegar la gestión de poder. Refiere a la transferencia progresiva del ejercicio del poder político, del control y de la fiscalización a las comunidades.
- Solidaridad: se entiende desde una concepción activa, que se distancia de la actualización de viejos sistemas de caridad y asistencialismo focalizado cuyo objetivo es evitar que la pobreza se torne amenaza. Implica la disposición a la construcción de condiciones de distribución igualitaria de los derechos, suponiendo decisiones a nivel de políticas públicas, áreas de inversión y sacrificio de ciertos sectores que conservan / acumulan privilegios en desmedro de otros.
- Construcción de un horizonte utópico: la ciudadanía se construye en el marco de un proyecto que persigue la transformación y la emancipación humanas, no como apuesta a un camino definido y cerrado, sino como posibilidad de pensar y construir alternativas. Esto abarca la esfera de los derechos, las prácticas, los valores y principios morales sociales e individuales.

Los tres modelos / discursos desplegados se han ligado históricamente a proyectos pedagógicos con sentidos divergentes, si bien las políticas y prácticas educativas tienden a expresar una complejidad y un carácter híbrido mayores que los que estos paradigmas interpretativos logran capturar. De todos modos, es claro que cualquier proyecto de transformación del formato escolar exige debatir previa y simultáneamente un programa que la sustente, pautando rumbos en torno a las viejas interrogantes de *en qué* y *para qué* educamos.

Un aporte interesante en esa dirección es la propuesta de Martín (2006), quien asumiendo -desde una lectura filosófica y pedagógica consistente- el horizonte de la Educación para la Ciudadanía, sitúa como posible itinerario de finalidades

sustantivas de la acción educativa el *conocer*, *manejar*, *valorar* y *participar*. Desplegaremos sucintamente los significados que este programa formula y los conflictos ante los que plantea la necesidad de posicionarse:

- Educar para conocer: la transmisión de saberes a las nuevas generaciones es el núcleo central de la educación entendida como humanización. Aquí la tensión se ubica entre el valor de uso del conocimiento escolar (recupera el sentido original de la filosofía de desear conocer el mundo, pues valora que ha sido desplazado) y su valor de cambio (peligrosamente ha acabado por reducirse a obtener la aprobación para el pasaje de curso). El asunto es entonces resignificar la relación entre conocer como fin en sí mismo y su dimensión instrumental.
- Educar para manejar: en clave etimológica, “manejar” deriva del latín *manus* (mano). Se parte así de criticar la marginalidad de los aprendizajes técnicos y tecnológicos en las instituciones educativas, que han desconocido lo que el *homo sapiens* encierra de *homo faber*. Asimismo, se señala que el abordaje de las destrezas a nivel escolar ha reproducido las formas de socialización más tradicionales e injustas. Este desafío implica educar para manejarse con completa autonomía a nivel de las técnicas de la esfera doméstica, el conocimiento de los oficios artesanales e industriales, la apropiación de habilidades vinculadas al ocio (no al negocio), el uso de los nuevos entornos digitales y las redes telemáticas.
- Educar para valorar: en este caso se plantea que además de la verdad y la utilidad, existen criterios para distinguir lo bueno, lo bello y lo justo, refiriéndose así a la formación del juicio moral, estético y político de quien se educa. Se distancia de la apelación a educar en valores tomados de un modo sustantivo, introduciendo la necesidad de educar en la pluralidad que supone el diálogo (exige criterios de racionalidad). Importa que el proyecto educativo habilite espacios en los que sea posible la deliberación y el aprendizaje de la naturaleza controvertida de estos universos, en tanto la capacidad de juicio sobre el mundo es condición para involucrarse en la construcción democrática.
- Educar para participar: se retoma la caracterización aristotélica del ser humano como animal político, fundamentando que la convivencia en sociedades complejas requiere de una ciudadanía comprometida, dispuesta a implicarse cotidianamente. Se establece una distinción de la participación como sinónimo de *tomar partido* (votar y elegir con criterio) o de *tomar parte* (saber negociar, cooperar y decidir en forma colectiva), puntualizando que reducir la democracia a lo primero es sinónimo de debilitarla. El desafío es educar sujetos políticos que puedan participar creativa y responsablemente en las distintas esferas: como trabajadores, como miembros de asociaciones, como habitantes, como usuarios de servicios, como consumidores.

A modo de síntesis, vale la pena remitirse a las palabras del autor al decir que:

“Es necesario que en las aulas los alumnos convivan (y no sólo estén), compartan (y no sólo recelen), cooperen (y no sólo compitan), disientan (y no sólo consientan), discrepen (y no sólo callen), discutan (y no sólo escuchen), confronten (y no sólo comparen), negocien (y no sólo acepten), consensúen (y no sólo impongan), para que así acaben aprendiendo a decidir juntos (y no sólo a asumir individualmente las decisiones tomadas por otros).” (Martín, 2006: 81).

Por último, un aspecto a destacar a partir de los aportes que realizan los diferentes autores, refiere a la importancia de visualizar los campos problemáticos de la Educación para el Trabajo y la Construcción de Ciudadanía en términos relacionales. En esta dirección intenta avanzar el próximo apartado.

1.5.5. Desafíos de la educación tecnológica profesional en la sociedad contemporánea

La relevancia y la vigencia del debate en torno a la temática que es objeto de abordaje en el presente capítulo tuvieron una expresión significativa en ocasión de la realización del Seminario Internacional 2009 *“Educación y Trabajo. Interrelaciones y políticas”*, organizado por UNESCO – IPE³¹.

Durante la instancia se propuso discutir la compleja relación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo, admitiendo que ambos campos poseen relativa autonomía -con dinámicas y racionalidades propias-, al tiempo que cierta interdependencia.

En particular, a los efectos de la elaboración del PNE 2010 – 2030, se expusieron algunas perspectivas de especial pertinencia en relación al enfoque prospectivo que introducen. En función de ello, se reseñarán a continuación los principales aportes que pueden constituir insumos en el contexto que nos convoca. Cabe puntualizar que la selección no implica suscribir los posicionamientos expuestos, sino que pretende recuperar ideas fermentales que contribuyan a resignificar la agenda de cuestiones a abordar.

El sociólogo Mariano Fernández Enguita, en su ponencia denominada *“El desafío de la educación en la sociedad del conocimiento”*, desarrolló la tesis de que lo característico de la economía de la información es el crecimiento exponencial del papel de la cualificación.

La cualificación es entendida por este autor como una expresión del capital cultural, que refiere a

“la posesión de una información y un conocimiento mayores que los de otros y/o simplemente distintos pero más escasos (en relación con las necesidades económicas).” (Fernández Enguita, 2001: 37).

³¹ Sede Regional Buenos Aires, 1 y 2 de octubre de 2009.

El autor postula que la humanidad estaría atravesando una Tercera Revolución Industrial, cuyo rasgo determinante sería la transformación en cuanto a las dimensiones y el papel del conocimiento (la ciencia y la tecnología), que por su desarrollo intensivo permite nuevas formas de movilización de los medios de producción y de coordinación del trabajo, a gran escala y a través de estructuras reticulares.

En términos de división social, esto configura la polarización entre “creativos” y “ejecutores”, ligada al despliegue y fortalecimiento de científicos y profesionales, en contraste con la situación de los trabajadores no cualificados o escasamente cualificados, que se ven expuestos al riesgo constante de ser sustituidos en su labor por tecnología que reduce los costos de producción. Se procesa un cambio en la estructura de la cualificación para el trabajo, respecto a las características y al peso relativo de sus componentes:

- rutinas: requieren de un conocimiento operativo que se adquiere por aprendizaje práctico. Su tendencia es a la disminución en función de su creciente automatización y mecanización;
- diagnósticos: requieren de un conocimiento profesional basado en un aprendizaje predominantemente teórico. Registran tendencias de disminución o aumento según las áreas de cualificación, siendo en parte accesibles a la inteligencia artificial y a los sistemas expertos;
- innovaciones: requieren del conocimiento científico que se sustenta en un aprendizaje activo. Su peso como componente de la cualificación va en aumento, siendo sólo accesibles a la inteligencia humana.

Si bien se admite que los distintos tipos de conocimiento pueden formar parte de un mismo trabajo, lo hacen en combinaciones muy diferentes y en una relación asimétrica.

“Los trabajos centrados en la innovación requieren siempre del diagnóstico y de procedimientos establecidos; los trabajos rutinarios pueden no incluir el diagnóstico y raramente suponen innovación. Toda vez que es posible separar los distintos componentes: investigación, diagnóstico y rutinas, también lo es asignar su realización a diferentes personas. De hecho, la división que podríamos llamar vertical del trabajo –la separación entre concepción y ejecución- consiste en gran medida en esto mismo.” (Fernández Enguita, 2001: 40).

En este sentido, se plantea que la sociedad del cambio y la economía de la innovación requieren básicamente de la creación de conocimiento nuevo (investigación, experimentación, evaluación) y de la renovación del conocimiento en uso (perfeccionamiento, reciclaje).

Justamente, del crecimiento de la demanda de conocimientos científicos y profesionales de alto nivel (en el conjunto del mercado de trabajo y en la configuración interna de numerosos empleos singulares) se deriva la importancia social y económica inédita que adquiere la educación en nuestros tiempos, en tanto

“la concentración de la cualificación depende en lo esencial -aunque no sólo- de las oportunidades escolares y del funcionamiento del sistema educativo.” (Fernández Enguita, 2001: 39).

El autor nos invita a reflexionar acerca de una paradoja: aunque el escenario de importancia creciente de la cualificación podría implicar un mayor acercamiento a la “utopía meritocrática”, esto no es lo que sucede. Por el contrario, se verifican situaciones de profundización de la desigualdad. ¿Cómo se explica y qué políticas pueden revertir esta tendencia?

En primer término, se señala que la sobreabundancia de la información genera por sí misma escasez de conocimiento, en tanto se democratiza el acceso a la primera pero se polariza la distribución del conocimiento relevante.

En segundo lugar, a diferencia de los pronósticos de la “Teoría del capital humano”, se verifica un sesgo acumulativo en el acceso a las cualificaciones, por la interferencia del capital económico y social en la provisión del capital cultural. De este modo, no solamente el “logorríco” y el “logopobre” desarrollan vidas divergentes, sino que se genera el “efecto Mateo”, por el cual quien posee cualificaciones se encuentra en mejores condiciones para continuar accediendo a ellas, con lo que se habilita el espiral de la desigualdad.

En cambio, la alternativa de una sociedad más igualitaria se vincularía con la democratización del aprendizaje a lo largo de toda la vida, exigiendo entonces un ciclo recursivo Educación – Trabajo y la consiguiente jerarquización de la formación profesional. En este sentido:

“Equipar al conjunto de la fuerza de trabajo con un elevado grado de cualificación que permita la especialización nacional en actividades de alto nivel tecnológico y una movilidad laboral sostenible o dejar que el grueso de se deslice hacia la degradación del empleo, el aumento de la tasa de dependencia y la puesta a prueba de la cohesión social será la disyuntiva de las políticas públicas.” (Fernández Enguita, 2009: 1).

En ese marco, formula la relevancia de que los Estados inviertan en educación atendiendo a los nuevos desafíos que la institución escolar debe enfrentar:

- Una buena formación inicial favorece la posibilidad de la formación continua (a través del retorno a la institución, la práctica laboral, la autodidaxia), al tiempo que el fracaso inicial conduce a una “vía muerta” (falta de confianza, escaso desarrollo de la capacidad de aprender, exclusión de la oferta de formación, desempleo y empleos de baja calidad).
- La importancia de la generalización de la Educación Media debe procesarse en un contexto en que la ruptura del monopolio escolar del conocimiento disminuye la atención y/o el interés de quienes se educan y aumenta los fenómenos de desvinculación y de “desapego escolar” (incluso entre quienes permanecen en el sistema educativo).

- Buena parte del conocimiento a enseñar está fuera de la escuela pero accesible a la comunidad, por lo que la cooperación con el entorno y la construcción de una red de instituciones de enseñanza se configura como un desafío central.
- El acceso a la “galaxia Internet” como uno de los principales ámbitos de difusión y adquisición de la cultura en nuestra época requiere de una profesión docente que domine y aprecie las tecnologías de la información y la comunicación, comprometida y equipada para ello.

Por otra parte, interesa a continuación desarrollar algunos planteos expuestos por el especialista en Educación para el Trabajo Tomás Valdés Cifuentes, en su conferencia *“Nuevos retos para las enseñanzas profesionales”*.

Su presentación se enmarcó en un diagnóstico general que puntualizó brevemente la relevancia de los cambios contemporáneos en el mundo del Trabajo:

- modificación de su centralidad como factor de cohesión social,
- precarización del empleo y flexibilización laboral,
- atomización y deslocalización de las empresas,
- aparición de formas de trabajo no presencial,
- tercerización progresiva de las economías,
- desequilibrio estructural creciente entre bloques económicos y regiones en el mundo, que induce niveles inéditos de concentración de la riqueza.

No obstante el carácter sistémico de las transformaciones reseñadas, el autor subrayó la importancia de atender a la especificidad de la realidad socioproductiva y laboral en América Latina, proponiendo como pregunta clave: ¿cómo habilitar la inserción laboral de las personas en contextos que no generan empleo? En sus palabras:

“En medio de un proceso de globalización que concentra cada vez en menos países las opciones de producción y empleo, que articula una red mundial de distribución y consumo basada en economías de escala (controladas por cada vez menos operadores), que deja fuera de los mercados a un conjunto de estados que representan la mitad de la población mundial, ¿cómo seguir preparando a generaciones enteras para empleos inexistentes y pensar que la responsabilidad de la educación para el trabajo acaba con la certificación y la emisión del título de egresado?” (Valdés Cifuentes, 2009: 1-2).

En este sentido, se afirma que urge reinventar la Educación para el Trabajo, trascendiendo el modelo de la vieja educación técnica y profesional del siglo XX que *“no tiene solución”*, en tanto se articulaba siguiendo un modelo taylorista que

generaría una demanda inagotable de fuerza de trabajo y mantendría inalterables durante largos períodos los perfiles profesionales demandados.

Desde la perspectiva referida, la “sociedad del conocimiento”, aun sin pretenderlo de manera planificada, genera una posibilidad para los países tecnológicamente dependientes en relación a la posibilidad de producir ideas, instalando el desafío de promover la transformación de economías intensivas en mano de obra en economías intensivas en conocimiento. Por consiguiente, la relevancia de la Educación para el Trabajo no debería pensarse en términos de obligación hacia las empresas, sino de su responsabilidad en la satisfacción de un derecho de ciudadanía al contribuir a democratizar la distribución del conocimiento.

Según este especialista, la tendencia actual a revertir implica la concentración social del capital simbólico (capacidades que permiten interpretar la realidad y operar sobre ella), así como la distribución estamental del conocimiento profesional, lo que conduce a una construcción hereditaria de la función social pautaada por el determinismo socioprofesional y la desaparición del estímulo por el logro en el desempeño profesional.

Los Sistemas de Educación Técnico Profesional deben entonces intervenir para favorecer la distribución equitativa de las rentas inmateriales (expectativas, intereses, motivación y conocimientos) y de las oportunidades de acceso al trabajo elegido, contemplando simultáneamente el valor de uso y el valor de cambio del conocimiento.

Sobre este último aspecto, el autor formula ciertas precisiones que es oportuno considerar. Bajo los supuestos de que la primera responsabilidad del sistema educativo en una sociedad democrática es enseñar a elegir y que “*sólo el trabajo elegido es mejor que ningún trabajo*”, se configura la importancia de incorporar la planificación del desarrollo personal como componente central de la Educación para el Trabajo. En este sentido:

“El interés profesional es una construcción cultural y por tanto educable. La orientación vocacional y profesional constituye un proceso educativo de asesoramiento para la toma de decisiones, imprescindible para el mantenimiento de la motivación durante los procesos de aprendizaje.” (Valdés Cifuentes, 2001: 16).

Al respecto, el autor entiende que la mejor formación profesional es la que se desarrolla en la escuela básica, en tanto en esa fase se adquieren el dominio de los códigos y las capacidades generales que permiten al sujeto interpretar su entorno físico y simbólico. Particularmente, alude a la importancia de “*enseñar a desear*”, en el sentido de ampliar el universo de opciones vitales, de enseñar a construir motivos / sentidos.

Entre las capacidades a enseñar a las personas para la gestión autónoma de su inserción profesional, se menciona incorporar a los niveles educativos obligatorios: operar en la incertidumbre, identificar las necesidades de consumo, comprender las relaciones del capital, gestionar riesgos, actuar en redes sociales,

desarrollar actividades de organización / comunicación, favorecer la innovación y la creatividad en el aprendizaje.

Estas exigencias curriculares también se extienden lógicamente al reto de transformar las trayectorias de formación en la Educación Técnico Profesional en América Latina. Por ello,

“El objetivo es convertir nuestras viejas escuelas en lugares de investigación, creación, producción y transferencia significativa de conocimientos sociales y actitudes emprendedoras. El resultado, la proliferación social de ‘cerebros en obra’, ‘corazones comprometidos de obra’, ‘mentes apasionadas de obra’, ‘pensadores innovadores de obra’, ‘emprendedores infatigables de obra’. El futuro de las sociedades latinoamericanas, su lugar en el siglo XXI, su definitiva emancipación e independencia económica no se construirán con las manos. Serán el resultado de mentes y corazones comprometidos con las ideas y con el futuro de la sociedad de la que forman parte.” (Valdés Cifuentes, 2009: 2).

CAPÍTULO II

LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA: CONCEPTUALIZACIÓN, MODELOS Y PLANES NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

2.1. Políticas públicas, políticas educativas y planes de educación

2.1.1. Las políticas públicas: definición del campo

2.1.1.1. “La” política y “las” políticas

En una primera aproximación, “las políticas” como manifestación del accionar de los gobiernos son producto de “la política”, esto es, del intercambio bajo las modalidades de cooperación o conflicto entre distintos actores relevantes de la escena pública³². La correlación aparece como natural: quienes ostentan recursos de poder, de naturaleza institucional (gobernantes, dirigentes de los partidos políticos) o procedencia social (integrantes de cámaras empresariales, trabajadores sindicalizados, participantes de diversas organizaciones no gubernamentales, etc.) tienen un lugar protagónico en la vida pública y por ello es previsible que moldeen las políticas a desarrollar. En esta mirada, existe cierto determinismo en la orientación de las decisiones gubernamentales, que serían un producto más o menos lineal de la arquitectura del poder en una sociedad y momento determinados.

Por otro lado, las políticas públicas como modalidad de actuación sobre los complejos procesos sociales exigen cierta racionalidad y adecuación entre las medidas a implementarse y los problemas que se procuran resolver o anticipar. Ello demanda diagnósticos certeros, la ponderación de distintas alternativas de intervención y la elección de aquélla que se estime más eficaz y eficiente para la consecución de los fines definidos. Como puede comprenderse, esta racionalidad de naturaleza técnica es distinta -y en ocasiones opuesta- a la anteriormente expuesta, de índole política.

Ambos enfoques cuentan con argumentos a su favor, pero también pueden apuntárseles carencias y riesgos. En sociedades democráticas plurales, el “realismo político” asegura una hechura de políticas respaldada por un número crítico de protagonistas relevantes, pero también tiende a favorecer la reproducción de un mapa de poder específico. Propende, entonces, a programas más conservadores, y estrecha las oportunidades para las transformaciones más audaces. Por su parte, el “racionalismo” de las políticas públicas favorece soluciones presuntamente más “objetivas” y mejor fundamentadas, y eventualmente más innovadoras, aunque al costo de menospreciar la necesaria sustentabilidad política de los programas que se adoptan y de la amenaza de un desplazamiento del protagonismo desde sujetos legitimados a elites tecnocráticas.

³² Ambos conceptos son recogidos, en la literatura anglosajona, por los términos “policies” y “politics”, respectivamente.

Esta oposición entre un paradigma de políticas orientadas por conductas y métodos racionales de naturaleza científica que guíen la búsqueda de las mejores soluciones posibles, y otro en la que se las concibe como tributarias de pugnas entre intereses, de luchas por posiciones en las que se ponen en juego los recursos de poder de cada uno (entre ellos el conocimiento especializado) tiene una larga tradición. La discusión cuenta con ricos antecedentes en la teoría política: Platón, Rousseau y el propio Marx han sido ubicados en la escuela “científica”, en tanto pensadores como Maquiavelo y liberales como Stuart Mill se encuentran entre quienes justifican el accionar del estado como emergente directo de los factores de poder.

Si bien la discusión no está saldada, es innegable que la política práctica en los estados democráticos supone cierta correlación entre ambos ingredientes, de proporciones variables de acuerdo al país, la coyuntura y las distintas políticas sectoriales. Es igualmente cierto que en la etapa histórica particularmente compleja en la que vivimos, cualquier política que pretenda ser eficaz y legítima -no sólo “legal”- requiere del concurso del conocimiento especializado y de amplios sustentos políticos y sociales.

2.1.1.2. ¿Qué es una política pública?

Seguendo a Aguilar Villanueva (1992), pueden identificarse los siguientes caracteres en una política pública: comportamiento intencional, acción (o inacción) con sentido, que involucra a varios actores (decisores y operadores), en un curso de acción (proceso, no una sola acción), decidido por una autoridad formal – legal competente, de manera obligatoria para la sociedad, y con efectos en el sistema político y social (productos e impactos).

En términos generales, esta definición es consensuada en la academia. Mas algunos autores de la escuela europea, como Meny y Thoenig (1992) agregan el componente de la “orientación normativa”: las políticas públicas reflejan además cosmovisiones, marcos ideológicos y preferencias de los decisores, lo que les otorga dirección y sentido.

Este tipo de definiciones presentan como nota distintiva un apartamiento con respecto a las concepciones formalistas del accionar estatal, típicamente asociadas al estudio de disciplinas como el derecho público y la administración pública. Para la ciencia política en particular -y para las ciencias sociales en general- las políticas públicas no son solamente un acto de autoridad, sino también un proceso complejo y plural, con múltiples actores públicos y privados envueltos en relaciones de cooperación, competencia o conflicto, cada uno de ellos dotado de distintos recursos para incidir en las decisiones públicas (económicos, cognitivos, simbólicos, etc.). Asimismo, este enfoque sustantivo no se agota en la toma de decisiones, sino que comprende todo el decurso de las políticas públicas, incluyendo las transformaciones sobre el entorno social que puedan generar.

Para dar cuenta del completo proceso de desarrollo de una política pública se acude por lo general a la idea del “ciclo de políticas”, sucesión de etapas o fases

que comprende la introducción de un problema en la agenda política, la formulación de una política específica para su tratamiento, su posterior implementación y, por último, la evaluación de sus productos e impactos. Se trata de un constructo interpretativo para dar cuenta de los variados actores, racionalidades y propósitos que suelen primar en una u otra etapa, pero toda la literatura especializada admite que no consiste en una secuencia lineal, por cuanto existen habitualmente solapamientos entre las distintas fases y entre políticas preexistentes y otras que comienzan a promoverse, y una retroalimentación continua entre viejas y nuevas políticas.

Una asunción central en este modelo analítico es que todas las etapas del ciclo de políticas son *políticas*. Hace cuatro o cinco décadas atrás, se concebía que el momento político de las políticas públicas era exclusivamente el de su formulación, instancia en la que debía seleccionarse una alternativa de intervención entre varias disponibles, de acuerdo a las preferencias de los decisores y a la influencia de otros protagonistas. En esa visión ya superada, la fase de implementación suponía la mera aplicación administrativa de la solución adoptada, y la posterior evaluación se limitaba a un cotejo entre los objetivos perseguidos y los efectivamente logrados. En los estudios contemporáneos, en cambio, se asume que en cada una de las estaciones del ciclo de la política pública conviven dialécticamente los componentes racionales y de pugna política a los que hicieramos referencia en el numeral anterior. Así, el pasaje de la decisión a su efectiva implementación se verá mediado por las concepciones, intereses y modalidades de acción colectiva de los sujetos comprendidos (burocracias públicas, profesionales del Estado de bienestar, particulares comprendidos por regulaciones), y la evaluación se realizará además según la distinta racionalidad de cada uno de los actores y de la propia opinión pública.

2.1.2 Las políticas educativas como políticas públicas

En tanto políticas sectoriales, las políticas educativas comparten todos los caracteres anteriormente expuestos. Sin embargo, también están dotadas de caracteres particulares que las diferencian del resto de las políticas.

Pedró y Puig (1999) identifican dos conjuntos de particularidades, referidas al ciclo de políticas antes descrito y a su traslación en transformaciones sociales, con especial referencia a las reformas educativas.

Según estos autores, las particularidades de las políticas educativas vinculadas al ciclo de las políticas son las siguientes:

- En la fase de agenda o identificación del problema: el origen de la intervención estatal en el sector suele provenir de un desfase entre las orientaciones y objetivos del sistema escolar y los requerimientos del sistema social, o bien de un juicio de ineficacia del sistema escolar, entendido como un desequilibrio entre lo que debería conseguir y lo que en realidad consigue.

- En las fases de análisis y decisión: las reformas educativas requieren de un período adecuado de experimentación y de prueba, especialmente si afectan al currículum, a los métodos y los contenidos de la enseñanza. A su vez, las políticas educativas de mayor enjundia no pueden resolverse por vía administrativa y ni siquiera legal, sino que siempre es necesaria una negociación tendiente a conseguir los apoyos de los diferentes actores del sistema escolar. Estas peculiaridades le confieren a las políticas educativas una cierta parsimonia que las distingue de otras políticas.
- En la fase de implementación, las políticas educativas más importantes requieren de una aplicación progresiva y gradual previa a su definitiva generalización. Este gradualismo es indicado para favorecer las adaptaciones a los contextos locales, para resolver sucesivamente los conflictos particulares que puedan ir surgiendo, y para posibilitar el financiamiento de las transformaciones más ambiciosas. *“Así, si se ha reformado la educación primaria y esta dura ahora seis años, habrá que esperar este período de tiempo como mínimo para poder decir que se ha generalizado y completado la reforma.”* (Pedró y Puig 1999: 57).
- En la etapa de evaluación, las políticas educativas demandan un monitoreo a lo largo de las diferentes fases, y no sólo en el momento de su culminación. Comprenden dos tipos de ponderaciones: el análisis longitudinal, aplicado a una cohorte de estudiantes a través del tiempo, y el análisis transversal, que enfoca distintas unidades o regiones en el mismo momento, con el propósito de determinar si hay cambios significativos en las sucesivas cohortes o si se producen disparidades regionales.

De acuerdo con los autores de referencia las políticas educativas también reconocen especificidades en sus efectos:

- Sus objetivos suelen ser definidos más bien cualitativamente (equidad, calidad, democratización), y por lo tanto es difícil medir el éxito de una política.
- Los efectos se producen diferidos en el tiempo, por lo que debe aguardarse el cumplimiento integral de los ciclos de reforma para proceder a su evaluación final. Asimismo, el solapamiento con las políticas preexistentes (por ejemplo, viejos y nuevos planes de estudio) dificulta la ponderación de los resultados de unas y otras.
- Relación no lineal entre recursos asignados y resultados obtenidos, con un rango de variación mayor aun al esperable en otro tipo de políticas.
- Estrecha ligazón con otras políticas sectoriales. En su faz pasiva, los resultados educativos son muy “sensibles” al impacto de otras

políticas; así, políticas sociales exitosas constituyen precondiciones favorables para la expansión de la matrícula y el mejor desempeño de los estudiantes. Pero también las políticas educativas repercuten directamente en otros campos públicos, tales como políticas de desarrollo económico o de empleo.

2.1.3. “Gobernar por políticas” versus “gobernar por planes”

Resulta evidente que no toda política pública constituye un “plan”. Si bien establecimos más arriba que toda política pública supone un conjunto de medidas (y no una de ellas individualmente considerada), existe una gran distancia entre éstas y el diseño más pretencioso y comprensivo plasmado en un plan sectorial de alcances nacionales.

Como cualquier otra política, la educativa se materializa mayoritariamente en un conjunto de decisiones de mediano porte o de mera aplicación de otras políticas preexistentes que delinearon los rasgos fundamentales de organización del sistema educativo. Cuando se intentan transformaciones de mayor trascendencia, se suele apelar a la sanción de nuevas leyes de educación, si es que guardan relación con aspectos institucionales y de gobierno, o a las denominadas “reformas educativas”, conjunto de programas destinados a la transformación de diversas áreas de la enseñanza dotados de cierta ordenación sistémica.

Un plan implica una estrategia de acción más completa y acabada que una ley o una reforma. Como se fundamentará en páginas siguientes, un plan configura una visión más comprensiva, compleja y racional del fenómeno que pretende contemplar -en nuestro caso, el educativo-, su situación actual, su proyección a futuro y de las estrategias y medidas a arbitrar para el logro de las metas que se definan.

Las opciones alternativas de “gobernar por políticas” o “gobernar por planes” encierran un conjunto de presupuestos y asunciones de valor y operativas diferentes. Es así que Aguilar Villanueva se pregunta: “¿Es posible todavía armar un proyecto nacional unitario, concretarlo en un plan nacional, y orientar toda la acción del conjunto social de acuerdo a un mismo ordenamiento de preferencias colectivas y al empleo de un mismo instrumental de acción?” (Aguilar Villanueva, 1992: 25).

Según estas miradas escépticas sobre la posibilidad y el mérito de los ensayos de planeación, “gobernar por planes” conlleva una serie de complejidades de difícil resolución. Por un lado, exige congregarse las conductas de todos los actores sociales mediante formas de control autoritario o, alternativamente, de la existencia de un consenso y apoyo político generalizado, difícilmente obtenible en el marco de sociedades plurales y heterogéneas, cuyo desenvolvimiento desborda los objetivos e instrumentos que un gobierno considera preferibles. Por otra parte, por sus pretensiones omnicomprensivas requiere de grandes capacidades de anticipación y cálculo acerca de la evolución de los problemas y la validez de las soluciones, careciendo de la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones cambiantes. En cambio el “gobierno por políticas” se compadecería mejor con un

accionar público más limitado y flexible, con el desarrollo de modelos y prácticas diversas y con un mayor protagonismo de los actores sociales.³³

Empero, también las fórmulas más acotadas de “gobierno por políticas” tienen sus carencias. La ausencia de un plan director conspira contra la debida articulación entre diferentes programas, induce el accionar de la administración hacia prácticas meramente responsivas y cortoplacistas, y tiende a separar rígidamente la regulación de un sector social entre actividades de dirección, resueltas en el centro del sistema de acuerdo a modalidades comúnmente tecnocráticas, y a prácticas efectivas libradas a la sociedad por fuera del andamiaje de autoridad. Asimismo, suelen ser ineficaces para enfrentar problemas complejos y arraigados, que requieren de lapsos prolongados de intervención pública sostenida y coherente para arribar a soluciones satisfactorias. Como fácilmente puede deducirse, y en consonancia con conceptos plasmados más arriba, estos asertos son especialmente válidos en el campo educativo. A modo de ejemplo, probablemente serán modestos los impactos en la calidad educativa de una estrategia de mejora de la formación docente que no se articulen con medidas orientadas en el mismo sentido en la carrera funcional y en la política de remuneraciones, o una reforma curricular que sea modificada parcialmente por otras posteriores antes de que haya podido completar todo su ciclo.

Por cierto, el instrumento de la planeación no es de por sí una respuesta necesaria y suficiente a cada uno de estos desafíos, y la frustración de experiencias de esa naturaleza que tuvieron su auge cuatro o cinco décadas atrás obliga a su ponderación crítica. Mas resulta conveniente distinguir analíticamente dos tipos de cuestionamientos que se han lanzado sobre el planeamiento: uno, vinculado a determinadas concepciones sobre el rol deseable del Estado y de los gobiernos en la conducción social. Otro, claramente diferenciable, que puso en tela de juicio el modelo clásico de planeación, de carácter verticalista y cuño tecnocrático, y ha propuesto modelos alternativos de planeamiento. Para la primera expresión, cualquier intento de planeación que vaya más allá de un “plan marco” es política y filosóficamente indeseable, por cuanto expande indebidamente el rol del Estado y afecta la libertad de individuos y grupos de la sociedad para desarrollar sus propias políticas. Para la segunda, en cambio, la planificación debe reformularse en torno a un armamento más amplio y plural, que defina los objetivos sociales democráticamente y aplique la estrategia operativa (lineamientos, medidas) de manera flexible y teniendo en cuenta los imperativos situacionales. A cada una de estas manifestaciones destinamos, por su orden, los dos numerales siguientes.

³³ Puede advertirse cierta correspondencia entre estas dos categorías y la oposición presentada por Vaz Ferreira entre “pensar por sistemas” y “pensar por ideas para tener en cuenta”.

2.2. La planificación en el contexto de las transformaciones estatales

La determinación del concepto y el rol de la planificación pública en una esfera colectiva determinada -en nuestro caso, las políticas educativas- no puede comprenderse cabalmente sin una remisión a la cuestión más general de los territorios reservados para el Estado y para el mercado en cada sociedad. En el devenir histórico los cometidos estatales han variado sustantivamente, de época en época y de país en país, desde esquemas absolutistas en un extremo a armados liberales en otro, en un movimiento de flujos y reflujos sucesivos que explicitan la naturaleza polémica y cambiante de este clivaje público-privado vertebrador del ordenamiento social.

Si acotamos temporalmente el radio de análisis, podemos identificar desde finales del siglo XIX, y con particular énfasis desde el segundo período de posguerra del siglo XX, la constitución y desarrollo de un modelo de relacionamiento público-privado caracterizado por una activa participación del Estado en la economía y por el suministro público de una pluralidad de bienes y servicios sociales, que fue denominado *welfare state* o Estado de Bienestar. La novedad se corresponde con el reconocimiento de la tercera dimensión de la ciudadanía -la económica-, que sucedió a sus facetas civil en el siglo XVIII, y política en el XIX. El Estado de Bienestar constituiría, entonces, la culminación de un proceso de expansión progresiva de los derechos ciudadanos (Marshall, 1965).

Siguiendo a Mishra (1989: 56), por Estado de Bienestar entendemos un sistema social caracterizado por:

- intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación;
- provisión pública de una serie de servicios sociales, tales como educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda. El carácter distintivo de esta amplia provisión de bienes y servicios es su universalidad, esto es, su direccionamiento hacia todos los grupos de renta de la población, con independencia del nivel de sus ingresos;
- responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, con categoría de derecho social y no de caridad.

El cumplimiento de cometidos estatales de tal amplitud, complejidad y diversidad exigía la movilización de recursos humanos y materiales de acuerdo a criterios racionales, afincados en un conocimiento certero de la realidad, en objetivos y metas claramente definidos y en procedimientos hábiles para procesar el tránsito desde un punto hasta otro. En otros términos, requería un *plan*. Como se ha sostenido, la idea de plan presupone tres axiomas: a) que el saber no sólo permite conocer sino también manejar / dirigir la realidad; b) que la razón es capaz de discernir qué es lo mejor en una situación determinada; y c) que la voluntad tiene la potencialidad necesaria para dirigir los procesos sociales (Aguerrondo, 2007: 3-4).

No es casual que la planificación moderna se haya desarrollado históricamente en coyunturas históricas y geográficas en las que los estados nacionales expandían sus funciones: como antecedentes, en la Rusia posrevolucionaria y en el Estados Unidos del “New Deal”, y más extendidamente, en Europa y Japón luego de la Segunda Guerra Mundial y de manera coetánea en América Latina. Bajo formatos de gobierno disímiles (socialistas, capitalismo de economía mixta, socialdemócratas o populistas), el “plan” orientó la ejecución de las nuevas misiones económicas y sociales de los estados, constituyéndose en ocasiones en una previsión y orientación exhaustiva de la evolución de las más diversas facetas de la vida social (desde la economía hasta el desarrollo urbano y territorial, comprendiendo, entre otras, también la educación). Se trata en todos los casos de la asunción de perspectivas desarrollistas, esto es, de la convicción de que el pasaje de las naciones a estadios superiores de prosperidad económica e integración social dependían de la orientación y del empuje de los estados.

Pero la planificación no sólo traslució el mayor activismo estatal. También supuso una convergencia inédita entre política y conocimiento científico aplicado, “cientificando” la política y “politizando” los saberes sociales. El desarrollo alcanzado a mediados del siglo pasado de apreciables niveles de conocimiento en los campos de las ciencias sociales, la administración pública y la estadística -por citar sólo algunos- posibilitó la promoción de políticas públicas asentadas en bases más sólidas y con pretensiones de previsión y operación sobre el futuro. A su vez, en modelos más maduros de planificación, el estudio de las condicionantes políticas impregnó los modos en que el saber especializado se aplicaba a la proyección y a la intervención estatal. Como se ha sostenido,

“La aparición del planeamiento tiene su origen en la alianza surgida entre la política y la ciencia en la segunda mitad del siglo XX, en especial en los Estados Unidos, que dio sustento a la creencia en el poder de la ingeniería social para resolver los problemas sociales, de manera que la alianza con la ciencia legitimó las políticas estatales” (Rodríguez Moreno, 2003: 51).

Esta alianza entre política y ciencia es particularmente compleja. Como bien señaló Matus (1972: 38), no se trata solamente de la relación entre dos procesos (planificación y desarrollo), sino también de una relación entre grupos humanos entre los que se encuentren políticos, técnicos, burócratas y grupos sociales organizados. Estos actores son protagonistas de un proceso político, un proceso técnico y un proceso administrativo. En tanto las autoridades políticas y la burocracia pública son factores preexistentes en estos procesos, los planificadores deben ganar su legitimidad frente a ambos para obtener un sitio en la administración estatal. Dada las distintas racionalidades de cada uno de estos sujetos, su articulación en una instancia de planificación de políticas públicas es por definición dificultosa.

De manera más radical, la planificación ha sido interpelada -con creciente éxito a partir de la década de 1980- desde visiones pluralistas liberales, que cuestionaron tanto su aptitud para conseguir los fines planteados, como la afectación de espacios de determinación que deberían ser delegados a los mercados y los individuos. El planteo de Aguilar Villanueva da cuenta cabal de estas posturas:

“gobernar de acuerdo a plan exige grandes dosis de control autoritario, o bien masivo consenso y apoyo político (...) el plan, incluido el proceso de planeación, requiere un consenso tan global e intenso que las democracias plurales no les pueden dar (...) el pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global (...) la acción social desborda la planificación gubernamental...” (Aguilar Villanueva, 1992: 26-27).

Estas críticas se han alineado con la alteración del supuesto fáctico que, como señaláramos, ambientó el surgimiento de la planificación: la extensión de los estados de bienestar, y su sustitución por formatos más acotados de intervención estatal en la economía y la problemática social. Naturalmente, modelos de desarrollo basados en el protagonismo de las fuerzas del mercado no requieren un “plan” decidido políticamente, sino que más bien tienden a asociarse con el impulso de “marcos de políticas” que fijan solamente algunas reglas generales que establecen límites básicos a su accionar, o a lo sumo constituyen sistemas de incentivos para la promoción de determinadas conductas.

Entre las manifestaciones más omnicomprensivas de la planificación, frecuentemente asentadas en concepciones y prácticas verticalistas y tecnocráticas y estas otras expresiones minimalistas, tributarias del retiro de los Estados, se han desarrollado más recientemente modalidades de planificación que asumen la pluralidad y complejidad de los procesos sociales y la necesaria contextualización política en la fijación de objetivos y procedimientos. Este aspecto nos lleva a la necesidad de conceptualizar y modelizar adecuadamente los distintos procedimientos y expresiones de la planificación estatal.

2.3. Los modelos de planificación

En la literatura especializada se distinguen claramente dos modelos básicos de planificación: el normativo -al que podría también identificarse como el “modelo clásico”- y su alternativa, el modelo de planificación estratégica. Un autor ineludible en este tema, el chileno Carlos Matus, reseñaba ya a comienzos de la década de 1970 los caracteres del modelo clásico:

“El procedimiento normativo define un curso del proceso de desarrollo que comprende las acciones ‘necesarias’ para cumplir determinados objetivos fijados ‘a priori’, pero sin utilizar hasta sus últimas consecuencias el conocimiento de los factores que explican y determinan la conducta; las acciones propuestas no surgen de las funciones reales de comportamiento, sino que se sobrepone a éstas una norma de conducta coherente con los objetivos. Entre la situación inicial y el objetivo hay una trayectoria eficaz que ‘debe’ sustituir al comportamiento real; esa trayectoria eficaz es simplemente un requisito de la norma-objetivo. El modelo no surge dialécticamente de la realidad, sino que se deduce de la norma-objetivo. Modelo y realidad están en planos diferentes, sin posibilidad cierta de contacto, separándolos la misma diferencia que existe entre comportamiento regla y regla ideal, entre necesidad y posibilidad.” (Matus, 1972: 101).

El mismo autor presentaba entonces las diferencias introducidas por el planeamiento estratégico:

“El procedimiento estratégico, en cambio, supone una respuesta del sistema ante alteraciones deliberadas, respuesta que puede orientarse hacia el cumplimiento de objetivos conscientemente elegidos. La norma es aquí el punto ‘hacia’ el cual se pretende encauzar el comportamiento del sistema. La trayectoria del proceso para alcanzar la norma no deriva de ésta, sino de ajustes posibles y sucesivos en el comportamiento del sistema. El procedimiento estratégico, lejos de superponerse a la realidad, emerge de ella, es la misma realidad y a la vez se distingue de ésta porque busca un medio de modificarla basándose en un conocimiento preciso de su funcionamiento” (Matus, 1972: 101).

Como puede deducirse de las citas anteriores, el modelo normativo de planificación es tributario de una concepción positivista, sustentada en tres supuestos básicos:

- 1) la posibilidad de anticipar los problemas más importantes a enfrentar en el futuro;
- 2) el conocimiento actual de los planificadores sobre las formas más efectivas para la solución de esos problemas; y
- 3) la aplicación de los medios específicos para la solución de los problemas no representa -en sí misma- un problema, sea por la no asunción de esta responsabilidad por parte de quien elabora el plan, o por la confianza en que quien decidirá e implementará la política cuenta con el poder y la competencia necesaria para imponer las recomendaciones (Mc. Ginn y Porter, 2005).

El modelo clásico constituye, por tanto, una expresión manifiestamente optimista en la capacidad moldeadora de la realidad que ostentaría el conocimiento especializado, que subestima la complejidad intrínseca de los procesos sociales y, más específicamente, su racionalidad política.

Por oposición, el carácter más contingente, relacional, comprensivo y sociopolítico del paradigma alternativo con respecto a su antecedente puede sintetizarse en el cuadro que sigue.

CUADRO 2

*Planificación normativa y estratégica:
comparación de sus conceptos principales*

Normativa	Estratégica
Estabilidad y certidumbre	Inestabilidad y turbulencia
Armonía de intereses	Concertación de intereses contrapuestos
Neutralidad respecto al objeto	Compromiso con el objeto
Regulación	Arbitraje
Equilibrio	Compensación de desigualdades
Visión lineal del conocimiento y la acción	Visión circular y recurrente
Predicción sobre el futuro (anticipado)	Previsión (anticipar condiciones de viabilidad)
Cálculo unidireccional (un solo planificador)	Cálculo interactivo (todos los actores planifican)
Solución única y homogénea	Soluciones diversas y selectivas
Separación del sujeto / objeto de la planificación	Integración del sujeto y objeto de la planificación
Orientación de conductas a partir de planes y acciones. El planificador decide qué y cómo hacerse	El planificador debe crear las condiciones para que el cambio sea posible
Plan - libro	Plan: matriz problemas-operación modular

Fuente: Fernández Lamarra, 2006: 54

El concepto de “estrategia” en este constructo de relevo implica asumir la doble dimensión de viabilidad de cualquier proyecto comprensivo de transformaciones. Por un lado, una viabilidad técnica o económica, anclada en la relación costo – beneficio de las medidas a implementar. Por otro -y esta es la novedad principal- la eficacia política, entendida como la capacidad de un conjunto de proyectos para cambiar la estructura de fuerzas sociales. La estrategia es, así, tanto un proyecto político en tanto implica definir la dirección y las formas de encauzar la realidad hacia un rumbo específico, como una actitud y un método, que demanda la integración coherente de las partes restantes de la planificación con dichas definiciones. Es posible, por ello, que en ciertos momentos la viabilidad política difiera de la trayectoria (secuencia) técnica, y en tales casos esta última deberá ajustarse a la primera. Asimismo, el patrón de desarrollo de un plan, entendido como el ajuste de cada uno de sus proyectos a la totalidad, puede variar según se modifiquen las situaciones materiales que constituyen su referencia.

Por este carácter social y político de la planificación es que Matus (1972: 118-119) asigna vital importancia al proceso intelectual de formación de conciencia, y al proceso material de creación de condiciones para el cambio. El primero es una tarea abstracta, por medio de la cual los grupos sociales integran sus situaciones de partida en una visión de conjunto que las explica como parte de un proceso con un sentido determinado, en una secuencia originariamente de

carácter intelectual y posteriormente social, que le otorga legitimidad y vivencia real. En cambio, el proceso material de creación de condiciones para el cambio es una acción concreta, que modifica progresivamente la posición de los grupos sociales frente a los cambios, alterando la posición relativa de cada uno de ellos ante las nuevas situaciones que el plan va delineando. Ambos procesos -el intelectual y el material- se influyen recíprocamente, por cuanto el primero abre nuevas posibilidades de acciones materiales, y éstas crean otras condiciones para la formación de conciencia.

De la misma forma que la planificación normativa se sustentaba en la racionalidad positivista, los desarrollos anteriores asumieron progresivamente un enfoque dialéctico. Surgió así una variante de cuño latinoamericano de la planificación estratégica, a la que se denominó “planificación estratégica situacional” o directamente “planificación situacional”. En el cuadro siguiente se comparan supuestos fundamentales del modelo clásico y de esta expresión renovadora.

CUADRO 3

Comparativo entre planificación normativa y situacional

	Planificación normativa	Planificación situacional
1. Objetivos	Normativos	Políticos
2. Agentes	Técnicos	Políticos/Técnicos/Administrativos
3. Oponentes	No se consideran	Se tienen en cuenta
4. Medios	Medios asignados	Creación de medios
5. Tipo de cálculo	No se considera	Estratégico y táctico
6. Restricciones	Materiales	Políticas
7. Ámbito de la planificación	Todo el sistema	Dominio situacional específico

Fuente: Aguerrondo, 2007: 10 (adaptación de Matus, 1987)

En esta expresión marcadamente política del proceso de planificación, entonces, se sustituye la concepción evolutiva lineal del modelo clásico por una secuencia de etapas sucesivas, que inciden una sobre otra, según las condicionantes creadas por un entorno social incierto y cambiante, pautado por la existencia de actores con perspectivas e intereses divergentes. La racionalidad técnica se redefine, entonces, como un instrumento al servicio de la estrategia política definida para acompañar ese proceso.

2.4. La planificación educativa en América Latina y Uruguay: antecedentes históricos

2.4.1. En términos generales, la planificación estatal se afincó en América Latina a partir de los años '40 del siglo pasado, con fuerte impulso de la concepción desarrollista encarnada en la CEPAL, usina ideológica y técnica del movimiento. En la década siguiente, esta tendencia se trasladó al campo de la educación, también con fuerte protagonismo de instancias supranacionales.

Fernández L. y Aguerrondo (1991) identificaron un conjunto de factores explicativos de este trasiego:

- La extensión de la demanda por educación en todos los niveles.
- La creciente ampliación y complejización de la estructura académica y administrativa de los sistemas educativos.
- La necesidad de adecuar la educación a los imperativos del desarrollismo e integrarla a los planes económicos.
- La imitación de la planificación educativa desarrollada en otras regiones, especialmente en los países más desarrollados.
- La convicción de que el subdesarrollo se debía a la falta de organización y racionalización en procura de un objetivo.
- La prédica ideológica de los expertos en planificación, que la propugnaban como medio necesario para tramitar la modernización.
- La influencia de los organismos internacionales de promoción y financiamiento, que exigían el encuadre de todas las solicitudes de crédito en planes integrales.

Algunos eventos interamericanos de particular trascendencia jalonaron en las décadas de 1950 y 1960 el camino de la difusión y afianzamiento de la planificación educativa en la región. Entre ellos se han destacado los siguientes:

- Conferencia de Ministros de Educación de América Latina celebrada en Lima (1956), en la que en base a la protoexperiencia desarrollada en Colombia se recomienda la aplicación de métodos de planificación educativa.
- Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación de la OEA celebrado en Washington (1958), que dio lugar a cinco tomos en los que se asentó la base conceptual y metodológica para una planificación de tinte administrativo. En base a las recomendaciones ministeriales y a estos documentos la UNESCO y la OEA promovieron y financiaron la planificación educativa y, especialmente, la instalación

de dependencias nacionales especializadas, más orientadas a la recolección de información y la realización de diagnósticos que a la formulación de planes.

- Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica realizada en Santiago de Chile (1962), orientada a articular las tareas de planificación económica con las del sector educativo. En cumplimiento de sus resoluciones, CEPAL y UNESCO crean una División de Planificación Educativa dentro del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), que formó técnicos de los distintos países.
- Conferencia Interamericana de Presidentes celebrada en Punta del Este (1962), que dio origen a la “Alianza para el Progreso”. Puntualmente, entre sus recomendaciones figuró la de enmarcar todos los proyectos financiados externamente en planes de desarrollo. Este hecho propició la creación o fortalecimiento de dependencias nacionales especializadas (Aguerrondo, 2007: 5-6; Fernández Lamarra, 2006: 47-48).

Si se atiende a los énfasis conceptuales y finalistas que marcaron el proceso de instalación de la planificación educativa en la región, se identifica un primer sesgo hacia la satisfacción de la demanda ampliada por educación. A finales de la década de 1950, la universalización del acceso a la enseñanza primaria y -en menor medida- la respuesta a las mayores presiones de las clases medias en aras de la enseñanza media constituían las principales tareas de los planificadores, especialmente referidas a los insumos necesarios para la estimación de las soluciones adecuadas (recursos materiales, número de docentes, crecimiento demográfico, etc.). De acuerdo a la fecha estimada para el cumplimiento de un objetivo se estimaban en los planes los requerimientos de locales o maestros. Como demuestran algunos estudios posteriores, esas proyecciones fueron poco certeras, por la escasa calidad de los datos disponibles, pero fundamentalmente por su énfasis en la demanda social, y el menosprecio analítico de la voluntad política de los gobiernos para asegurar las inversiones necesarias.

Ya en la década de 1960, el foco de la planificación educativa en América Latina se desplaza desde la matrícula y el acceso, hacia los requerimientos nacionales en recursos humanos. Con una metodología puramente normativa (“planificación de recursos humanos”), se procuraba estimar las modalidades y duración de la enseñanza necesarias para satisfacer las demandas del crecimiento económico. Como era previsible, el cambiante entorno de las economías nacionales obstó al éxito de intento de estas características.

Posteriormente, en la década del 70 se ensayó la Presupuestación y Planificación por Programa (PPB), de gran predicamento en Estados Unidos y extendida a diversos sectores de la actividad gubernamental. Básicamente, supuso una nueva negociación de los elementos contextuales que impedían el suceso de los planes educativos, procurando soslayar ese análisis mediante un conocimiento

técnicamente más ajustado del objeto de la intervención, mayor preocupación por la eficiencia del gasto y la realización de evaluaciones periódicas (Mc. Ginn y Porter, 2005).

2.4.2. El desencanto con los sucesivos intentos reseñados condujo, sobre finales de la década de 1970, a la crisis de los paradigmas y las prácticas imperantes en la planificación educativa en nuestra región. Más allá de ciertos avances en términos de información estadística disponible, la planificación no había logrado constituirse en una herramienta válida y confiable para el desarrollo de las políticas educativas. Fernández Lamarra (2006) propone que las principales limitaciones de las experiencias verificadas que condujeron a dicha crisis fueron las siguientes:

- utilización de un modelo conceptual-metodológico de carácter esencialmente normativo;
- desarticulación del planeamiento con las otras dimensiones (política y administrativa) que componen el proceso de gobierno;
- planes de educación que eran esencialmente diagnósticos, que se planteaban metas muy ambiciosas sin un análisis de su viabilidad y que muchas veces no coincidían con los problemas analizados en los diagnósticos, con objetivos que surgían de la bibliografía disponible -muchacha de ella producida por los organismos internacionales, como la UNESCO- y no de las realidades nacionales concretas; escaso desarrollo de programas y proyectos específicos, sin el planteamiento de los recursos financieros, humanos y edilicios requeridos; en fin, planes con escasas posibilidades de ejecución y en los casos en que se ejecutaron, falta de documentación sobre su implementación y evaluación;
- desarticulación de las oficinas de planeamiento con los otros sectores ministeriales y, muchas veces, con las actividades educativas;
- escasa o nula participación de los destinatarios de los planes (funcionarios, técnicos, docentes, comunidad, etc.) en su proceso de elaboración;
- muy escasa investigación e innovación para generar los conocimientos requeridos para la formulación de los planes;
- tratamiento muy global (de macroplanificación) tanto en los diagnósticos, en las metas y en los objetivos como en los programas, sin atender a realidades muy diversas, diferenciadas y específicas en cada una de las regiones de cada país;

- escaso énfasis en los aspectos cualitativos de la educación ya que los planes y trabajos desarrollados tenían un marcado énfasis cuantitativo.

Paralelamente, a partir de los años 80 se cuestiona la capacidad y oportunidad de la planificación estatal como instrumento apto para promover el desarrollo. En un contexto de restricción de fines, funciones y aparatos estatales, las manifestaciones más ambiciosas de planeamiento aparecían como elementos claramente disfuncionales para la constitución de estados más pequeños, menos costosos y fundamentalmente orientados a la fijación de reglas de juego para la actuación de los protagonistas privados.

Como consecuencia de este doble cuestionamiento, los modelos más pretenciosos de planificación de las décadas anteriores fueron sustituidos durante los años 80 y 90 por la promoción de programas y proyectos sectoriales más acotados, por lo general financiados con fondos de instituciones financieras internacionales y objetivos muchos más específicos. El énfasis se trasladó desde la planificación al “*management*” de la educación. En consecuencia, en lugar de prohijar el surgimiento y consolidación de burocracias de carrera especializadas en el seno de los ministerios de educación, estos proyectos por lo general acudieron a la contratación a término de especialistas en distintas áreas vinculadas al objeto educativo.

2.4.3. En el caso de nuestro país, el gran impulso de la planificación se registró en la década de 1960, cuando se alumbraron varios organismos dedicados específicamente a esta actividad. El más importante de ellos fue la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), creada por la Constitución de 1967 con estatus ministerial y dependencia directa del Presidente de la República, a la que se le asignó la competencia de elaborar y coordinar los planes gubernamentales de desarrollo en el área económica y social.

Pero ya a comienzos de esa década se había instalado la Comisión Interministerial de Desarrollo Económico (CIDE), con el objetivo de definir el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974. Fiel exponente de la etapa optimista de la planificación desarrollista, y en un marco conceptual normativo según definiéramos más arriba, produjo un amplio repertorio de diagnósticos y propuestas sobre los distintos sectores de la economía y la sociedad nacional. Entre ellos, un Plan de Desarrollo Educativo, que tradujo las teorías entonces en boga del capital humano. Tras proponer un nuevo modelo económico, este Plan asignó a la educación no sólo el rol de fomentar la cultura, sino también preparar a los ciudadanos necesarios para impulsar su progreso en todos los ámbitos.

Se señaló entonces: *“La cantidad y la calidad de la educación tiene desde luego valor en sí misma pero se imparte a través de un sistema institucionalizado que persigue un objetivo social, la educación otorgada debe incorporarse funcionalmente a esa sociedad que, a través del sistema educativo, busca su integración, renovación, progreso y crecimiento”*.

En perspectiva claramente desarrollista -con tintes economicistas- se indicaba que *“la vinculación cada vez más estrecha entre la educación y la economía aconseja tener presente, al programar a la educación, las características de la evolución económica del país, sus metas de crecimiento, las posibilidades ocupacionales y los requisitos planteados a la educación para influir sobre los propuestos aumentos de productividad.”* (CIDE, 1965).

Este plan definió objetivos y metas para el conjunto del sistema educativo, complementados con medidas concretas a impulsar en cada una de sus ramas, según detallamos en un informe anterior (Bentancur, 2009a: 12-13).

A la interna de la estructura del gobierno de la enseñanza, en 1961 se creó dentro del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social la Comisión Coordinadora de los Entes de Enseñanza, en cuyo ámbito funcionó una Oficina de Planeamiento Educativo. En la rama Primaria se procesó el mismo año una reestructura administrativa que instituyó una dependencia especializada, el Departamento de Investigación y Planeamiento Educativo. En Secundaria se elaboró y aplicó el denominado “Plan Piloto 1963” y otro tanto ocurrió en la Universidad del Trabajo del Uruguay, bajo la égida de un Departamento de Planeamiento. En la Universidad de la República se aprobó en el año 1964 el “Plan Maggiolo”, que apuntaba a una importante reestructura interna de la institución y un impulso significativo a las actividades de investigación.

Luego de la redemocratización en 1985, se creó en ANEP la División de Planeamiento Educativo y una División de Planeamiento Administrativo como contraparte de los Consejos Desconcentrados, que crean o reorganizan sus centros de Planeamiento (García Teske, 2008).

En el período posterior, la función de planificación educativa fue encomendada a programas sociales o sectoriales (FAS, PRIS, MECAEP, MEMFOD, MESYFOD), sustentados en financiamiento externo, que constituyeron enclaves de generación de planes específicos por rama de la educación.

Desde el año 2005 el CODICEN de la ANEP optó por una estructura institucional conformada por Direcciones Sectoriales, dentro de las cuales se constituyó la Dirección Sectorial de Planificación Educativa.

Sin embargo, nuestro país nunca ha contado con un “plan nacional de educación” con parangón con los elaborados en otros países de la región.

2.5. Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: racionalidad, estructura y temáticas priorizadas

En instancias en que nuestro país se apresta a formular un Plan Nacional de Educación, resulta oportuno prestar atención a experiencias similares llevadas adelante por otros países de la región. En Uruguay no existe una tradición de elaboración de un plan para el sector de características comprehensivas, al menos desde los documentos emanados de la CIDE cuatro décadas atrás. Por ende, no se cuenta con una memoria institucional que pueda orientar el desafío actual,

ni con personal técnico y docente que haya participado en una tarea de porte y objetivos similares. El estudio y aprendizaje de los recorridos recientes de países del continente en este rubro aparecen entonces como una tarea necesaria, que naturalmente deberá leerse a la luz de las características y situación particulares de nuestro sistema educativo. En los numerales siguientes presentamos, de manera abreviada, las principales características de los planes vigentes en la región y una primera reflexión sobre su posible aplicación a nuestro país³⁴.

2.5.1. Racionalidad política, estrategias de elaboración y arquitectura de los Planes Nacionales de Educación en América Latina

2.5.1.1. En nuestro continente cuentan con piezas estratégicas denominadas “planes nacionales de educación” Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Los planes nacionales de educación constituyen una particularidad de las políticas educativas latinoamericanas. A título de ejemplo, no existen construcciones equivalentes en Europa, donde la educación está regida por normas legales -frecuentemente de manera concurrente entre instancias nacionales, regionales y locales- y por planes de índole sectorial o transversal sobre temáticas específicas. En Estados Unidos existe una versión mucho más acotada, que es el Plan Estratégico Quinquenal del Departamento de Educación. Incluso, varios países latinoamericanos no cuentan con una tradición de “planes de educación”, entre los que se cuentan Argentina, Chile y, hasta el momento, nuestro país.

Si bien en algunos países los “planes nacionales de educación” cuentan con una trayectoria mayor, su auge en los últimos años puede ubicarse como un nuevo estadio en el curso de flujo y reflujo de la planeación educativa en América Latina.

Tras la mirada fragmentada que se derivó del financiamiento externo de proyectos y programas en las dos últimas décadas del siglo XX, la construcción de estos planes constituye un giro hacia visiones más comprensivas, complejas y racionales -desde el punto de vista técnico operativo, pero también desde el político y social- del fenómeno educativo, su situación actual, su proyección a futuro y de las estrategias y medidas a arbitrar para el logro de las metas que se definan.

En ese giro han operado al menos tres fuerzas. En primer término, la variable política: el fracaso de las políticas neoliberales y de su correlato gerencialista en términos de gestión pública vuelve a hacer oscilar el péndulo hacia un mayor protagonismo de los estados en la orientación de los procesos sociales. No se trata de la restauración de la formulación clásica de estados benefactores sustentados en actividades extensivas de planificación, pero sí del diseño de nuevas modalidades de relacionamiento entre las esferas política y social, que reclaman un rol extendido de los estados, engarzado ahora en una más

34 Para un análisis más amplio puede consultarse: Bentancur, 2009c. *Los planes nacionales de educación en América Latina. Análisis comparado y enseñanzas para Uruguay*. Informe correspondiente al Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas Educativas, Sub-Proyecto “Plan Nacional de Educación”, ANEP – UNESCO.

amplia participación social y en un diálogo calificado entre política y saber especializado.

En segundo lugar, se registra un nuevo impulso desde los organismos supranacionales -especialmente UNESCO-, en este caso dirigido a recuperar una concepción estratégica e integral del sistema educativo, en pos de la consecución de objetivos que expresan el derecho ciudadano a la educación. Programas del porte de la “Educación para Todos”, aprobado en Dakar en 2000, y el correlativo Proyecto Regional de Educación para América Latina (EPT/PRELAC) implican la fijación de objetivos y metas específicos, y un horizonte temporal para su consecución³⁵. Por ende, la planificación del desarrollo de los sistemas educativos es un requisito imprescindible.

Tercero, la nueva generación de leyes que regulan la educación en la región han tendido a constituir marcos programáticos y a encomendar misiones específicas a las autoridades de la enseñanza, susceptibles de ser encaradas por la vía del plan (López, 2007; Bentancur, 2008). En puridad, en varias de estas leyes se encuentran los principios y fundamentos desarrollados luego en una formulación estratégica.

Como respuesta a estas tendencias, los planes nacionales de educación traslucen la revalorización del rol de los estados en la enseñanza y la necesidad de otorgar sentido, dirección, lógica interna y un horizonte temporal determinado a las políticas educativas a emprender. Pero las demandas por los planes van más allá de aquellos requisitos de racionalidad y previsibilidad, y de estos imperativos legales. Expresan también un consenso bastante extendido en nuestras sociedades sobre la conveniencia de que estos lineamientos se conviertan en políticas de Estado y trasciendan los períodos de gobierno, en virtud de las consabidas razones que fundamentan la necesidad de sostener los esfuerzos que se definan por un lapso apreciable para poder visualizar y ponderar los efectos de las políticas educativas, y favorecer su eficacia. Estas pretensiones temporales requieren, por lo general, de una legitimación política y social y de un entramado de apoyos que exceden largamente los demandados para una ley o un programa educativo específico. Por ello, la construcción de los planes supone una ecuación determinada compuesta por tres factores: los apoyos político-partidarios, los respaldos de los actores sociales y profesionales ligados a la educación, y los saberes y destrezas técnicas necesarios para plasmar los acuerdos en un plan viable y pertinente. Naturalmente, la legitimidad ciudadana y social más amplia resultará, en buena medida, de un equilibrio apropiado de los anteriores.

2.5.1.2. Una primera constatación sobre los planes educativos en vigencia en varios países de América Latina guarda relación con sus distintas matrices de elaboración. Estas corresponden, en líneas generales, a dos **modelos de**

³⁵ Los seis objetivos definidos son: extender la atención y educación de la primera infancia, lograr la enseñanza primaria universal, ofrecer más oportunidades de aprendizaje a jóvenes y adultos, difundir la alfabetización, conseguir la igualdad y paridad entre los sexos en los sistemas educativos, y mejorar la calidad de la educación. El año de referencia para la consecución de estos objetivos es el 2015.

construcción de los planes, que dan cuenta de variantes en la ecuación política – sociedad – técnica. Uno de esos modelos es de naturaleza político – societal; otro constituye una manifestación de la planificación gubernamental para el sector, en clave tecnocrática. En el primer caso, el plan ha sido producto de un proceso, por lo general prolongado en el tiempo y dotado de múltiples instancias de diversa índole -consultas, foros, asambleas- a las que concurrió una pluralidad de actores ligados de manera más o menos estrecha con el mundo de la educación. Es el caso de los planes de Colombia y Costa Rica, entre otros. El modelo alternativo, correspondiendo a una hechura de políticas más clásica, se ha restringido a un ejercicio de autoridad de los gobernantes de turno, basado en su legitimidad representativa y complementado, en todo caso, con 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. Esta contradicción se corresponde con sendas estrategias de planificación: la correspondiente al modelo de planificación estratégico-situacional, en el primer caso, y con la planeación normativa, en el segundo, con sus respectivos supuestos filosóficos dialécticos y positivistas.

También varían de país en país la **extensión** de cada una de las piezas documentales (de las treinta y una páginas del plan paraguayo a las trescientas ochenta y seis del plan de la República Dominicana) y a su **horizonte temporal** (desde el plan quinquenal atado a una administración de gobierno en México, hasta la proyección hacia los años 2020 y 2021 en Paraguay y El Salvador, respectivamente). En términos generales, la media se sitúa en el entorno de los diez años.

En la mayor parte de los planes se incorpora un capítulo o sección destinado al **diagnóstico** o “línea de base” de la situación educativa nacional, por lo general respaldado en información de naturaleza cuantitativa sobre variables tales como la matrícula, las tasas de cobertura, los índices de deserción, el financiamiento educativo, etc.

Más allá de los tramos destinados al diagnóstico de los sistemas educativos, los planes cuentan con dos componentes fundamentales, uno de naturaleza programática y otro estratégico-operativo. Con variantes, el primer componente comprende la fundamentación del plan y el otro el repertorio de medidas ordenadas en torno a líneas estratégicas, objetivos, etc.

Es notoria la variación en el peso relativo de uno y otro componente en los distintos planes nacionales relevados. En ciertas experiencias, la presentación de los **fundamentos** del plan es extensa y detallada (Colombia, Costa Rica, Ecuador), en otras muy escueta (Brasil o México). Por lo general, la fundamentación consiste en la elucidación de la visión, la misión y los propósitos generales o principios rectores, conforme a los cánones del planeamiento estratégico. Se incluye frecuentemente en estos ítems referencias a normas constitucionales o legales que definen las funciones del sistema educativo y las responsabilidades estatales. Pero en otros planes se va más allá y se incursiona decididamente en la definición conceptual de aspectos nodales como la calidad y la equidad educativa, en la medida en que son susceptibles de versiones y concepciones

alternativas. Se explicita, así, el marco valorativo desde el cual se construye el plan (Perú) e incluso en algunos planes se consignan a texto expreso sus fuentes filosóficas (Costa Rica).

2.5.2. Las temáticas y orientaciones priorizadas en los Planes Nacionales de Educación

La compulsión de los planes de educación vigentes arroja también un catálogo de temas sustantivos que han sido objeto de tratamiento, lo que permite delinear ciertas tendencias relativamente novedosas sobre los rumbos de las políticas educativas en América Latina, que convendría apuntar al momento de procesar la experiencia uruguaya.

2.5.2.1. Indiscutiblemente, el concepto estelar sobre el cual se asientan los planes relevados es el **derecho a la educación**. Todos los planes recogen a texto expreso esta concepción, reconociendo potestades de los ciudadanos y de la comunidad, y las consiguientes contrapartidas en responsabilidades y obligaciones estatales. Están muy extendidas las referencias a una enseñanza pública, gratuita, incluyente y de calidad. Consecuentemente, las funciones atribuidas a la educación refieren, con variantes en su formulación, al concepto de desarrollo integral de las personas. Puede advertirse en este aspecto cardinal cierta hegemonía, de reciente cristalización, de concepciones y desarrollos largamente madurados en diversas instancias supranacionales a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

2.5.2.2. En los planes educativos de la presente década la formulación general del derecho a la educación se complementa con la reivindicación de una **amplia gama de derechos humanos de nueva generación**. En ellos se reconoce en toda su extensión la diversidad individual y de grupos de cualquier categoría (cultural, étnica, etc.), como así también la de contextos sociales, que deberá ser considerada y respetada en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Asimismo, se introducen como fines u objetivos de la educación el desarrollo de actitudes y valores positivos y de una formación adecuada en temáticas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, la tolerancia y la cultura de la paz y las instituciones democráticas.

2.5.2.3. A pesar de la novedad de estos planes, y en razón de los rezagos de los sistemas educativos latinoamericanos, todavía ocupan un lugar importante en sus prioridades y objetivos las denominadas políticas educativas “clásicas” o de primera clase, que apuntan a **la expansión de la matrícula y el acceso**, especialmente a la extensión del ciclo preescolar, la universalización de la educación media básica o fundamental, la expansión progresiva de la cobertura en el tramo medio-superior y la enseñanza de adultos que no completaron los ciclos obligatorios.

2.5.2.4. Trasluciendo la ya referida incidencia de la “Educación para Todos”, la **equidad educativa** entre estudiantes de distinta procedencia social figura como un objetivo principal en todos los planes. Se presenta como una categoría que comprende, naturalmente, el acceso al sistema educativo, pero también la

permanencia en él, la recuperación de estudiantes que abandonaron el sistema y el desempeño en términos de aprendizajes efectivos. Su correlato en términos de acciones está constituido por complementación de políticas universales con acciones afirmativas dirigidas a los grupos vulnerables, a las que por lo general se les agrega la articulación con un conjunto más amplio de políticas sociales y económicas que favorezcan la inclusión.

La **calidad** de la enseñanza figura, como era esperable, como el otro objetivo jerarquizado. Su formulación es eminentemente multidimensional: aunque con énfasis variables, en los distintos planes se la relaciona -operativamente- con los niveles de aprendizaje conquistados por los estudiantes, pero también con la formación ciudadana y la pertinencia social de los saberes, conforme al contexto geográfico y la coyuntura histórica. En varios casos también se incluye la dimensión internacional, en cuanto se valora que una educación de calidad debería colocar al estudiante en condiciones de responder a las oportunidades y retos de una sociedad globalizada. Paralelamente, suele demandarse una enseñanza de calidad tanto en sus procesos como en sus resultados.

2.5.2.5. Un conjunto de objetivos y medidas relacionados a la **cuestión docente** figura también en un sitio destacado en todos los planes. En cuanto a la formación, se deduce una orientación hacia la renovación pedagógica y un énfasis en la formación en competencias, que se extiende al rediseño de los marcos curriculares. Se reconoce también la importancia de condiciones dignas de trabajo y de una remuneración adecuada. Se registra, asimismo, una notoria tendencia en varios planes nacionales hacia la evaluación de los desempeños docentes.

2.5.2.6. Los planes suelen consagrar **nuevas modalidades de descentralización** de las potestades educativas. Ya no se trata de los consabidos trasposos de responsabilidades, establecimientos y planteles docentes desde instancias nacionales a otras territoriales, que pautaron los años 90 en la región, sino del empoderamiento de las instituciones educativas de base. Por lo general, los planes contemplan una mayor autonomía de las escuelas con el objetivo de favorecer su adaptación al contexto específico en el que se desarrolla su actividad, y correlativamente, una mayor participación de los docentes, de las familias y de otros actores sociales en la vida escolar.

2.5.2.7. Dos cuestiones transversales aparecen de manera recurrente en los distintos planes: la vinculación entre la formación técnica y el trabajo, y el rol de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

La **formación técnico-profesional** aparece claramente revalorizada en esta nueva generación de planes educativos. Se reivindica a texto expreso la necesaria vinculación de la enseñanza con el mundo del trabajo, tanto en calidad de expresión de un derecho individual de los estudiantes como en su carácter de condición para el desarrollo económico nacional. También en este apartado puede relevarse una clara orientación hacia la formación en competencias.

Las **TIC**, por su parte, figuran en un lugar de privilegio en casi todos los planes en una doble condición. Por un lado, como un recurso didáctico apto para promover niveles de aprendizaje superiores y su distribución social más equitativa. Por otro, en condición de objeto de estudio de particular significación, como destreza específica a adquirir, y en tanto componente central de la nueva sociedad de la información y el conocimiento.

2.5.2.8. La **gestión del sistema educativo** figura en la totalidad de las piezas documentales revisadas, bien como un capítulo fundamental de las transformaciones a emprender o como un requisito necesario para el éxito de otras reformas.

En términos generales se la vincula con cuatro caracteres: eficiencia, entendida como la mejor utilización de los medios asignados para la consecución de los fines educativos; coherencia, mediante la articulación del accionar de los diferentes organismos con competencias directas o indirectas en la temática; democratización, incorporando las perspectivas de la comunidad educativa; y transparencia, de manera de posibilitar el contralor político y social de la acción de las autoridades.

Adicionalmente a estas estrategias generales de mejora de la gestión, se reiteran objetivos y medidas destinadas a perfeccionar las capacidades gerenciales y administrativas de los Ministerios de Educación de cada país, en tanto organismos dotados de las máximas responsabilidades y competencias sobre el sector.

2.5.2.9. Un **financiamiento educativo** en incremento, o al menos suficiente para asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos de los planes, aparece en cada una de las unidades analizadas. Es significativo que en prácticamente todas ellas se haga énfasis en la naturaleza pública de esas inversiones y en la responsabilidad estatal correspondiente, tras una década en que la expansión del gasto educativo era propuesta como resultado de la conjunción de esfuerzos públicos y privados (esto es, de las familias y los estudiantes).

Un par de países -Ecuador y Perú- proponen una meta financiera concreta, establecida en el 6% del PBI, que debería destinarse a la educación (el mismo porcentaje definido por la Ley de Financiamiento Educativo del año 2005 en Argentina).

2.5.2.10. Por último, todos los planes incluyen **mecanismos de información, seguimiento y evaluación** de la estrategia de políticas a desarrollar, para lo cual se establecen procedimientos y metas esperables de cada programa de acción. La evaluación es efectuada tanto por las instituciones especializadas creadas años atrás, que operan según patrones técnicos, como también por los nuevos espacios u organismos de naturaleza societal, que por lo general expresan la continuidad de las experiencias participativas que alumbraron a varios de los planes.

CAPÍTULO III

DIAGNÓSTICO DE TENDENCIAS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL: NUEVE CUESTIONES CENTRALES PARA LA AGENDA EDUCATIVA

Identificamos aquí algunos de los problemas principales para nuestro sistema educativo, que constituyen a su vez desafíos para las políticas a emprender en el futuro y, en varios casos, también objetivos definidos explícitamente por la Ley General de Educación. Corresponde explicitar que no se propone a través de este documento arrojar una imagen deliberadamente pesimista del rendimiento del sistema; las zonas críticas que se enunciarán coexisten con otros espacios y cometidos que se resuelven de manera satisfactoria. Pero a los efectos de informar un plan de mejoramiento a mediano plazo, necesariamente el énfasis debe colocarse en los indicadores menos auspiciosos.

En este entendido, y sin intención de constituir una nómina exhaustiva, exponemos a continuación nueve cuestiones que estimamos de particular gravitación.

3.1. La cobertura del sistema ANEP

3.1.1. En este rubro deben anotarse niveles aún insuficientes en cuanto a la educación inicial, el ciclo básico de la educación media y el medio superior. El objetivo está pautado por la obligatoriedad de la enseñanza desde los cuatro años y hasta la culminación de la educación media superior, dispuesta por la Ley General de Educación (art. 7 y Disps. Transitorias B y C), lo que conlleva a su necesaria universalización.

En primer término, la extensión del ciclo obligatorio de la enseñanza desde los cuatro años de edad demandará esfuerzos considerables para cumplir lo preceptuado, que ya se hallan en curso. Al año 2007, uno de cada cinco niños de cuatro años de edad no asistía a un establecimiento educativo. De manera congruente con otros indicadores que presentaremos a posteriori, los hogares de menores ingresos registran también en este nivel tasas de participación muy inferiores a las de los hogares de ingresos superiores. Por tanto, el imperativo aquí es expandir la cobertura en una población más compleja para su captación y retención.

3.1.2. Pero es indudable que el foco principal de preocupación en este rubro se halla en la enseñanza media. La tasa bruta de asistencia de los jóvenes de entre 15 y 17 años a la educación media es de apenas 68%, evidenciando incluso fluctuaciones a la baja en la última década, como surge del cuadro siguiente.

CUADRO 4

Evolución de las tasas brutas de asistencia de jóvenes de entre 15 y 17 años

Año	Tasa
1998	67,2
2000	70,9
2003	85,4
2005	80,1
2007	68,0

Fuente: Bentancur (2009b), en base a datos de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa – División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN

El desafío aquí es doble: por un lado revertir la tendencia a la baja en la matriculación del bachillerato, por otro reclutar a un porcentaje muy importante de jóvenes con antecedentes de desafiliación al sistema educativo ya desde el primer ciclo de secundaria. La extensión de la obligatoriedad a este tramo de la enseñanza media se superpone, entonces, con los conocidos problemas de repetición y desgranamiento del ciclo previo.

Es menester señalar que la nueva Ley ha encomendado al CODICEN la elaboración de un plan para favorecer el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación media superior (disposición transitoria C).

3.1.3. Es menester dar cuenta también de los problemas de transición existentes entre los distintos ciclos educativos, que pueden resultar en buena medida explicativos de las altas tasas de repetición verificadas en los primeros años de primaria y de educación media.

En un documento elaborado en el marco de la ENIA se expresa sobre el particular:

“En Montevideo, cuatro de cada diez liceales matriculados en centros oficiales diurnos reprueban el primer grado, a pesar de que se trata de los mismos niños que, tan sólo un año antes, lograron la promoción en sexto de primaria a tasas del 98%. Una situación similar se produce, finalmente, entre quienes continúan en el sistema al momento del ingreso al bachillerato, situación especialmente evidente en las tasas de reprobación de los exámenes de fin de año de quinto grado.” (Cardozo, 2008: 31).

3.1.4. Por último, corresponde hacer una breve referencia al desafío que plantea al sistema educativo la existencia de un amplio sector de la población adulta que no culminó el ciclo de enseñanza obligatorio. Es así que 40,8% de las personas de veinticinco o más años cuentan apenas con primaria completa (o menos) como nivel máximo alcanzado. Aun si se restringe el grupo etario a individuos jóvenes, de entre 25 y 29 años, el porcentaje alcanza a 20,8% (Ministerio de Educación y Cultura, 2009: 21). Parece innecesario argumentar

sobre el grave escollo que suponen estos indicadores para la consecución de una sociedad desarrollada e integrada.

3.2. Los niveles de aprendizaje

3.2.1. En los últimos años, la atención se amplió de la cobertura -cuyos principales déficits acabamos de señalar- al rendimiento del sistema. El problema de la calidad de los aprendizajes se ha hecho especialmente visible en la enseñanza media, luego de la aplicación sucesiva de las pruebas PISA de carácter internacional en los años 2003 y 2006.

Naturalmente, la calidad de la enseñanza impartida es un concepto complejo y multidimensional, que no puede reducirse a las resultancias de pruebas estandarizadas. Sin embargo, éstas constituyen un piso mínimo en términos de misiones y objetivos a encarar por el sistema educativo, que no puede soslayarse.

En las mencionadas pruebas, como surge del cuadro siguiente, uno de cada cuatro estudiantes uruguayos de 15 años de edad no obtiene resultados mínimamente satisfactorios en lectura y en matemática.

CUADRO 5

Porcentaje de estudiantes en “nivel bajo 1” (PISA 2006 y 2003)

País	Lectura	Matemática
Uruguay 2006	25,3%	24,4%
Uruguay 2003	20%	26%
OCDE 2006 (promedio)	7,4%	7,7%

Fuente: Bentancur (2009b), en base a ANEP-CODICEN 2007

Como consigna el informe nacional sobre esta prueba, si se analiza en forma conjunta el bajo nivel de desarrollo en ambas áreas, prácticamente la tercera parte (32,5%) de los estudiantes no alcanza el umbral de competencias (nivel 2) ni en lectura ni en matemática. De acuerdo a esta evaluación internacional, se considera que un estudiante cuyo desempeño se ubica por debajo de ese nivel tiene un alto riesgo de quedar excluido de la participación ciudadana y de los ámbitos laborales enmarcados por una sociedad de la información y del conocimiento (ANEP-CODICEN, 2007: 113 y 107).

Estos resultados colocan a Uruguay en el último tramo de los países que participaron en la prueba, a considerable distancia de los países de la OCDE y superando por lo general el desempeño de otros países invitados de América

Latina, algunos de Europa del Este y otros de bajo desarrollo humano de África y Asia.

CUADRO 6

Ubicación de los estudiantes uruguayos en el ranking de PISA 2006

	Ciencias	Lectura	Matemática
Nº países participantes	54	56	57
Puesto en el ranking de Uruguay	40	42	42

Fuente: Bentancur (2009b) en base a ANEP-CODICEN 2007

3.2.2. Si bien la insuficiente calidad de los aprendizajes del ciclo secundario es el tópico más recurrente en los análisis y difusión pública de los resultados del sistema educativo, el desempeño de los estudiantes evidenciado por las evaluaciones nacionales del último año del ciclo primario es bastante similar.

CUADRO 7

Porcentaje de estudiantes con desempeño insatisfactorio en evaluación de aprendizajes en 6º grado de primaria (2005)

	Lectura	Matemática
Desempeño insatisfactorio	28,3	33,1
Desempeño muy insatisfactorio	28,1	19,6
Total de desempeño insatisfactorio	56,4	52,7

Fuente: Bentancur (2009b), en base a datos de la Gerencia de Investigación y Evaluación de ANEP

A pesar de ello, la aplicación a escolares en el año 2006 de las pruebas internacionales SERCE situó los estudiantes uruguayos en una buena posición en el contexto de América Latina y el Caribe. En Matemática y en Ciencias de 6º año escolar Uruguay se ubicó en segundo lugar entre los países de la región. Por su parte, en Matemática de 3º, Lectura de 3º y Lectura de 6º se encuentra en tercer lugar.

3.3. La distribución social de los aprendizajes

3.3.1. La formulación que la Ley General de Educación ofrece en su art. 18 del principio de equidad, ampliado al acceso, la permanencia en el sistema y el aprendizaje efectivo, incorpora al sistema educativo demandas plenamente justificadas pero particularmente complejas de satisfacer, especialmente en la última variable señalada. Esta expresión sustantiva del “derecho a la educación” excede por mucho la materialización minimalista de un básico “derecho a la escuela”, que ha informado el desarrollo de la mayor parte de los sistemas educativos por décadas pero que no se ha saldado completamente aún.

Es menester señalar, a propósito, que existe en nuestro sistema una notoria inequidad en términos de asistencia, repitencia y aprendizajes según los grupos sociales de pertenencia de los estudiantes.

3.3.2. En el ciclo primario, la problemática social no se traduce directamente en las tasas brutas de asistencia a los centros educativos pero sí -y tempranamente- en términos de fracaso escolar. En tanto sólo uno de cada dieciséis niños que asisten a los establecimientos del contexto sociocultural superior repite el primer curso escolar, ese porcentaje se amplía notablemente si se considera a los alumnos de escuelas de contexto muy desfavorable: uno de cada cinco no logra el pasaje de grado.

CUADRO 8

Repetición en primer grado según contexto sociocultural de la escuela (2007)

Contexto	repetidores
Muy favorable	6,5
Favorable	10,7
Medio	13,1
Desfavorable	16,8
Muy desfavorable	21,3
Total	16,8

Fuente: Bentancur (2009b), en base a datos de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa – División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN

Otra medición gruesa de la diferenciación social en las etapas iniciales de la formación se manifiesta en las notorias asimetrías en el cursado regular. En el primer grado escolar, los niños provenientes de los contextos sociales más postergados tienen hasta cuatro veces más posibilidades de registrar asistencia insuficiente al curso que aquellos otros alumnos de los contextos superiores, como se expresa en el cuadro siguiente.

CUADRO 9

Porcentaje de asistencia insuficiente a primer grado según contexto sociocultural de la escuela (2007)

Contexto	% alumnos de asistencia insuficiente
Muy favorable	3,8
Favorable	7,5
Medio	9,4
Desfavorable	12,4
Muy desfavorable	15,1
Total	12,0

Fuente: Bentancur (2009b), en base a datos de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa – División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN

3.3.3. El indicador básico de la asistencia evidencia una notoria inequidad según la extracción social de los estudiantes que, según se expresa en el cuadro siguiente, se dispara a partir de los 15 años de edad. Entre los jóvenes de 17 años, la asistencia al ciclo secundario de los más favorecidos más que duplica la correspondiente a quienes se ubican en el nivel inferior de ingresos familiares.

CUADRO 10

Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo por quintiles de ingreso y edades seleccionadas (2007)

	Promedio	1er. Quintil	5° Quintil
15 años	83,3	73,9	99,3
16 años	75,8	61,4	100
17 años	66,3	46,3	97

Fuente: Bentancur (2009b), en base a datos de la Dirección Sectorial de Planificación Educativa – División de Investigación, Evaluación y Estadística, CODICEN

3.3.4. Corresponde acotar que existe asimismo una notoria disparidad entre los niveles de asistencia, culminación y tránsito entre cada uno de los ciclos educativos -con excepción de la enseñanza primaria- entre Montevideo, por una parte, y el interior del país por otra.

3.3.5. La inequidad no se verifica sólo en la asistencia y permanencia en las escuelas y liceos, sino también en sus resultancias en términos de aprendizajes.

En el cuadro siguiente se ofrece una apreciación específica sobre la distribución social del conocimiento evidenciada en las pruebas PISA, que toma al mismo tiempo la referencia de los promedios internacionales.

CUADRO 11

Brechas en puntajes obtenidos en Lectura y Matemática según el entorno sociocultural del centro educativo (PISA 2006)

Entorno sociocultural	Lectura	Matemática
Muy favorable	519	527
Favorable	475	487
Medio	425	449
Desfavorable	393	408
Muy desfavorable	338	357
Brecha nacional	181	170
Promedio nacional	413	427
Promedio países OCDE	492	498
internacional	79	71
Puntaje máximo internacional	556 ³⁷	548 ³⁸
internacional	143	121

Fuente: Bentancur (2009b), en base a datos de ANEP-CODICEN 2007

Como puede apreciarse, la diferencia de aprendizajes entre los estudiantes uruguayos provenientes de entornos socioculturales polares es mayor que la existente entre el promedio de los liceales uruguayos y el de los países más exitosos en las pruebas, y mucho mayor en comparación con los resultados obtenidos en promedio por los estudiantes de los países desarrollados. Esto da cuenta de que nuestras fronteras internas pueden ser aun más rígidas que aquellas otras que, como sociedad en su conjunto, nos separan del mundo desarrollado. Estos cotejos internacionales evidencian el déficit relativo de calidad de nuestro sistema educativo, pero especialmente desnudan la marcada inequidad en la distribución social de los aprendizajes dentro de nuestro país.

3.3.6. También en el ciclo primario, y a pesar de los resultados relativamente auspiciosos obtenidos en las pruebas regionales SERCE, se reproducen al interior de nuestro país diferencias de rendimiento apreciables según el contexto sociocultural. Así, en la prueba de Matemática de 3er. año casi dos quintos del total de los alumnos de Uruguay se encuentran en los dos niveles más altos de desempeño, pero en el primer quintil (contexto más desfavorable) sólo 17% de los alumnos alcanza dichos niveles, mientras que en el quinto quintil (el más favorable) 65% de los alumnos se ubica en esta situación. También en Matemática de 6º año se observa una fuerte estratificación por contexto sociocultural: en el quintil más favorecido (quinto quintil), más de la mitad de los alumnos alcanzan el nivel más alto de desempeño, mientras que en el quintil menos favorecido (primer quintil) sólo alcanzan este nivel 14% de los alumnos.

En consecuencia, la plena incorporación de los niños y jóvenes provenientes de los estratos socioeconómicos inferiores exige una decidida intervención afirmativa del Estado, para compensar las inequidades de origen. Es obvio que éstas no serán atenuadas mediante el empleo de mecanismos de mercado, en virtud de la notoria disparidad de poder de compra de las familias: los hogares del décimo decil (los de ingresos superiores) gastan en educación 78 veces más que los del primero. La asimetría es pronunciada incluso si se compara el gasto educativo de las familias del quinto decil (en la mitad de la escala de ingresos) con las del primero: aquí la relación es de 9 a 1³⁹.

Asimismo, la extensión cuantitativa del grupo humano de niños y jóvenes situado en condiciones de vulnerabilidad demanda para su efectiva inclusión la formulación de políticas educativas fundamentalmente universalistas, complementadas -pero no sustituidas- por intervenciones focalizadas.

3.4. La profesión docente

3.4.1. En nuestro país, según el Censo del año 2007, apenas uno de cada tres docentes está satisfecho con el reconocimiento profesional, entendido como prestigio social de la docencia (ANEP – CODICEN, 2008: 171). Si bien no se dispone de investigaciones sobre la estructura de preferencias de los jóvenes

37 Corea.

38 Finlandia.

39 Según datos del INE, Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006.

al momento de decidir sus estudios terciarios en Uruguay, indagaciones aún en curso anticipan que esa percepción de los docentes en actividad se extiende al conjunto de los posibles postulantes a la carrera docente; los estudiantes más calificados seleccionarían estudios y profesiones universitarias, en detrimento de la formación docente. En Uruguay -como en otros países de la región- la carrera docente resulta poco atractiva.

3.4.2. En este punto, la transformación institucional del área de formación docente en un ente de categoría universitaria constituye una ventana de oportunidad para ambientar transformaciones ambiciosas. La figura universitaria auspicia la traslación de prácticas tales como la interrelación de enseñanza, investigación y extensión, un más fluido eslabonamiento de grado y posgrado, una mayor apertura a la producción científica internacional, la constitución de departamentos y áreas según disciplinas y recortes temáticos, la inserción de los docentes en circuitos de elaboración del conocimiento, entre otras. La conjunción de éstas con las apreciables acumulaciones pedagógicas radicadas en los actuales institutos de formación docente supone una plataforma de potencial para los cambios en la formación, cuyos alcances estarán en buena medida pautados por el grado de aprovechamiento de las oportunidades para la innovación que abre el período fundacional del IUDE.

3.4.3. Como medida más específica -aunque sin duda de gran trascendencia- cabe recordar que la Ley General de Educación encomendó al futuro Consejo de Educación Media Básica un plan para que efectivizar que la docencia en su rama esté exclusivamente a cargo de quienes cuenten con título habilitante, en un plazo de 180 días desde su creación, y con posterior aprobación del CODICEN (art. 69 y Disp. Trans. E). A pesar de los avances de los últimos años, todavía 41% de los docentes de educación secundaria -aproximadamente unos seis mil- no cuentan con el título respectivo. El desafío se concentra especialmente en un grupo de disciplinas (Astronomía, Música, Informática, Inglés, Dibujo, Matemática, Física, Ciencias Físicas) y en el interior del país (ANEP – CODICEN, 2008: 124-129), lo que seguramente obligará a desarrollar una estrategia decidida y sostenida en el tiempo para cumplir el objetivo legal en el mediano plazo.

3.4.4. Otro rubro de capital importancia en términos de estatus docente es su retribución salarial. Para ponderar en términos relativos las remuneraciones docentes, en un Informe realizado para este mismo proyecto se comparan diversas condiciones laborales que atañen a los docentes uruguayos, por un lado, y al resto de los profesionales y técnicos -asalariados o no- de nuestro mismo país, por otro, al año 2005. De esa comparación surge:

- 1) los profesionales y técnicos recibían en nuestro país una remuneración superior en 24% a la que percibían los docentes;

- 2) los docentes uruguayos trabajaban 14% menos de horas a la semana que los otros profesionales (contemplando exclusivamente las horas de clase);
- 3) los docentes cuentan con más estabilidad en su empleo pero la perspectiva de mejora de sus ingresos a lo largo de su carrera es mucho menor a la de los otros profesionales (los docentes pueden mejorar su salario 53%, el resto duplicarlo o más) (IIPE-UNESCO, 2009: 10-15).

En comparación con otros países de América Latina, los docentes uruguayos percibían al año 2005 un ingreso mensual promedio de U\$S 872, remuneración muy inferior a la de los docentes de Colombia, Costa Rica y Chile (en el entorno de los U\$S 1200), algo inferior a la de sus pares de Argentina (U\$S 934), similar a países como Brasil, Nicaragua y El Salvador, y por encima de otros como Paraguay, Bolivia, Ecuador y Perú (entre U\$S 706 y U\$S 484) (IIPE-UNESCO, 2009: 15).

Posteriormente al año en que se realizó esa comparación regional, en nuestro país se ha verificado un sostenido incremento de los salarios docentes. Es así que entre los años 2005 y 2009 los salarios reales de los maestros crecieron -según su grado- entre 37% y 45%, y los de los profesores entre 31% y 38% (ANEP – CODICEN, 2009, Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto).

Pero además de estos datos estadísticos, son también relevantes las percepciones de los docentes sobre sus condiciones laborales. Según el Censo del año 2007, apenas 15% de los docentes está satisfecho con su salario, en tanto 39% manifiesta satisfacción con sus posibilidades de crecimiento profesional. Estas actitudes contrastan claramente con la satisfacción con “la actividad de enseñanza en sí”, que comprende a nueve de cada diez docentes (ANEP – CODICEN, 2008: 171). Se evidencia, entonces, una brecha muy pronunciada entre las consideraciones vocacionales y las expectativas de retribución material por el ejercicio profesional, que es un dato relevante al momento de definir políticas tendientes a la profesionalización.

3.4.5. Existen también otros factores que atañen a las condiciones laborales de los docentes, pautados por las variables relacionales, locativas y propiamente estudiantiles de los centros. Según el Censo Docente, menos de la mitad de los docentes (47,7%) están satisfechos con el “clima educativo” que se vive en las instituciones y sólo uno de cada cinco manifiesta su conformidad con los recursos disponibles en el sector público (local y recursos didácticos). En ambas variables, las opiniones de los maestros son más favorables que las de los profesores, y las de los docentes que ejercen en el interior en relación a sus colegas que prestan funciones en la capital del país. Por su parte, más de la quinta parte de los docentes considera que los problemas de conducta de sus alumnos constituyen una “dificultad seria”, y aproximadamente la tercera parte califica de la misma manera a los alumnos en situación de pobreza y exclusión social (35%) y a las dificultades de aprendizaje de sus alumnos (30%) (ANEP – CODICEN, 2008: 176 y ss.).

Una mirada de conjunto a estas percepciones permite vislumbrar una práctica docente engorrosa, poco gratificante y fuertemente tensionada por la transposición de déficits sociales al aula. Trasluce, asimismo, cierta sensación de soledad frente a una problemática que desborda sus saberes y su capacidad de intervención efectiva. Más allá de la dosis de subjetividad que pueda afectar parcialmente la validez de alguna de estas impresiones de nuestros maestros y profesores, su sola existencia demanda de las autoridades de la enseñanza la promoción de medidas continentadoras, que canalicen apoyos centrales y fomenten espacios colectivos al nivel de los centros para la reflexión, el diagnóstico y el desarrollo de respuestas institucionales a los problemas percibidos.

“Sin lugar a dudas éste es un tema que se abre al debate y que exigirán un análisis comparado de las diversas experiencias que se han implementado en la región y en el mundo. Asimismo, este ejercicio analítico deberá integrar las particularidades nacionales y la rica trayectoria que los educadores han sabido fraguar a lo largo de la historia de la educación uruguaya.”
(“Cuaderno de Aportes para la Consulta Docente”, (ANEP, 2009: 30).

3.5. El estatus de los centros educativos

En los últimos años, ha ganado terreno en nuestro país una perspectiva más favorable a ciertas formas de descentralización y al empoderamiento de escuelas y liceos. Como se asienta en el “Cuaderno de Aportes para la Consulta Docente” (ANEP, 2009: 11):

“El cuestionamiento fuerte a la racionalidad moderna, que ha puesto en evidencia su insuficiencia a la hora de abordar la complejidad de lo social / educativo, demanda al día de hoy de enfoques situados, es decir, de un abordaje que considere que el cambio se desarrolla y concreta tanto en el nivel de toma de decisión política macro como -y sobre todo- en el contexto particular de un centro, de las culturas escolares y sociales concretas y de su reinterpretación por los diversos actores, que les asignan sentido en clave propia.”

Esta tendencia se aprecia en el plano discursivo, según opiniones vertidas por distintos actores del sistema educativo y también en algunas decisiones de las actuales autoridades de la enseñanza (regionalización de los liceos de Montevideo, creación de Comisiones Departamentales, traspaso de recursos financieros a los centros, revisión de sistema de elección de horas en Secundaria).

Una renovada atención por el rol de los centros educativos está presente también en las bases de políticas propuestas en el seno de la ENIA. En su documento final se reconoce la necesidad de avanzar hacia proyectos educativos perfilados según la población objetivo, el rediseño de centros a escala humana dirigidos a una educación personalizada, la formación de equipos multidisciplinares y el empleo de evaluaciones que permitan aprender a partir de la experiencia, realimentar y mejorar el proyecto.

Paralelamente, el reconocimiento y regulación de los centros educativos forma parte de las definiciones incluidas en la nueva Ley General de Educación, y

complementariamente en su Decreto Reglamentario N° 334 de julio de 2009. Estas normas constituyen un cambio significativo en el estatuto de los centros. Por primera vez en la historia de nuestra legislación escolar, éstos son reglados en tanto instituciones dotadas de fines y potestades propios.

En lo esencial, al definir a los centros educativos el art. 41 de la Ley estatuyó:

- Su naturaleza de espacio destinado a propósitos múltiples: en primer lugar su función natural de aprendizaje, pero también fines colectivos entre los que se citan la socialización, la construcción colectiva del conocimiento, la integración y convivencia social y cívica, y el respeto y la promoción de los derechos humanos.
- Su carácter de ámbito institucional jerarquizado, dotado de un proyecto educativo propio, para cuya consecución gozará de competencias y recursos. La participación es definida como nota característica de todo el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de dicho proyecto, con el protagonismo de docentes, funcionarios, padres y estudiantes.
- La obligación estatal de fortalecer las capacidades de los centros para gestionar los aspectos pedagógicos, de recursos humanos (docentes y no docentes), administrativos y financieros, para favorecer la consecución de su proyecto educativo.
- En términos de administración del personal docente, se establece como meta la concentración de horas en un centro y su permanencia en él.
- Por último, en la dimensión financiera se prevé la disposición de recursos para mantenimiento locativo, realización de actividades académicas y proyectos de extensión. Se habilita para ello la celebración de convenios con otras instituciones, sujeta a autorización.

A su vez, la participación de los educandos, familias, docentes y de la sociedad en general es consignada a texto expreso en la Ley como uno de los principios básicos de la educación pública (art. 48), orientación general que también derrama sobre la gestión de los centros educativos:

- 1) En cada centro educativo funcionará una *Asamblea Técnico Docente* con función consultiva y derecho a iniciativa frente a la Dirección del centro educativo (art. 70, inc. 3°).
- 2) En el nivel de los centros educativos se instituyen *Consejos de Participación*, integrados por estudiantes, docentes, padres y madres y representantes de la comunidad. Para la rama media de la enseñanza se establece que al menos la tercera parte de sus integrantes serán representantes estudiantiles.

Por tanto, la nueva normativa propende a una relación más equilibrada entre las competencias centralizadas y el desarrollo de los establecimientos escolares. Pero más allá de sus disposiciones, una concreción adecuada de esta tendencia a las circunstancias específicas de nuestro sistema educativo exigirá políticas educativas bien fundamentadas y sostenidas en el tiempo, para asegurar un efectivo empoderamiento de los centros educativos, que no propicie la segmentación del sistema y acreciente los problemas de inequidad ya señalados.

3.6. El tiempo escolar

3.6.1. Ante la creciente complejidad del escenario global y local en el que se insertan las actividades de enseñanza resulta impensable que nuestro sistema educativo (en términos de número y extensión de jornadas escolares) pueda responder de una manera socialmente eficiente a una larga lista de desafíos, misiones y cometidos con una oferta horaria similar a la presentada varias décadas atrás, construida entonces en el marco de una sociedad más simple, entornos más afables y fines y funciones más claramente delimitados. Inexorablemente, la respuesta a la nueva constelación de fenómenos globales, locales y propiamente educativos demandará la movilización de más recursos organizativos, entre los que se encuentra -si bien no exclusivamente- la disposición de un mayor tiempo escolar. Un número superior de días de clase y la extensión de las jornadas escolares aparece entonces como un requisito imprescindible por su valor intrínseco y también por su potencial para contener y desarrollar transformaciones organizativas asociadas en la función docente, en la incorporación de infraestructura apropiada, tecnología educativa y recursos didácticos, en la ampliación del elenco de actores profesionales y de los espacios de participación y coordinación de los centros educativos. El tiempo escolar de por sí no es la solución a todos los problemas planteados, pero sí un dispositivo necesario para articular las variadas líneas de políticas que puedan promoverse.

3.6.2. Estos asertos pueden fundamentarse tanto en los desarrollos recientes sobre políticas de infancia y adolescencia como en la normativa legal aprobada meses atrás. Es así que el documento final de la ENIA propone la disposición de “tiempos pedagógicos flexibles y compatibles con las nuevas realidades familiares y sociales”, contemplando la dimensión propiamente educativa y también los condicionantes sociales.

En el plano normativo, la Ley General de Educación se encolumna en este movimiento, al encomendar al CODICEN la elaboración de un plan para asegurar la extensión del tiempo pedagógico de la educación primaria y la educación media básica, a ser presentado ante la Comisión Coordinadora del SNEP, quien luego de aprobarlo deberá elevarlo al Poder Legislativo antes del 30 de agosto de 2010 (art. 7 y Disp. Trans. D).

En esta línea, el ya citado “Cuaderno de Aportes para la Consulta Docente” (ANEP, 2009: 19) fundamenta que “teniendo presentes los cambios planteados en la generación y circulación del conocimiento e información y en las organizaciones

familiares, necesitamos de una ampliación del tiempo pedagógico que permita el desarrollo de instancias de enseñanza y de aprendizaje que garanticen el derecho a la educación”.

3.6.3. Aun asumida la conveniencia de la extensión del tiempo escolar, las políticas a desarrollar deberán elucidar aspectos medulares: ¿la ampliación de las jornadas escolares necesariamente equivale a la extensión del tiempo propiamente pedagógico?; ¿los establecimientos escolares deben constituir el *locus* del tiempo añadido o debe involucrarse a una red de instituciones públicas y privadas?; ¿qué cometidos específicos convendría establecer para los nuevos espacios disponibles?; ¿cuál será el rol docente y la función de otros actores técnicos de apoyo en el nuevo formato?, por citar sólo algunos de los principales.

3.6.4. Por último, se entiende que es una condición ineludible que las transformaciones que se propongan sean precedidas de una evaluación rigurosa -interna y externa- de las experiencias de extensión del tiempo escolar que hoy se desarrollan en distintos niveles de nuestro sistema educativo: Escuelas de Tiempo Completo y Programa Maestros Comunitarios, Tutorías del Programa de Impulso a la Universalización (PIU) del Ciclo Básico de Educación Secundaria, Formación Profesional Básica (FPB) de Educación Técnico Profesional, entre las más significativas.

En la misma dirección, es fundamental explicitar claramente las implicancias de las iniciativas a formular en términos del financiamiento presupuestal que exijan, habilitando el debate respecto a la profundidad del compromiso a asumir como país para determinar sobre bases ciertas tanto la medida de su extensión, como su sustentabilidad a mediano y largo plazo.

3.7. La evaluación de y en el sistema

Si bien las prácticas de evaluación son connaturales al proceso educativo, existe cierto consenso en la conveniencia de desarrollar y profundizar los mecanismos tendientes a un mejor conocimiento de los procesos y resultados escolares efectivos concebidos en términos de sistema.

Diversas previsiones de la nueva Ley promueven una mayor transparencia y responsabilidad social en la administración del sistema educativo. Al menos tres instancias operan en este sentido. En primer término, los múltiples consejos, comisiones u organismos de coordinación que directa o indirectamente obligarán a presentar cuentas sobre la marcha del sistema, aun cuando carezcan de competencias resolutorias. Segundo, en la base de la organización, la extensión de la participación de padres, madres y educandos en aspectos sustantivos de la vida de las instituciones de enseñanza. Tercero, y desde el exterior del gobierno de la educación, el Instituto de Evaluación Educativa, por medio de sus evaluaciones e informes de destino público.

También en este apartado serán necesarios aprendizajes institucionales, y el desarrollo de una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas, que por lo general es ajena a la mayor parte de nuestra administración pública. Ello

requiere la despolitización del proceso, el sustento en bases técnicas sólidas, procedimientos consensuados para su implementación y un manejo responsable de la información y resultados.

Corresponde en este punto formular dos prevenciones. Una, sobre la tentación de prácticas ritualistas y defensivas de evaluación y rendición de cuentas, orientadas solamente a la legitimación de lo obrado por las autoridades educativas. Otra, acerca de cierta inflación en los fines y funciones de la evaluación que se advierte en parte de la experiencia extranjera, que termina transformando un procedimiento diseñado para la mejora en un mecanismo de diferenciación entre subsistemas e instituciones, de promoción de cuasi-mercados educativos y de reorientación del financiamiento público.

La evaluación externa debe ser complementada por procesos de autoevaluación institucional, sobre los que hay ya alguna experiencia hecha en los institutos de formación docente. Es indispensable que todo el sistema ANEP genere su propia cultura y construya y/o adapte metodologías de autoevaluación que tengan como fin mejorar los procesos y los resultados educativos con la participación directa de los actores, que son los que dan sentido a la educación situada.

No es el único cambio necesario en materia de evaluación. La evaluación de los docentes debe tender a superar la calidad de práctica con frecuencia ritualizada, con base en necesidades administrativas, para convertirse en un real acompañamiento de su profesionalización. También en este sentido implementar la autoevaluación por parte de los docentes y la cultura de la evaluación de los estudiantes al docente parecen indispensables para el crecimiento profesional.

La evaluación de los estudiantes, por su parte -condicionadora de todo el currículo-, debe acompañar los procesos de enseñanza y de aprendizaje para mejorarlos y no constituirse en fotografías de cortes de ese proceso o confundirse con una certificación final. Será necesario además la construcción / adecuación creativa de dispositivos de evaluación acordes con la valoración de las evidencias de aprendizaje propias de un conocimiento valioso, resignificado en términos de los nuevos requerimientos formativos.

3.8. La construcción contextualizada del conocimiento

Como ya se ha dicho, no se puede pensar en un conocimiento valioso del que el estudiante se apropie, independientemente de las formas de distribución que la institución promueva.

La institución educativa de la modernidad se caracterizó por ser agente de reproducción de relaciones preestablecidas tanto en las ciencias de la naturaleza como en el campo de lo social. De esas relaciones surgían sentidos “claros y unívocos a transmitir”.

En un contexto de crisis de esa racionalidad de base, la educación debería transformarse en un proceso de (re)creación de relaciones posibles, del que emerjan significados provisionales a reconstruir, en un proceso de aprendizaje

continuo. Esa imagen parece responder mejor que la anterior al contexto contemporáneo cambiante, incierto, heterogéneo, con frecuentes crisis, a la vez que contempla una concepción de persona compleja, que es, piensa, siente, dice y hace, en interrelación con esa realidad, en la que ambos se transforman.

En un punteo no exhaustivo, a los efectos de promover la discusión, sería necesario desde nuestro punto de vista (Sales, 2007) pensar en:

- Privilegiar el pensamiento divergente y creativo sobre la repetición de conceptos y relaciones preestablecidas, la generación de preguntas sobre las respuestas, aceptando e incorporando en las prácticas educativas -con rigurosidad- las contradicciones, los desórdenes, los conflictos y la diversidad de la realidad.
- Trascender la fragmentación disciplinaria que supone que por adición vamos a acceder al todo. No se trata de combinar sin sustento epistemológico asignaturas curriculares, sino de visualizar desde la formación y el perfeccionamiento docentes formas de trabajo integrador en las prácticas cotidianas de aula que religuen lo que la racionalidad de la modernidad atomizó.
- En el sentido anterior pensar en un conocimiento valioso remite sobre todo a repensar al sujeto, reinsertándolo en la trama de relaciones que lo constituyen. Disponemos desde hace tiempo de antropologías revinculantes (Marx, Freud, Piaget) que nos habilitan a hacerlo y que permiten dar sentidos diferentes a contenidos, a prácticas educativas y a tradicionales priorizaciones, así como dan lugar a nuevas dimensiones de políticas educativas y/o a cruces entre políticas. En ese sentido la evolución del campo de la educación de la sexualidad es un ejemplo paradigmático. El pasaje de un enfoque unilateral biologicista y médico-preventivo a un enfoque integrador de la multiplicidad de dimensiones en juego en la sexualidad de una persona, revierte en la articulación de políticas educativas con políticas de género, de salud, de inclusión, etc.
- Muchos de los problemas y desafíos de las sociedades contemporáneas son también problemas científicos, que atañen tanto al campo social como al de la naturaleza. Para enfrentarlos no sólo se requiere la formación de científicos sino, a nivel de la educación básica, la formación de ciudadanos conscientes, responsables, creativos, capaces de participar en tomas de decisiones que afectan la vida cotidiana y en la generación de innovaciones en los más variados campos. El enfoque anterior pone en cuestión la repetición de conceptos y métodos científicos como saberes acabados y ritualizados, y privilegia en cambio la promoción del interés, de la curiosidad y la creatividad, del razonamiento y de las competencias científicas en forma contextualizada y crítica. En relación a lo anterior, se presenta como necesidad básica en una formación docente de nivel terciario políticas de

“desarrollo de investigación de alta calidad en Educación Matemática, Educación en Ciencias y Educación en Tecnología, que aborde las consecuencias que comporta la pluralidad de marcos teóricos y abordajes metodológicos usualmente desarrollados. Se debería promover asimismo desde las políticas educativas, la integración de la educación científica y tecnológica en un trayecto longitudinal que se extienda desde la educación inicial hasta los niveles de educación superior.” (Luaces, 2009: 9).

- Un conocimiento que supere el determinismo, la naturalización y la simplificación, transformando los procesos educativos institucionalizados en instancias de mayor reflexión, análisis y síntesis, lo que puede convertirlos de importantes en indispensables para toda la vida. Una de las dimensiones ineludibles en ese sentido es la dimensión ético-política de todo abordaje de la realidad y de toda intervención sobre ella, como forma de que la comprensión crítica sea algo más que un eslogan.
- Hoy no es posible aspirar a conocerlo todo, sino a promover la comprensión progresiva y crítica de los problemas clave del mundo en diálogo con nuestra problemática y perspectiva local, teniendo claras su multidimensionalidad y complejidad intrínsecas, a los efectos de no simplificarlos, lo que lleva normalmente a la búsqueda de soluciones unilaterales, que dejan por el camino tantas otras dimensiones del problema, con las consecuencias conocidas.
- La institución educativa tiende a ubicarse en el deber ser y modeliza en consecuencia la realidad. Eso la aleja de la vivencia cotidiana de los estudiantes, que les muestra otra cosa, ya sea en su cotidianidad real o a través de diferentes y múltiples pantallas mediadoras. Un conocimiento de la realidad al servicio de comprenderla -para eventualmente transformarla- puede, además, contribuir a disminuir el sentimiento de ajenez que hoy sienten los estudiantes en relación al conocimiento escolarizado y la desmotivación concomitante. Se trataría entonces de tematizar en forma compleja los problemas y cambios de la realidad contemporánea, e incorporarlos, con rigurosidad y en clave ética en lo cotidiano de las prácticas educativas: la violencia, la droga, las relaciones interpersonales e intergeneracionales, las propias culturas juveniles, los cambios en las familias, la pobreza, el consumismo, la delincuencia, entre otras. Las líneas transversales en la enumeración abierta que plantea el art. 40 de la Ley N° 18.437 podrían ser un buen ejemplo de abordaje de problemas clave presentes y prospectivos.
- Es ya un lugar común el crecimiento exponencial de la información, y la diversificación y accesibilidad de sus fuentes en la sociedad contemporánea. Ello lleva al descrédito, por imposible, del “conocimiento enciclopedista” y a poner el acento en enseñar y aprender a buscar y seleccionar la información necesaria.

Lo anterior plantea sin embargo por lo menos una confusión inicial nefasta y un riesgo indeseable, en forma interrelacionada. Por un lado, la asimilación de información a conocimiento, por el otro, la banalización de los contenidos. Se hace indispensable distinguir conocimiento de información. Lo anterior no supone negar la importancia de la información, sí supone no reducir la educación ella y menos aun a su simple reproducción.

- Es claro que con la complejización creciente de las sociedades, el conocimiento dejó de ser sólo una necesidad intelectual para pasar a ser, además, una necesidad vital. Sin embargo, cuanto mayor es su importancia, su crecimiento exponencial y la globalización de su acceso lo alejan de sectores importantes de la población ya sea por carencia de medios electrónicos o por incapacidad personal para su selección en pertinencia y calidad. El acceso a la información y al conocimiento se ha resignificado y requiere profundizar en políticas universales ya iniciadas, consistentes e integradas, con enfoque pedagógico y formación docente apropiada.
- Si partimos de una idea de educación como construcción individual y colectiva del conocimiento -en sentido amplio-, respetando ritmos y características personales de aprendizaje en los años de escolarización y a lo largo de toda la vida, se ve como necesario flexibilizar mediante políticas educativas los procesos de formación.
- Lo anterior implicaría superar la absoluta fragmentación vertical de los recorridos educativos en niveles, ciclos, cursos, semestres como etapas clausuradas en sí mismas, que conspiran contra la idea de construcción de aprendizajes en espiral, con avances progresivos en amplitud y profundidad, que convoquen a seguir aprendiendo. Se trataría en cambio de ligar los procesos a necesidades formativas que habiliten a (re)construir proyectos personales, más que a cursar ciclos en función de edades cronológicas rígidas. Esto supone sin embargo una mayor articulación entre los niveles, respetando su especificidad. Una evaluación con énfasis en los procesos y su mejora -tal como fuera planteado anteriormente- debería ser el correlato de la flexibilización curricular, de manera de no condicionarla por la vía del currículo oculto.
- Sin entrar a la multiplicidad de sus causas, las carencias constatables en términos de posibilidad/capacidad de comunicación y de argumentación de los niños y adolescentes, así como la frecuente asunción acrítica de mensajes, lleva a pensar en la necesidad de potenciar la enseñanza de la lengua materna y sus usos, así como la lectura crítica de medios de comunicación e información. No podemos pensar en términos de convivencia saludable sin dar sentido colectivamente a la realidad cotidiana mediante el diálogo. No podemos tampoco pensar en individuos que aborden la realidad en clave crítica, sin la posibilidad de deconstruir mensajes, con frecuencia hegemónicos. Todo eso constituye hoy “conocimiento valioso”.

- El papel del docente es obviamente de capital importancia en todo lo anterior. Se requieren políticas que busquen revertir los procesos actuales de crisis de confianza, de identidad profesional y de valoración social, que desembocan en la falta de incentivos de la carrera docente y en el malestar de los que están en ella.

“No es una tarea sencilla pues no basta con decirlo una y otra vez. Exige, más que palabras, acciones, es decir, un proyecto de intervenciones que tenga en cuenta los múltiples planos en los que se desenvuelve la actuación docente: un exigente sistema de formación inicial y de acceso al ejercicio de la docencia; una carrera profesional atractiva a lo largo de los años, en la que los incentivos económicos y profesionales estén asociados con la dedicación, el trabajo en equipo, la innovación y el ejercicio de responsabilidades colectivas; una valoración positiva de los propios profesores sobre su trabajo y sobre las posibilidades que tiene para el progreso de la sociedad y para el bienestar de las nuevas generaciones; y, finalmente, una mejora de las condiciones laborales de los profesores, sobre todo de aquellos que trabajan en contextos sociales y educativos desfavorables.”
(Marchesi, 2008: 196)

3.9. Las interrelaciones Ciudadanía – Educación – Trabajo

Tanto a nivel de la sociedad civil organizada⁴⁰ como de la Ley de Educación N° 18.437, se formula el desafío de contemplar la educación a través del trabajo como línea transversal orientadora de políticas del Sistema Nacional de Educación⁴¹.

Un supuesto común que actúa como punto de partida es la consideración del trabajo en un sentido amplio *“como actividad propia de los seres humanos e integradora a la vida social”* (MEC, 2009: 20).

Es decir que explícitamente se propone trascender la visión reductiva del trabajo comprendido únicamente como empleo, situándose la cuestión en el marco de la formación integral de quienes se educan, al tiempo que se la incorpora en el contexto de la educación en derechos humanos.

Asimismo, se acuerda en la necesidad de desarrollar su transversalidad curricular en todos los niveles del sistema educativo, con lo que también se establece un resguardo respecto al riesgo de limitar la articulación al ámbito exclusivo de la Educación Técnico Profesional.

En este sentido, es posible visualizar -en forma no exhaustiva ni taxativa- algunos desafíos claves en términos de construcción de políticas educativas en este

40 Ver CODE (2007): Informe final. Debate nacional sobre la Educación, Montevideo; en particular Informe de la Comisión N° 11 del Congreso Nacional de Educación “Maestro Julio Castro”, relativa a “Educación, trabajo, ciencia y tecnología” (páginas 274-277).

41 Ver MEC (2009): Ley General de Educación. Ley N° 18.437, IMPO, Montevideo.

campo problemático, sobre los que la elaboración del PNE de ANEP debería plantearse avanzar:

- La profundización conceptual respecto a cómo se concibe la Educación para y a través del Trabajo, en tanto existen tradiciones pedagógicas divergentes respecto a la formación escolar en el área.
- La importancia de coordinar / sistematizar orientaciones y dispositivos institucionales específicos tendientes a la jerarquización del trabajo como principio ético pedagógico y como contenido curricular en todos los niveles del Sistema Nacional de Educación, contemplando sus particularidades.
- Las implicancias respecto al trayecto hacia la futura creación del Consejo de Educación Media Básica previsto en la Ley N° 18.437, en tanto se valora que la unificación de este nivel educativo se propone superar la tradicional dicotomía entre escuelas técnicas en sentido estricto y liceos generalistas, que tiende actualmente a reproducir el divorcio entre trabajo manual y trabajo intelectual en la sociedad.
- Las derivaciones respecto a las políticas de educación formal de personas jóvenes y adultas, así como las posibles líneas de coordinación con el Consejo Nacional de Educación No Formal.
- Las áreas tentativas de coordinación entre los Consejos que integran la ANEP y las instituciones que integrarán el Sistema de Educación Terciaria Pública (ITS, IUDE, UDELAR), en materia específica de Educación – Trabajo.

Por otra parte, se configuran ciertas áreas de políticas interrelacionadas con la cuestión Educación – Trabajo, cuyas proyecciones deberían ser consideradas como insumos a articular con la elaboración del PNE:

- Estrategia Uruguay III Siglo (EUIIS), Programa que se desarrolla en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con la participación del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y de la Universidad de la República. En ese marco, se ha construido una Agenda Estratégica que propone la estructura sobre la que erigir una estrategia de desarrollo productivo orientada al Uruguay de 2030. Dos de sus componentes exigirán un abordaje particular en el contexto del PNE: la apuesta al impulso a la formación de capital humano y el desafío de promover decididamente la innovación y la creación de conocimiento; discutiendo las implicancias de estos ejes en relación a las políticas a implementar desde ANEP. Asimismo, la dimensión territorial de regionalización de la Estrategia resulta un aporte relevante a considerar⁴².

42 Ver apartado 1.5.2.1, del cap. 1 de esta sección.

- Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI), en elaboración en el marco de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Sus lineamientos estratégicos incluyen, entre otros elementos: i) la contribución a reorientar los sistemas educativos hacia la democratización de contenidos científicos y desarrollos tecnológicos; ii) el aporte a la integración social, en cuanto a atender los procesos de exclusión vinculados a las nuevas modalidades que imprime la irrupción de las nuevas tecnologías sobre el mundo del trabajo y la convivencia social. En este sentido, el PENCTI se plantea generar oportunidades de alianzas con las instituciones que integran la ANEP, en particular respecto a la implementación de acciones de popularización de la ciencia y la tecnología, la investigación y la formación de personal en esa materia.

CAPÍTULO IV

HACIA UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN PARA URUGUAY: CARACTERÍSTICAS DESEABLES

4.1. ¿Qué características principales debería tener un Plan Nacional de Educación para nuestro país?⁴³

Es a todas luces evidente que, dados los distintos contextos políticos, sociales y económicos en los que se desenvuelven los sistemas educativos de los países de la región, y las propias características particulares de estos sistemas en cuanto a su matriz histórica, principios diferenciales y estado de situación, no es una empresa conveniente trasladar mecánicamente las definiciones y estrategias de políticas educativas de una realidad a otra.

Con esta salvedad, puede aceptarse que el relevamiento y análisis de otras experiencias pueda iluminar la tarea inédita de elaborar un Plan Nacional de Educación que se han planteado las actuales autoridades educativas de nuestro país. A continuación presentamos algunas reflexiones primarias que procuran capitalizar los aprendizajes regionales y las nuevas tendencias que encarnan, con el propósito de aportar a la discusión sobre la pertinencia de un Plan de estas características, en primer término; y la procedencia de algunas variables estratégicas fundamentales a definir previamente a su confección, luego. Por ende, no procuramos aquí ingresar en la discusión del contenido posible o deseable de dicho Plan sino, más modestamente, de aspectos a considerar para la definición de algunas pautas operativas.

En consecuencia, tomando en cuenta los aprendizajes de las experiencias de otros países y las particularidades nacionales, y en líneas muy generales como corresponde a una primera aproximación al tema, la preparación de un Plan Nacional de Educación para Uruguay debería contemplar:

- Un proceso de elaboración social ampliamente participativo y orientado hacia los temas medulares de la enseñanza, involucrando en una primera instancia a los actores más relevantes en la vida del sistema (docentes, estudiantes), y posteriormente ampliado a otros actores y voces de la sociedad.
- Una consulta política paralela con los principales referentes de los partidos políticos con representación parlamentaria, recogiendo sus perspectivas y procurando un consenso básico sobre aspectos nodales a desarrollar posteriormente.
- El análisis y la propuesta de cada uno de los subsistemas que componen la Administración Nacional de Educación Pública.

⁴³ Dejamos fuera de estos desarrollos la educación superior y universitaria.

- Un acompañamiento técnico con capacidad de diagnóstico, propuesta y síntesis, con la aptitud necesaria para apuntalar y calificar -y no sustituir- las elaboraciones provenientes de los otros ámbitos identificados.
- La determinación de una extensión tentativa -aconsejablemente, en un rango medio entre los planes más breves y los más extensos de la región- y de un horizonte temporal para el Plan. A efectos de acompañar los desarrollos de la ENIA, se podrían establecer lineamientos y objetivos generales con validez hasta el año 2030, pero también una definición de líneas de políticas y metas más acotada y de implementación más factible (por ejemplo, para un plazo de diez años).
- Una adecuada fundamentación teórica y conceptualización de algunas ideas rectoras (por ejemplo, la calidad y la equidad educativa, la relación educación – ciudadanía – trabajo, la gestión del sistema), que explicita los valores y asunciones desde los que se parte, y que informe al conjunto del Plan.
- La realización de un diagnóstico relativamente conciso sobre la situación actual de nuestro sistema educativo y sus principales desafíos, que tome como insumos datos estadísticos, informes técnicos y los juicios y opiniones vertidas en la etapa de consulta previa.
- Definiciones sobre los fines, principios, orientaciones generales de la educación y derechos y deberes de estudiantes y familias, que recoja y amplíe las suministradas por la Ley General de Educación.
- La determinación de la “visión” de un sistema educativo deseable, de prioridades, macro-objetivos, lineamientos estratégicos generales, y de un conjunto acotado de ideas-fuerza orientadoras de las transformaciones (v. gr. modelo de centro, extensión del tiempo escolar, profesión docente), atinentes al conjunto del sistema educativo no universitario.
- La planificación del desarrollo de algunas políticas institucionales transversales a todo el sistema, como el financiamiento, el mejoramiento de la gestión y el seguimiento y la evaluación del plan.
- Una planificación similar para la enseñanza de las “líneas transversales” previstas en el art. 40 de la Ley General de Educación.
- En consonancia con la “visión”, las prioridades, estrategias y pautas generales mencionadas en los literales anteriores, la explicitación desagregada de fines y objetivos específicos, de pautas de organización curricular y de metas para cada uno de los subsistemas de ANEP, contemplando la indispensable articulación entre los distintos niveles.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LA PRIMERA CONSULTA DOCENTE⁴⁴

La Consulta en el contexto de elaboración del Plan Nacional de Educación 2010-2030 (Componente ANEP)

Desde CODICEN – ANEP se ha manifestado especial énfasis en que este Proyecto supone un proceso de construcción colectiva, paulatina y progresiva, que exige ampliar los espacios de participación⁴⁵ de preocupación permanente⁴⁶ el diseño de una estrategia de consulta y participación que sustente en forma transversal la elaboración del referido Plan.

Por resolución expresa de este organismo⁴⁷, se definió que en una primera fase la Consulta se orientaría al nivel institucional interno, convocando a los principales sujetos implicados en el proceso educativo: docentes y estudiantes de ANEP. Asimismo, se estableció que -en una fase inmediata- se consultaría a las Asambleas Técnico Docentes de cada uno de los subsistemas de ANEP y a los sindicatos directamente involucrados, a través de CSEU (Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay). Por otra parte, corresponde puntualizar que también se previó una siguiente fase consultiva más abierta, que integrase actores de diferentes esferas de la vida nacional, a implementarse a partir de la publicación del presente documento para la discusión.

Es decir que efectivamente se apuesta a transitar una dinámica circular y recursiva de producción, debate y revisión, consistente con el modelo de planificación educativa situacional y basada en el enfoque de la Complejidad, en el que el Proyecto se inscribe.

Lo expuesto permite visualizar el contexto más amplio del que forma parte la instancia consultiva que se aborda en este capítulo.

44 En base a los Documentos “Proyecto Plan Nacional de Educación de ANEP 2010 – 2030. Primera Consulta a Docentes. Etapa I: Salas institucionales realizadas. Informe final” y “Proyecto Plan Nacional de Educación de ANEP 2010 – 2030. Primera Consulta a Docentes. Etapa II: Síntesis Departamentales y Encuentros Regionales”.

45 Yarzabal, Luis (2009), en ANEP-CODICEN-DSPE, “Cuaderno de Aportes para la Consulta a Docentes. Proyecto Plan Nacional de Educación de la ANEP (2010-2030)”, Montevideo, página 4.

46 Cabe recordar que ya los estudios retrospectivos desarrollados durante 2008 en el marco del Proyecto comprendieron un componente de análisis documental de producciones de los ámbitos educativo, social, económico y político, así como la realización de entrevistas a diversos.

47 Acta N° 44, Resolución N° 3, del 2 de julio de 2009.

5.1. Sobre el proceso de implementación de la Primera Consulta Docente⁴⁸

En primer lugar, cabe explicitar que la Consulta fue realizada a docentes de todos los niveles educativos que conforman ANEP: Educación Inicial y Primaria, Educación Secundaria, Educación Técnico-Profesional y Formación Docente. Se implementó en el período comprendido entre agosto y noviembre de 2009.

Una particularidad metodológica a destacar, por la innovación en términos de descentralización educativa que representa, es que la citada resolución de CODICEN pautó que la Consulta tuviese las Comisiones Departamentales de Educación como actores centrales del proceso. A los efectos del presente Proyecto, se estableció que las referidas Comisiones estarían integradas por: el Inspector Departamental del CEIP, el Presidente de la Sala de Directores del CES, un representante departamental del CETP⁴⁹ y el Director del Instituto de Formación Docente⁵⁰.

En este marco, se asignó a las Comisiones Departamentales el desarrollo de los siguientes cometidos:

- Recepcionar los materiales fundamentales para la realización de la Consulta a nivel local y garantizar la correspondiente distribución.
- Elaborar una estrategia de Consulta en la que participen los centros educativos del departamento, así como su posterior síntesis.
- Seleccionar, en función de criterios aportados desde la coordinación de la Consulta, una serie de centros cuyas Salas Docentes contarán con la presencia de un observador externo.

El trabajo de cada Comisión Departamental a nivel local, fue complementado con la labor de un Equipo Técnico central.

La Consulta involucró un desarrollo en tres niveles, a saber: Salas Docentes en centros educativos, síntesis de las Comisiones Departamentales y Encuentros Regionales.

En cuanto al alcance previsto respecto a la participación en la Consulta, cabe señalar que el marco de casos a ser considerado inicialmente estuvo constituido por todos los centros educativos de ANEP. En este sentido, la Consulta fue abierta a todos los centros que manifestaran la voluntad de realizar Salas Docentes referidas a la temática de la elaboración del Plan Nacional de Educación, enviando luego el acta respectiva para que sus aportes pudiesen ser

⁴⁸ Para disponer información completa relativa a este tópico, remitirse a los documentos citados en la nota 43.

⁴⁹ Designado por el CETP a tales efectos.

⁵⁰ En caso de existir más de un centro de Formación Docente en el departamento, correspondió a la DFPD establecer la designación respectiva.

efectivamente procesados como insumos a nivel departamental y por parte del Equipo de trabajo mencionado.

No obstante lo expuesto, debe reconocerse que existieron obstáculos de diverso orden que pautaron un desarrollo heterogéneo y más restringido del previsto en la implementación del proceso de Consulta. Esto se expresó en la diversidad de grados de apropiación de una propuesta de planificación pedagógica estratégica por parte de los Docentes de ANEP. Sin embargo, existió una opción político-educativa de avanzar en un proceso de democratización de esta responsabilidad institucional, al decidir incorporar a los colectivos docentes de los centros educativos a una tarea tradicionalmente reservada en forma exclusiva a cuerpos de expertos técnicos.

A modo de síntesis, puede informarse que bajo la modalidad de Salas Docentes con participación de un observador externo, se realizaron 54 instancias, verificándose también la realización de 55 Salas no observadas. Esto totaliza 111 Salas Docentes realizadas bajo conocimiento del Equipo de trabajo de la Consulta⁵¹.

También se realizaron cinco Encuentros Regionales que contaron con la participación de delegaciones docentes de todos los departamentos del país; delegaciones que incluyeron -lógicamente- las 19 Comisiones Departamentales, así como a otros docentes de aula, directores e inspectores de los cuatro subsistemas de ANEP.

Para finalizar, es oportuno señalar que la Consulta se planificó e implementó como un estudio de corte cualitativo, con la finalidad de recoger y describir percepciones, opiniones y propuestas de los docentes de ANEP que participasen en el proceso. No se propuso configurar una muestra y por tanto no pretendió generalizar resultados. En cambio, se trató de un estudio de carácter exploratorio, ya que se generaron insumos para iniciar la elaboración de un Plan Nacional de Educación.

5.2. Acerca del cumplimiento de los objetivos definidos

Los objetivos definidos para la Primera Consulta a Docentes fueron los siguientes:

- Informar a Docentes de ANEP sobre el Proyecto para la elaboración de un Plan Nacional de Educación de ANEP 2010 – 2030.
- Relevar sus perspectivas y propuestas en relación a las líneas de acción tendientes al fortalecimiento y la transformación del sistema educativo, generando insumos en el proceso de elaboración de un Plan Nacional de Educación de la ANEP (2010 – 2030).

⁵¹ Se cuenta con registros propios y/o de los participantes de las referidas instancias. En tanto todos los centros educativos tuvieron la libertad de participar en la Consulta, es posible que se hayan realizado otras salas más allá de las aquí consignadas. No obstante, conviene precisar que de no enviarse el acta respectiva, éstas no pudieron ser consideradas.

Aportar al desarrollo de una cultura prospectiva en la planificación y formulación de las políticas educativas.

En términos generales, la Consulta realizada representa avances en cada uno de estos objetivos. Claramente, ha constituido una modalidad de información y sensibilización a parte del colectivo docente en torno a un futuro Plan Nacional de Educación, sin perjuicio de no haber convocado directamente a su conjunto. Más allá del número de participantes en las Salas y Encuentros realizados, es presumible su efecto multiplicador a un número mucho mayor de docentes. Es igualmente claro que el proceso transitado no agota las tareas de información y difusión requeridas.

Los eventos concretados han constituido una primera fuente de insumos significativos para un futuro Plan de Educación, seguramente no en torno a lineamientos y medidas concretas, pero sí en cuanto a suministrar una perspectiva “impresionista” de las percepciones, opiniones y propuestas docentes en torno a un conjunto de temas educativos de indudable relevancia, para los cuales no abundan los espacios de reflexión en nuestro sistema educativo. El informe realizado sobre esa primera Consulta constituye un instrumento de relevamiento de esas perspectivas y propuestas.

Respecto al tercer objetivo, no es posible aventurar una evaluación definitiva en relación a los posibles impactos de la Primera Consulta Docente en el aporte al desarrollo de una cultura prospectiva en la planificación y formulación de las políticas educativas. No obstante, sí se advierten en los discursos recogidos tensiones entre ciertos abordajes que se formulan desde las urgencias presentes e inmediatas del sistema educativo y otras proposiciones que intentan plantear proyecciones educativas deseables a construir en un futuro de mediano plazo. La emergencia de estas últimas podría indicar que la Consulta, pese a sus alcances preestablecidos, representó un primer paso válido en la dirección del objetivo reseñado.

5.3. Las complejidades del diseño de un modelo de participación en la esfera educativa

Si bien la Consulta fue -en términos generales- acompañada por los actores convocados, las múltiples reservas y cuestionamientos expresados sobre su procedencia, modalidad y alcances ponen de relieve, una vez más, la dificultad de procesar instancias participativas de análisis y reflexión sobre los principales problemas educativos en las que concurren temáticas y objetivos calificados, por un lado, y una extendida legitimidad social, por otro.

De las opiniones relevadas sobre este aspecto emergen al menos tres áreas conflictivas:

- Las frecuentes divergencias sobre la relación deseable entre los insumos derivados de los procesos colectivos y las políticas a adoptarse posteriormente. En sectores extendidos del colectivo docente parece considerarse que los productos de cualquier consulta legitimada deben pre-configurar las decisiones subsiguientes, por

lo que el posible apartamiento entre aquéllos y éstas se vivencia como una desnaturalización de la experiencia participativa y como evidencia de la escasa incidencia de los aportes docentes -en tanto actores directamente implicados en lo educativo- en la formulación e implementación de políticas en esta esfera. Es evidente que existe una memoria colectiva docente notoriamente marcada por lo que se concibe como la frustración de experiencias similares anteriores, que afecta la elaboración y condicionará la implementación del Plan Nacional de Educación. Esto, en ocasiones, deriva en la existencia de visiones que tienden a interpelar la legitimidad y pertinencia de resoluciones de las autoridades de la enseñanza que resulten total o parcialmente divergentes con los desarrollos colectivos.

- La compleja estructuración de la secuencia en etapas de la Consulta, con la correspondiente asignación de los tiempos necesarios a cada una de ellas. El inicio de la Consulta en un primer escalón de base, amplio en sus temáticas y extendido a todos los subsistemas y al territorio -aunque sin pretensiones científicas de representatividad- fue visualizado con cierta sorpresa por su novedad y falta de conocimiento previo, condiciones inherentes a la apuesta de comenzar el proceso en ese nivel. A su vez, el tiempo y los formatos asignados necesariamente restringieron las posibilidades de un desarrollo mayor en esta etapa de las reflexiones e intercambios sobre los puntos planteados u otros que se agregaran. Por ende, la deliberada ampliación de la base de la participación -con las limitaciones operativas que necesariamente supone-, paralelamente a sus indudables ganancias, genera ciertas disconformidades en los mismos sujetos a los que se les reconoce la voz.
- Relacionado con el literal anterior, se manifiesta en algunos tramos de la Consulta el cuestionamiento sobre las instancias docentes que deberían participar. Aunque no de manera unánime, desde la propia base del sistema se reivindica el rol de organizaciones superiores como las ATD o los propios sindicatos docentes en tanto interlocutores privilegiados, y como actores con acumulaciones y propuestas preexistentes sobre los puntos consultados, más allá de que los organizadores aseguren su participación en un estadio posterior.

En síntesis, de ciertas respuestas a la Consulta se deduce la complejidad de la relación entre legitimidad política y legitimidad social, entre argumentos de autoridad y saberes especializados, entre instancias de base y organismos de representación, y entre ciertos tiempos de construcción político-institucional y otros de elaboración colectiva. En todo caso, la pluralidad y la riqueza de los aportes recibidos y sistematizados ratifican la pertinencia y el rédito de la exploración de todos los espacios de participación e intercambio posibles -tales como los ensayados-, aun con las dificultades señaladas, y sin perjuicio de los necesarios aprendizajes y ajustes que todos los protagonistas deban realizar a lo largo del proceso y hacia futuras experiencias de este tipo.

5.4. Tendencias destacadas emanadas de la Primera Consulta Docente

5.4.1. Un primer elemento que amerita destaque es la extendida aceptación sobre la conveniencia de contar con un Plan Nacional de Educación, particularmente significativa por la carencia de antecedentes nacionales al respecto. El juicio favorable se fundamenta en la necesidad de constituir políticas de Estado en torno a la educación y trasluce una opinión crítica sobre los sucesivos cambios de políticas ensayados por los distintos gobiernos. Algunas posturas relevadas manifiestan cierto escepticismo sobre la concreción y permanencia de un Plan por esta misma causa. Asimismo, se señala la dificultad de planificar para un plazo tan extendido como el previsto (veinte años), por lo que tiende a compartirse la necesidad de establecer metas e itinerarios para lapsos más breves dentro del período considerado.

Sin perjuicio de estas reservas, la existencia de un estado de opinión favorable a un ensayo de esta naturaleza entre protagonistas de la vida educativa asegura una precondition auspiciosa, para avanzar en su definición en instancias posteriores.

5.4.2. De la Consulta emana una extendida aceptación de un modelo de centro dotado de mayor autonomía, si bien resguardando la integralidad del sistema educativo. Es otro lineamiento que supone una innovación trascendente en la cultura del sistema, por lo que esta predisposición debe subrayarse. Con variantes, en las distintas perspectivas recabadas se comprende en la concepción de autonomía desde aspectos de gestión, hasta otros más finalistas, como la contextualización del currículo al medio social, económico y cultural de cada establecimiento.

Otra de las iniciativas con significativa presencia ha referido al fortalecimiento y la ampliación de los equipos de dirección de cada centro educativo. Esto se deriva de la preocupación por el creciente peso de las tareas administrativas que actualmente predominarían en la gestión, lo que conduciría a relegar “de hecho” los asuntos estrictamente pedagógicos. En este sentido, emerge la propuesta de introducir una figura específica de dirección que atienda la gestión en las dimensiones administrativa y logística. Cabe puntualizar que la demanda de fortalecer en la dirección la dimensión de orientación pedagógico-didáctica fue acompañada por opiniones que plantean jerarquizar su incidencia en el proceso de evaluación del desempeño docente. Estas cuestiones emergen generalmente asociadas a una valoración crítica de parte de los docentes en relación a las acciones de ese tipo que en el presente despliegan las figuras inspectivas. Los asuntos explicitados exigirán una particular consideración en la elaboración del Plan, en tanto refieren a aspectos medulares de la transformación institucional de los centros.

Junto a estas medidas innovadoras sobre la organización de los centros educativos, aparecen en las voces docentes otras propuestas de corte más clásico, como las referidas al número de estudiantes por establecimiento

y por clase, a las que sus autores asocian estrechamente con los resultados educativos.

5.4.3. Otro de los ejes de políticas puesto a consideración, la extensión del tiempo pedagógico, también contó con una recepción favorable. Se rescatan positiva y críticamente experiencias como las Escuelas de Tiempo Completo, no sólo por las prestaciones adicionales que brindan a los estudiantes sino principalmente por su funcionalidad con un mayor compromiso de la comunidad educativa y con el fortalecimiento de vínculos humanos. Más específicamente, parece existir un consenso bastante extendido sobre la orientación de los espacios que puedan añadirse a actividades extracurriculares (idiomas, formación tecnológica, actividades recreativas, apoyo escolar individualizado, actividades de integración) bajo la forma de talleres o similares. Se explicita también claramente la perspectiva de los docentes en cuanto a que estas nuevas actividades no deberían estar a su cargo sino bajo la responsabilidad de otros profesionales o instituciones.

Sin embargo, también se pronunciaron reservas a la extensión del tiempo pedagógico escolar, por el potencial desgaste de la relación alumno-docente y por la incompatibilidad en los ciclos superiores con otras responsabilidades laborales y familiares de los estudiantes. En este hilo argumental se ha cuestionado que exista una relación lineal entre tiempo escolar y calidad de la enseñanza.

5.4.4. Parece existir niveles de acuerdo de los docentes consultados con la introducción de transformaciones en las diversas facetas que componen su profesión: la formación inicial, la formación en actividad, las características del ejercicio profesional y la carrera docente.

En cuanto a la formación, la tendencia es la de reclamar ciertos contenidos y destrezas ligados a problemáticas relativamente novedosas que deben enfrentar en el aula (desde el empleo de las TICs hasta los abordajes de la diversidad del alumnado y de los problemas de convivencia en los centros). Las demandas sobre las actividades de perfeccionamiento apuntan a extender y facilitar su acceso y a capitalizar la experiencia de docentes con mayor trayectoria.

Es sugestiva la demanda de una carrera docente en la que el pasaje de grado se vincule más a aspectos como la formación permanente y la evaluación de desempeño que a la antigüedad. Asimismo, se postula una carrera con opciones más diversificadas, cuyo avance no se ligue necesariamente con actividades de docencia directa. Naturalmente, también se relevó la reivindicación de un salario docente adecuado.

Por último, es evidente la ambición de una práctica profesional más gratificante, no reducida a las horas de aula (tendencia compatible con los hallazgos del último Censo Docente). En este rubro se avizora una figura asemejable a la del docente-investigador universitario, comprendiendo horas remuneradas destinadas a la investigación, la coordinación con colegas y la planificación de actividades.

5.4.5. Paralelamente a estas aperturas a las transformaciones en el estatus de los centros, el tiempo pedagógico y la profesión docente, pueden identificarse primariamente algunas zonas de tensión que los docentes manifiestan para la definición de políticas.

La primera de ellas tiene que ver con la función del sistema educativo: confirmando nociones preexistentes, han sido recogidas opiniones que manifiestan preocupación por su redirección hacia prácticas “asistencialistas”, que afectarían su primigenia misión de enseñanza. Esta perspectiva se asocia a juicios cautelosos sobre el mérito de algunas prácticas, frecuentemente ejemplificadas con la función de los comedores escolares, pero derrama más allá de éstas sobre políticas tendientes también a la inclusión de los estudiantes o al tratamiento compensatorio de los de rendimiento inferior, entre ellas la extensión del tiempo escolar. Demandas puntuales como la preservación del rol pedagógico de los Directores (amenazado por requerimientos variopintos), el constante reclamo del cumplimiento de los deberes y responsabilidades que se atribuyen a las familias y la nítida separación de responsabilidades entre docentes y otros profesionales de apoyo se explican en esta veta interpretativa.

La vinculación de las políticas educativas con las políticas sociales aparece, entonces, como una cuestión sensible para muchos docentes. En la medida en que un Plan Nacional de Educación debe contemplar ambas dimensiones, éste es un dato a tener en cuenta. Definiciones distintivas sobre los objetivos de la enseñanza y los objetivos del sistema educativo, por un lado, y de las responsabilidades de los docentes y del colectivo profesional que prestaría funciones en los centros, por otro, podrían allanar el camino de los lineamientos a establecer. En efecto: el sistema en su conjunto, y equipos multidisciplinarios que pueden comprender a docentes pero integren además otras funciones, destrezas y cometidos tendrían que ser los encargados de encarar desafíos que exceden a los establecimientos educativos y a los docentes individualmente considerados.

La segunda zona de tensión estriba en la relación entre docentes y otros actores a nivel del centro educativo. Si bien en líneas generales se comparte la idea de un centro regido en cierta medida por su comunidad educativa, es manifiesta la prevención de un grupo de docentes sobre el rol que podrían desempeñar las familias u otros sujetos sociales en la toma de decisiones. El punto más sensible aquí son las orientaciones propiamente pedagógicas, que se entiende no deberían sustraerse de los reductos profesionales. Dada la ambigüedad de los límites de lo pedagógico y no pedagógico dentro del perímetro de un centro de enseñanza, y la tendencia al empoderamiento de diversos actores encarnada en piezas tales como la Ley General de Educación y la ENIA, ésta es otra cuestión problemática de la que deberá hacerse cargo un futuro Plan de Educación.

5.5. Encuentros Regionales: apuntes para su análisis

Tendencias destacadas emanadas

Intentar formular en esta instancia conclusiones definitivas sobre las actitudes y valoraciones de los docentes relativas a los temas planteados no se correspondería

con el espíritu ni con los objetivos que orientaron esta primera fase de naturaleza exploratoria. Si esta asunción resultaba oportuna al cotejar los resultados de las Salas Docentes, lo es más aun cuando el objeto de análisis deriva de una instancia intermedia, con grados variables de representación formal de las discusiones operadas en la base del sistema. Como se señaló más arriba, la mayor parte de las Comisiones Departamentales no presento a los Encuentros Regionales los informes de síntesis correspondientes a las salas realizadas en sus respectivos departamentos. Por lo demás, la impronta de los Encuentros y de este mismo informe no apunta a determinar posiciones mayoritarias sobre los diferentes tópicos de modo que se puedan imputar al colectivo docente sino que, por el contrario, se propone identificar opiniones y posturas más o menos extendidas a las que se otorga significación heurística por su mera procedencia y por los fundamentos que las acompañan.

Con estas salvaguardas, es posible relevar un conjunto de valoraciones emanadas de los Encuentros Regionales que conviene rescatar. En la medida en que previamente se celebraron a lo largo de todo el país las denominadas “Salas Institucionales”, en el marco de esta misma Primera Consulta a Docentes, resulta de interés ordenar algunas tendencias que se exteriorizaron en ambas instancias independientes, lo que suministra por tanto una pista valiosa sobre su validez y confiabilidad metodológica.

Las coincidencias entre los juicios y posicionamientos vertidos tanto en los Encuentros como en las Salas son muy amplias. Entre ellas, destacamos las siguientes:

a) Con respecto a los modelos institucionales de centros educativos:

- La valoración positiva sobre un modelo de centro dotado de mayor autonomía administrativa y pedagógica.
- La propuesta de diversificación curricular en torno a un currículum básico común, orientada por las características específicas del contexto social y de los alumnos de cada centro.
- La constitución de redes entre instituciones del sistema educativo, y entre éstas y otras organizaciones de la sociedad civil.
- La redefinición de los roles de dirección de los centros, preservando para el director la responsabilidad primaria sobre los asuntos estrictamente pedagógicos, y constituyendo equipos de dirección capaces de tomar a su cargo la gestión de las dimensiones administrativa y logística.
- La continuidad de políticas tendientes a reducir el número de estudiantes por establecimiento y por clase.

b) En relación a la extensión y organización del tiempo pedagógico, surge de ambas consultas:

- Un consenso relativamente amplio sobre la necesidad de extender el tiempo pedagógico (aunque no exento de ciertas reservas).

- Una clara distinción entre la extensión del tiempo escolar y las responsabilidades de los docentes de aula en los cometidos y actividades a añadirse, preservando su función eminentemente educativa.
- La resolución de las tareas extracurriculares mediante la conformación de equipos profesionales interdisciplinarios radicados en los centros educativos o, alternativamente, a través de convenios con otras instituciones sociales, culturales o deportivas.

c) Con respecto a la profesión docente, las consultas realizadas arrojan las siguientes notas:

- En cuanto a la formación inicial, además de la consagración de su categoría universitaria se reclaman contenidos y destrezas que vayan más allá de la reproducción del conocimiento, y que se vinculen con las nuevas problemáticas sociales y culturales que deben enfrentar los docentes en su práctica de aula.
- Las demandas sobre las actividades de perfeccionamiento se concentran en la democratización del acceso, por medio de dispensas a sus obligaciones profesionales y del empleo de cursos a distancia.
- Las transformaciones deseables para la carrera docente parecen recoger un consenso bastante extendido, consistente en priorizar los concursos de mérito para el pasaje de grado (incluyendo rubros como la formación permanente y la evaluación de desempeño, en detrimento de la antigüedad), y en la diversificación de las opciones de carrera, de manera tal que la promoción no signifique necesariamente el apartamiento de las actividades de docencia directa.
- La demanda de una práctica profesional concebida integralmente, comprendiendo las horas de aula pero también actividades de docencia indirecta (planificación, coordinación, investigación, orientación o tutorías).
- Las mejoras de las condiciones de trabajo comprenden la reivindicación de una remuneración decorosa, pero también incluyen variables vinculadas a la valoración de la profesión, a la disposición de condiciones edilicias y materiales y a la necesaria constitución de espacios y dispositivos de apoyo a la tarea docente (coordinaciones, tutorías, orientación de equipos inspectivos, etc.).

5.5.1. Reflexiones finales sobre las actitudes y posiciones docentes relativas a la organización del sistema y a su práctica profesional

El conjunto de percepciones y propuestas previamente sistematizados, si bien no agota la problemática educativa, permite componer una impresión primaria sobre el clima de opinión reinante en el cuerpo docente.

En primer término, se desprende una notoria preocupación por la preservación del reducto propiamente educativo, interpelado por múltiples demandas del contexto social que desafían sus fronteras y su propia esencialidad. Sin desconocer estos imperativos, los docentes se muestran celosos en la reivindicación de su función primigenia y para asegurarla reclaman apoyos institucionales de diverso tipo.

Segundo, de las opiniones recolectadas dimana cierta sensación de soledad del maestro y del profesor frente a la complejidad y las mutaciones de su práctica profesional concreta. Las recurrentes demandas por espacios de coordinación, apoyaturas de otros profesionales, tutorías o similares son indicadores claros que necesariamente deben contemplarse, recreando condiciones de solidaridad orgánica (los retos tienen que ser asumidos por el sistema educativo y por los centros como tales, y no por los docentes considerados individualmente).

Tercero, parece haber cierta asunción bastante consolidada sobre la necesidad de transformaciones importantes en dimensiones claves de la organización y gestión de los establecimientos educativos. En este punto, los juicios favorables al otorgamiento de mayores niveles de autonomía sustantiva y de capacidades adaptativas a los centros, y de ampliación de tiempos y actividades curriculares y extracurriculares se compadecen con principios arraigados en el colectivo docente sobre la preservación de criterios de homogeneidad fundamentales para el funcionamiento del sistema, y con la apertura a articulaciones novedosas con otros organismos públicos y con organizaciones de la sociedad civil. Hay entonces en estos renglones una conjunción muy significativa de apertura al cambio y de memoria institucional.

Cuarto, queda en evidencia la aspiración de los docentes de formar parte de la totalidad del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas educativas, en una dinámica de participación genuina y no reducida a la legitimación a posteriori de decisiones preparadas con antelación en otras esferas. En ocasiones, esta pretensión se maximiza, complejizando su necesaria articulación con los intereses y preferencias de otros actores políticos y sociales (en las instancias superiores) y con los que podrían surgir a partir del empoderamiento de los estudiantes y sus familias (en el nivel del centro educativo).

Quinto, se manifiesta asimismo en las expresiones de los docentes el anhelo por recibir un más destacado reconocimiento social y por una profesionalización plena, que reconozca sus saberes específicos y su utilidad para la ciudadanía, lo que se traduciría en cambios en múltiples dimensiones: simbólica, material, operativa. Es claro que existe una brecha entre estas expectativas y la autopercepción de un desempeño profesional todavía no suficientemente remunerado, considerado socialmente por debajo de otras profesiones de nivel terciario y poco gratificante en varios aspectos de las rutinas diarias (hallazgo coincidente con la información suministrada al respecto por el último Censo Docente). Es de resaltar que los docentes expresan su disposición a tramitar ese reconocimiento por vías pertinentes, como una formación más calificada (enseñanza de rango universitario, formación continua y sistemática) y de una evaluación meritocrática (concursos, evaluaciones de desempeño, etc.).

Para finalizar, tal vez el aserto más importante que deriva luego de procesados los primeros espacios de intercambio y reflexión previstos en este proyecto es que existe en el colectivo docente una actitud positiva hacia el impulso de transformaciones en cuestiones capitales de la organización del sistema educativo, tales como los modelos institucionales, el tiempo pedagógico, la profesión docente y varios otros que surgieron espontáneamente en los distintos reductos habilitados. Sin perjuicio de los distintos énfasis o soluciones alternativas propuestas, emerge claramente la demanda de cambios en aspectos nodales del sistema, y la reivindicación del compromiso y protagonismo de los docentes en esa empresa. La observación dista de ser obvia, en vistas de una visión relativamente extendida por fuera del sistema educativo que suele situar a maestros y profesores más como obstáculos que como actores principales de las transformaciones. En la perspectiva de la elaboración de un Plan Nacional de Educación que deberá estar dotado de una amplia base de sustento, éste es tanto un hallazgo esperanzador como un requisito imprescindible para la promoción de sus etapas ulteriores.

SECCIÓN II

**PROPUESTA DE UNA “VISIÓN” Y DE MACRO-OBJETIVOS PARA
UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (COMPONENTE ANEP)
HACIA EL AÑO 2030**

CAPÍTULO 1

Propuesta de una “visión” del sistema educativo (componente ANEP) al año 2030

Al año 2030, al sistema educativo nacional se lo visualiza como un espacio institucional de realización de la educación, entendida como un derecho humano fundamental cuyo goce y ejercicio es un bien público, de interés general, y está garantizado por el Estado, en términos de calidad y continuidad durante toda la vida. Esa naturaleza de derecho humano opera como marco de referencia para el ejercicio del derecho a la educación, informando a las propuestas, programas y acciones educativas y a la actuación profesional de los educadores.

La finalidad de la educación impartida es el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin distinción alguna. En consecuencia, se trabaja para la formación de personas autónomas, creativas e innovadoras, habilitadas para la participación democrática y responsable, productoras y consumidoras críticas de bienes y servicios, actores del mundo del trabajo y comprometidas con el desarrollo sustentable.

En consonancia con lo anterior, las políticas educativas nacionales promueven amplia y eficazmente valores superiores tales como la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia y la convivencia pacífica, además del desarrollo de la identidad nacional en una perspectiva plural y contextualizada en lo regional y mundial, las diferentes formas de expresión de la creatividad y la innovación artística, científica técnica y tecnológica, la búsqueda de una vida armónica, el trabajo, la cultura, el entretenimiento, la salud, el medio ambiente, el ejercicio responsable de la ciudadanía, la pertenencia a la comunidad local, el desarrollo sostenible, la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre pueblos y naciones. Estas políticas educativas están adecuadamente articuladas con otras políticas públicas, lo que les permite retroalimentar su potencial para alcanzar los distintos objetivos definidos.

La educación ofrecida por el Estado es completamente gratuita, laica y equitativa para todas las personas y sectores sociales, sin exclusión de ningún tipo, de modo que todos los estudiantes tienen iguales oportunidades para acceder a ella, permanecer en el sistema y aprender. Para asegurar el cumplimiento de este objetivo, además de las políticas universales para todo el estudiantado, el Estado desarrolla acciones efectivas específicamente dirigidas a las personas integrantes de minorías, o en situación de vulnerabilidad contemplando los diferentes contextos, necesidades e intereses.

Los procesos y resultados de aprendizajes favorecen el desarrollo individual y social, y constituyen una referencia ineludible para la definición consensuada y contextualizada de la calidad de la educación. El cursado es obligatorio desde el comienzo del nivel inicial hasta la finalización del nivel medio.

La educación se ofrece en un entorno legal y social de amplia libertad, que comprende tanto la oferta institucional de formación como el desempeño de los docentes en los cursos a su cargo, sin perjuicio de la supervisión estatal que tiende a asegurar las condiciones fundamentales de la prestación del servicio, el pluralismo, la adecuación a planes y programas y la promoción de la calidad y pertinencia de las propuestas educativas.

La formación está orientada a favorecer la construcción de la subjetividad, la capacidad de cada educando para pensar y desarrollar proyectos personales y comprender la realidad y sus posibilidades de transformación. Los objetivos, propuestas, contenidos y prácticas educativas toman en consideración las necesidades e intereses de los estudiantes, asumiendo los cambios culturales e identitarios. Los planes, programas y prácticas educativas cotidianas de los distintos niveles educativos se adecuan a esos fines y principios y a los cometidos específicos de cada uno de ellos, además de incorporar líneas transversales de formación en derechos humanos, educación ambiental, educación artística, educación científica, educación lingüística, educación a través del trabajo, educación para la salud, educación sexual y educación física, recreación y deporte. Los tiempos pedagógicos se han ampliado en los últimos años, de manera de propiciar la materialización de estos enunciados.

La construcción del sistema educativo público no universitario se sustenta en la profundización de un modelo democrático y participativo, así como en sólidos procesos de planeamiento educativo. Se implementan políticas de investigación y de experimentación en innovación pedagógico-didáctica, las cuales retroalimentan procesos de aprendizaje institucional y de transformación permanente. Se potencia la dimensión sistémica del funcionamiento de ANEP en base a una fluida articulación de los diferentes órganos que la integran, favoreciendo la coordinación de políticas y asegurando el adecuado tránsito entre los diferentes niveles educativos. Se coordina en todos los sentidos con otras áreas del sistema educativo nacional.

Se ha instalado en todos los niveles y dimensiones del sistema ANEP una cultura de evaluación / autoevaluación con participación de los involucrados, que persigue con rigor metodológico cuali-cuantitativo la mejora de procesos y resultados, a la vez que constituye un mecanismo legitimado de información a la sociedad.

La gestión del sistema educativo tiene como responsables a las autoridades de los distintos Consejos y comprende múltiples instancias y prácticas participativas que atañen a los docentes, los estudiantes, sus responsables y otros actores sociales, reconociendo sus saberes específicos y compromisos con la enseñanza.

Se han implementado políticas de formación y de acreditación que habilitaron progresivamente la titulación de todos los docentes del sistema. La profesión docente se ha hecho atractiva, y se forma la cantidad de profesionales necesarios según la evolución de la matrícula de los diferentes niveles y áreas. Aumenta también progresivamente la cantidad de docentes para los que la principal actividad se desarrolla en ANEP.

La carrera docente está estructurada en base a cargos con distintas trayectorias y cargas horarias, acordes con las necesidades pedagógico-didácticas y de gestión del sistema. El acceso y la movilidad se realizan mediante mecanismos que contemplan prioritariamente la formación continua, la especialización de los docentes y la experticia comprobada. El sistema fomenta y valora la reflexión individual y colectiva de los docentes, la investigación, el análisis y la difusión contextualizada de buenas prácticas, así como la relación amplia y dialéctica con la comunidad. La formación está descentralizada en lo territorial y diversificada en modalidades empleadas, con altos niveles de calidad; se han democratizado los cursos de perfeccionamiento, especialización y posgrado y la formación docente para el sistema ANEP en todos sus niveles se alinea con las políticas que conforman el Plan Nacional de Educación.

En la base del sistema, los centros educativos son espacios de enseñanza, de socialización y de construcción colectiva del conocimiento, que están dotados de la infraestructura y el equipamiento adecuados a sus necesidades institucionales y pedagógicas. Su dimensión y localización geográfica permite responder a los requerimientos de la demanda educativa, al tiempo de preservar una escala que facilita el proceso de enseñanza y de aprendizaje, las relaciones interpersonales y la constitución de una comunidad educativa. En estos centros, los docentes, padres y estudiantes participan conjuntamente para concretar los objetivos generales del sistema y aquellos otros que ellos mismos definieron al elaborar y construir su propio proyecto educativo, tarea para la que contaron con los recursos y las competencias institucionales necesarias y con el apoyo de diversas instancias del sistema educativo. Prioritariamente, equipos directivos específicamente formados para la función orientan y dinamizan el trabajo pedagógico y comunitario de las instituciones. En su mayoría, los docentes concentran su jornada laboral en un centro en el que tienden a permanecer por varios años, preparando sus cursos y enseñando, orientando y acompañando integralmente a los estudiantes, planificando y coordinando sus actividades con los colegas y participando, en la institución y/o en centros especializados, de actividades de formación e investigación. De acuerdo a los niveles y modalidades correspondientes a sus edades, los estudiantes practican efectivamente sus prerrogativas de participar, agremiarse y emitir propuestas y opinión sobre la enseñanza que reciben y la gestión del centro. A su vez, las madres, padres o responsables se comprometen positivamente en los procesos de enseñanza que tienen por destinatarios a los niños y jóvenes a su cargo, fomentando su asistencia y aprendizaje y actuando como sujetos protagónicos de los Consejos de Participación de esos centros. El Estado provee los recursos necesarios para asegurar cabalmente el derecho a la educación, en toda la extensión definida en las normas programáticas y en las políticas educativas en curso, asegurando niveles de salarios, gastos e inversiones congruentes con la calidad del sistema educativo.

CAPÍTULO II

Propuesta de macro-objetivos para un Plan Nacional de Educación (componente ANEP)

MACRO-OBJETIVO N° 1:

Fortalecimiento del diseño institucional: la dimensión sistémica como eje

El diseño institucional de la educación pública está definido por la Constitución Nacional y por la Ley General de Educación N° 18.437, incluyendo las estructuras de gobierno, de coordinación, de asesoramiento y de evaluación del sistema. Entre ellas corresponde citar al CODICEN, los Consejos de Educación (“Desconcentrados”), la Comisión Nacional de Educación (COMINE), la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), las Comisiones Coordinadoras Departamentales, el Consejo Nacional de Educación No Formal, el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, las Comisiones Consultivas de los Consejos de Educación, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), además de la representación que corresponderá a ANEP en el Instituto Universitario de Educación (IUDE) y en el Instituto Terciario Superior (ITS).

Sin embargo, quedan libradas al terreno de las políticas educativas a impulsar en el marco del Plan Nacional de Educación sus dinámicas de funcionamiento efectivo, que, sin mengua de los distintos reductos de autonomía y de competencias funcionales, deberían apuntar a una recreación en perspectiva sistémica del conjunto orgánico.

Particularmente, la multiplicidad de instancias que componen el SNEP -en el que la ANEP está destinada a cumplir un rol protagónico- demandará un esfuerzo de participación y de representación de varias entidades públicas, y en especial de ANEP. Aun sin considerar a las instancias más genuinamente participativas y de deliberación (el Congreso Nacional de Educación, los Consejos de Participación de los Centros Educativos, las Asambleas Técnico-Docentes), los organismos permanentes convocarán a un mínimo de 128 personas que serán propuestas por el ente autónomo.

En consecuencia, se propone como orientación general la construcción de un enriquecido entramado de relaciones entre los organismos que componen el sistema ANEP, y aun más allá, entre éste y otras instituciones públicas vinculadas directa o indirectamente a la educación. El propósito es que ese armado actúe como generador de sinergias que potencien las capacidades y recursos de cada uno de ellos para el cumplimiento de sus objetivos específicos.

Pero las exigencias de coordinación institucional no se agotan a la interna del sistema educativo. Paralelamente, la fertilización cruzada entre las políticas educativas y otras políticas -particularmente las de índole social y las dirigidas al

desarrollo-requiere la conjunción de esfuerzos de las distintas autoridades para armonizar iniciativas y evitar solapamientos.

Los literales siguientes identifican algunos objetivos generales vinculados a estas dimensiones interna y externa de la coordinación institucional.

a) Relaciones intra-institucionales

Entre los objetivos generales de esta orientación merecerían considerarse:

- Asegurar una estrecha articulación entre el CODICEN y los Consejos de Educación, teniendo entre otros cometidos definir las orientaciones generales de los distintos niveles y modalidades educativas, aprobar estatutos de los funcionarios, coordinar la delegación de atribuciones en los “Desconcentrados” y establecer los lineamientos para la supervisión del sector privado.
- Posibilitar enlaces apropiados entre los Consejos de Educación de cada nivel, comprendiendo el tránsito de los estudiantes entre los subsistemas, la adecuación y progresión de los currículos y los intercambios a nivel de las autoridades y en el plano territorial.
- Impulsar la creación y puesta en marcha del Consejo de Educación Media Básica y del Consejo de Educación Media Superior, mediante un diseño institucional que simultáneamente pueda satisfacer las características propias de la rama y posibilitar una indispensable coordinación con los niveles educativos anterior y subsiguiente.
- Consolidar el funcionamiento de las Comisiones Departamentales de Educación dentro del sistema ANEP como modalidad de efectiva descentralización territorial.

b) Relaciones inter-institucionales

Se postulan como objetivos generales de esta orientación:

- Aportar al funcionamiento de la COMINE, procurando la articulación de las políticas educativas con otras políticas públicas, integrando comisiones de asesoramiento o de coordinación y propiciando el estudio y la reflexión sobre la cuestión educativa.
- Contribuir al fortalecimiento del SNEP a través del trabajo en su Comisión Coordinadora, velando por el cumplimiento de los fines y principios legales y participando activamente en actividades tendientes a la concertación, planificación, asesoramiento y estudio del sistema educativo.
- Coordinar acciones con la Universidad de la República con el fin de cumplir con los principios, las orientaciones y los fines de la educación, potenciando el rol de la comisión interinstitucional de alto nivel ya existente, especialmente en áreas de interés mutuo (compatibilización de los tramos finales de la educación media y los tramos iniciales de las carreras universitarias, implementación de programas de evaluación

de capacidades, intereses y aptitudes para la formación universitaria de los estudiantes provenientes de Secundaria y UTU con propósitos de orientación vocacional, formación tecnológica terciaria, etc.).

- Apuntalar el surgimiento y el desarrollo del IUDE, a través de la representación en su Consejo Directivo Nacional y en sus comisiones consultivas, y de mecanismos que permitan capitalizar la acumulación histórica sobre la formación docente cobijada en el seno de la ANEP.
- Apoyar la conformación y el desarrollo del ITS, por medio de los representantes en su Consejo Directivo Central e instancias consultivas, y la realización de convenios orientados a la definición y proposición de carreras, y al diseño y desarrollo de proyectos de investigación y extensión. Se prestará especial atención a la coordinación de sus carreras y cursos con los impartidos en la esfera del Consejo de Educación Técnico y Profesional de la ANEP.
- Promover en el ámbito de las Comisiones Departamentales de Educación la coordinación con otras instituciones de proyectos y programas que contemplen las necesidades, intereses y problemas locales.
- Insertar activamente las políticas educativas en el marco de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) e impulsar programas intersectoriales con otros organismos del área social (MEC, INAU, MSP, MIDES, BPS, MTSS-INEFOP).
- Propender a la integración y coordinación de las políticas educativas de ANEP con las políticas de desarrollo nacional y con los organismos e institucionales sectoriales vinculados al desarrollo económico-financiero, productivo, social, cultural, científico, tecnológico, técnico y laboral, a nivel nacional y regional.

MACRO-OBJETIVO N° 2:

Profundización de un modelo educativo democrático y participativo

La construcción de un modelo educativo nacional basado en las nociones de igualdad y derechos humanos requiere, como condición de posibilidad, promover los mayores niveles posibles de participación de actores educativos y sociales. Ello implica generar ámbitos de participación en todo el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y proyectos educativos.

Esta perspectiva está ampliamente presente en la formulación de la Ley General de Educación N° 18.437, la cual concibe diversos espacios de participación.

En los últimos años la ANEP ha dado importantes pasos en la dirección de promover una forma de gestión con participación activa de diversos actores. Ello ha redundado en la construcción de climas propicios al diálogo y la transformación

permanente. Pensar el sistema educativo hacia el 2030 necesariamente implica asumir la profundización de esta concepción sobre la educación.

Es posible distinguir tres niveles deseables en cuanto a los procesos de participación: un nivel social amplio con participación de diversos actores sociales en la discusión sobre las grandes finalidades de la educación (basado en la noción de educación como espacio público), un nivel específico de los actores del sistema educativo en la definición de políticas e instrumentos de gestión (como elemento fundamental para la transformación permanente del sistema) y un nivel micro definido por las formas posibles de participación en cada institución educativa (basado en las nociones de construcción democrática de la comunidad educativa y de educación situada).

A los efectos de aportar al desarrollo de esta línea de trabajo, se propone una serie de objetivos a tener en cuenta en la formulación de políticas educativas.

- Presentar propuestas de política educativa de mediano y largo plazo al Congreso Nacional de Educación, a los efectos de hacer sustantivamente efectivo su carácter asesor y consultivo.
- Estimular el desarrollo de una cultura democrática y de participación en todos los ámbitos institucionales, cuidando particularmente de lograr los mayores niveles de involucramiento de los estudiantes, como aporte a su proceso de formación ciudadana.
- Favorecer la instalación y el funcionamiento efectivo de los Consejos de Participación en todos los centros educativos de la ANEP.
- Apoyar el desarrollo de los Consejos de Participación a través de aportes a la formación en participación de sus integrantes (actividades presenciales, difusión de información a través de medios de comunicación e internet, publicaciones informativas, etc.).
- Propiciar la formación permanente de los Directores de todos los centros educativos a los efectos de brindarles elementos para ser verdaderos motivadores y coordinadores de procesos de participación.
- Asegurar el pleno cumplimiento de las funciones de las ATD tanto a nivel de los diversos Consejos como en cada institución educativa.
- Establecer ámbitos de trabajo y comisiones con las ATD para el intercambio sobre temas sustantivos de política educativa.
- Trabajar conjuntamente con ATD y Sindicatos de la Enseñanza en la revisión de diversos aspectos vinculados al desarrollo de la Carrera Docente.
- Mantener y profundizar el trabajo en comisiones bipartitas con los Sindicatos de la Enseñanza en temas vinculados a la actividad gremial

y a la elaboración y seguimiento del Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas de la ANEP.

- Implementar la utilización de las TIC como medios para la expresión ciudadana acerca de la educación.
- Asegurar la más amplia participación social en el proceso de elaboración, seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Educación de ANEP.

MACRO-OBJETIVO N° 3:

Consolidación de los procesos de planificación educativa: el aprendizaje institucional como eje

Un Plan Nacional de Educación con un horizonte al 2030, legitimado socialmente, debe ser producto del consenso de la mayor cantidad y variedad posible de actores sociales, económicos, culturales y educativos.

Se considera la planificación en el marco del Plan Nacional de Educación de ANEP como la construcción participativa contextualizada de las políticas educativas que sean consensuadas y plasmadas en él, a partir de la “visión” al 2030 que se defina. Con ese fin, los niveles legales de coordinación y participación ofrecen una importante estructura básica a emplear, más allá de otros espacios que se resuelva implementar.

Superando la perspectiva técnico-instrumental se debería implementar las políticas que se articulen con aquella “visión”, a lo largo de procesos no necesariamente lineales, contextualizados en el tiempo y regionalmente, cíclicos y recursivos, en un *continuum* de políticas educativas-implementación-evaluación continua de proceso y de resultados-revaloración de cursos de acción, métodos y medios e incluso eventual resignificación de las propias políticas.

La planificación y articulación a nivel del sistema, de los subsistemas, de los programas, de las instituciones, del aula, debe tener como centro la dimensión pedagógica intrínseca de la educación, así como la misión ético-política de democratización del acceso, la permanencia, los aprendizajes y el egreso universal de todos los educandos, en tanto se trata de una educación concebida como derecho humano. Una perspectiva temporal a largo plazo no significa, por lo tanto, posponer la atención de los problemas actuales que dificulten o impidan la igualdad de oportunidades a través de la institución educativa. Con la misma finalidad, el diseño curricular tendrá en cuenta la necesaria adaptabilidad al desarrollo, características, intereses y necesidades de los estudiantes, así como las especificidades de algunos grupos con requerimientos especiales.

Por su parte, la calidad educativa del sistema en todos sus niveles y su seguimiento y evaluación son garantías del derecho a la educación, al que tienen como último referente.

A nivel de ANEP en su conjunto, se requiere entonces diseñar e implementar un sistema coordinado de producción sistemática, rigurosa y transparente de información y conocimiento cuali-cuantitativo sobre los subsistemas y las instituciones, que se articule dialécticamente con los procesos de planificación y evaluación educativa con un fin de mejora.

Externamente, dicha información debe ser compatible con la recabada por el MEC y el futuro INEE, a los efectos de evitar duplicaciones y servir para la triangulación de resultados desde las distintas perspectivas involucradas para la interpretación de los datos puramente cuantitativos.

A los efectos de una planificación como la esbozada, la formación de los actores institucionales en sus niveles macro (sistémico), meso (institucional) y micro (de aula) es la clave. Sin perjuicio de que la totalidad de los actores institucionales debe poseer formación en las áreas anteriores, el nivel de los supervisores, entendidos como facilitadores, dinamizadores y orientadores institucionales con énfasis en lo pedagógico, es estratégico para la construcción de las políticas educativas en las instituciones.

A los efectos de la integración efectiva de los actores en el desarrollo de la planificación institucional se requiere no sólo formación específica y cierto nivel de autonomía y descentralización sino espacios reales e incentivos para la participación en lo cotidiano a través de la reflexión colectiva, la elaboración y el seguimiento de proyectos, la investigación de las prácticas, la coordinación interna e interinstitucional, la interrelación con el medio, etc. En el sentido anterior, se propone la planificación de periódicos encuentros departamentales y regionales de actores de docencia directa e indirecta, que constituyen instancias indispensables para el intercambio, la visualización de temas y problemas comunes así como el diseño de estrategias y el empleo de recursos compartidos.

Es presumible que, además de sus fines específicos, una planificación / evaluación que motive e induzca a la participación en la construcción colectiva de la institución educativa en todos sus niveles, que se funde en la formación permanente y la investigación y conecte dialécticamente la educación pública con el mundo exterior contribuya, junto a otras políticas estructurales, a recalificar la profesión docente y a minimizar su reconocido malestar.

De acuerdo a lo anterior, proponemos a continuación algunos objetivos comunes para todo el sistema ANEP referidos a la planificación educativa.

- a) La planificación para una educación como derecho humano
 - Orientar la planificación en todos los niveles hacia la democratización de una educación de calidad, articulando el patrón universalista de las políticas educativas con la focalización que resulte indispensable en situaciones específicas.

- Construir consensuadamente el concepto de calidad educativa, sus criterios e indicadores, como garantía de la educación en tanto derecho humano.
 - Impulsar una planificación participativa en todos los niveles y áreas del sistema, con visión sistémica y prospectiva, a partir de una “visión” consensuada de país y de educación al año 2030, priorizando los problemas de “eficiencia interna” que interfieran con la democratización educativa.
 - Redefinir con visión contextualizada y prospectiva los fines de cada nivel y rama del sistema, articulándolos horizontal y verticalmente, así como con los de la educación de primera infancia y terciaria.
 - Asignar los recursos según el criterio de destinar el mayor esfuerzo al/a los nivel/es y/o ramas de la educación obligatoria que se distancie/n más de los criterios de universalización, democratización, adaptabilidad a los educandos y calidad educativa.
- b) La formación y participación de los actores, bases de la planificación
- Potenciar a través de procesos formativos la capacidad de los actores educativos para la participación institucional en los procesos de planificación, que requieren en forma cíclica y recursiva de la investigación, la innovación, la intervención, el trabajo colectivo y la evaluación/autoevaluación.
 - Propender a una cultura de la evaluación cuali-cuantitativa en todos los niveles de ANEP, integrada al desarrollo de la planificación, con el fin de la comprensión de la realidad educativa en su contexto y la mejora de los actores, los procesos, las prácticas, los resultados y la eventual resignificación de las políticas educativas en sí mismas.
 - Potenciar la capacidad de gestión pedagógica mediante una formación específica sistemática, no meramente instrumental, comprensiva y de calidad, de todos aquellos que aspiren a desempeñar funciones de supervisión en el correr de su carrera docente, así como de los que ejercen dicha función.
 - Ampliar y profundizar los espacios colectivos institucionales orientándolos hacia la reflexión pedagógica y la coordinación, la construcción de las políticas educativas y el desarrollo colectivo del currículo.
 - Fomentar y facilitar los encuentros periódicos departamentales y regionales de actores de docencia directa e indirecta.
 - Incentivar la investigación y experimentación en innovación pedagógica y didáctica, que redunden en mejorar y diversificar las prácticas cotidianas y abran las instituciones a la interrelación con el

mundo exterior y los múltiples ámbitos culturales, laborales, recreativos que lo conforman.

MACRO-OBJETIVO N° 4:
Fortalecimiento de la gestión institucional

En el contexto de un Plan Nacional de Educación, la jerarquización de la gestión administrativa del sistema de enseñanza es un imperativo para preservar y mejorar su eficiencia. Una vez decididos en las instancias de conducción los principios y modalidades organizativas, el aparato de gestión de ANEP debería contar con la autonomía y recursos suficientes para desarrollar sus funciones rutinarias apropiadamente. Algunos prerequisites fundamentales para que ello sea posible son la consolidación y desarrollo de la carrera administrativa, el fomento de la especialización funcional y de las capacidades técnicas endógenas, la más amplia generación de información y de estadísticas que se vinculen a los procesos decisorios, la simplificación de los procedimientos, la descentralización de decisiones instrumentales o de mero trámite, el rediseño de las funciones de las inspecciones, el empoderamiento y capacitación de los equipos de dirección como responsables primarios de la gestión de los centros. Naturalmente, la revisión de reglamentaciones procurando una mayor agilidad en los procesos y la sustitución de controles preventivos por otros *ex- post* también contribuyen a una administración más eficiente.

Naturalmente, todas estas transformaciones deben entenderse como aspectos instrumentales al servicio de un proceso democrático, participativo y situado de planificación y de toma de decisiones, a la luz de lo ya expresado en los macro-objetivos 2 y 3.

En línea con lo expresado, entre los objetivos generales tendientes al fortalecimiento de la gestión corresponde señalar a los siguientes:

- a) Estructuras, recursos y procedimientos
 - Combinar estratégicamente modalidades de gestión centralizada y de gestión descentralizada, apuntando por un lado a la preservación de la unicidad del sistema, y por otro a una creciente regionalización de estructuras y procesos y a la localización de las decisiones.
 - Desarrollar y completar la reestructura general del área administrativa del CODICEN, procurando la mayor racionalización de la gestión del ente.
 - Disponer de un financiamiento educativo congruente con los principios y fines definidos para el sistema educativo, sus necesidades de funcionamiento y las transformaciones propuestas en el Plan.
 - Canalizar los recursos procedentes de la cooperación internacional al cumplimiento de objetivos definidos como prioritarios por el Plan Nacional de Educación, por medio de las estructuras de decisión y ejecución propias de la ANEP.

- Fortalecer una estructura de gestión presupuestal que ilustre adecuadamente las actividades de planificación y la toma de decisiones, maximice los recursos materiales disponibles y permita una respuesta adecuada a los requerimientos de las distintas unidades del sistema. Además de contemplar las variables económico-financieras, la gestión del presupuesto debería concebirse en relación a las definiciones estratégicas del Plan, a la determinación de una secuencia apropiada de dotación y empleo de recursos, y a la construcción de una base de información apta para informar las políticas a desarrollar.
 - Construir nuevas estructuras intermedias diferenciadas y especializadas funcionalmente en tareas de asesoramiento a los centros educativos y formación de los distintos actores del sistema en las herramientas apropiadas para la planificación y el diseño de sus proyectos particulares, ya desde el momento de su preparación, y luego en su implementación y evaluación.
 - Mejorar los procedimientos administrativos, preservando el tiempo y la atención de las autoridades de la enseñanza para las cuestiones sustantivas y disponiendo un diligenciamiento aligerado de cuestiones de trámite, acudiendo a procedimientos de delegación funcional, a la potenciación de las capacidades de respuesta rápida a demandas locativas y materiales, y a la simplificación de procedimientos de compras, de contratación y de administración del personal.
 - Empleo de sistemas informáticos de información, comunicación y gestión que permitan tomar decisiones en condiciones y tiempos apropiados, y sean capaces de apoyar las transformaciones propuestas en el Plan.
 - Impulsar nuevas modalidades de supervisión de los centros, cercanas territorial y temporalmente a ellos, capaces de atender las singularidades del entorno (estudiantes, familias y localidad).
- b) Personal dedicado a la gestión y carrera administrativa
- Rediseñar una estructura administrativa más adecuada, dotada de funcionarios competentes, seleccionados y promovidos de acuerdo a sus méritos y desempeño y organizados en una carrera funcional atractiva y que opere como incentivo para la superación cotidiana.
 - Reclutar y favorecer la permanencia y el perfeccionamiento en cargos de dirección gerencial de cuadros competentes y profesionalizados, y de un ampliado grupo de técnicos de diversas competencias y saberes.
- c) Evaluación y transparencia

- Desarrollar una cultura de la evaluación, sustentada en bases técnicas sólidas, procedimientos consensuados para su implementación y un manejo responsable de la información y de los resultados.
- Diseñar un mecanismo que permita monitorear el desarrollo del sistema y de los centros en relación a las normativas, objetivos y planes de la política educativa nacional, haciendo un seguimiento cercano de innovaciones y procesos, y construyendo canales efectivos para la retroalimentación de las políticas con los resultados que arroje.
- Favorecer una mayor transparencia y responsabilidad social en la administración del sistema educativo, mediante la información a las diversas instancias de consulta y asesoramiento creadas por la Ley General de Educación, la participación de padres, madres y educandos en la base del sistema, y la información a suministrar al Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- Impulsar una política de comunicación efectiva, que ponga en conocimiento de la sociedad los problemas de la enseñanza y las políticas en curso para su solución, y permita a su vez recabar sus expectativas y demandas.

MACRO-OBJETIVO N° 5:

Universalización de la escolaridad obligatoria: la inclusión educativa como eje

Lograr hacer reales los niveles de escolaridad obligatoria que define nuestra legislación supone un reto fundamental en la consolidación del sistema educativo nacional a futuro. Ello plantea un doble desafío: el efectivo acceso de todos los involucrados a las instituciones educativas y la posibilidad de realización de aprendizajes significativos, también por parte de todos, en dichas instituciones.

Resulta fundamental comprender e integrar en la toma de decisiones sobre políticas educativas que el acceso, si bien constituye una condición necesaria, no es elemento suficiente para garantizar el cumplimiento del derecho de la educación de todos los integrantes de nuestra sociedad.

A los efectos de avanzar en la consideración de esta área problemática, se entiende oportuno sugerir cuatro líneas de trabajo, las cuales deberán atender cuestiones vinculadas a la gratuidad de la enseñanza, la no discriminación en los ámbitos educativos, la promoción de nuevas modalidades educativas y el desarrollo de la educación de jóvenes y adultos que no han culminado la escolaridad obligatoria.

En lo que tiene que ver con la gratuidad de la enseñanza es necesario establecer que existen tres tipos de dificultades económicas que las familias deben superar para que sus hijos puedan asistir a las instituciones educativas. Ellas pueden clasificarse en tres grupos: gastos directos, gastos indirectos y costo de oportunidad. Por gastos directos se entiende los referidos a útiles escolares,

libros de texto y contribuciones monetarias a la escuela. Por gastos indirectos se conciben los referidos a vestimenta, alimentación y transporte. Finalmente, el costo oportunidad tiene que ver con el ingreso que la familia deja de recibir cuando el niño o adolescente asiste a un centro educativo y no realiza actividades remuneradas (OREALC-UNESCO, 2007)⁵².

Una efectiva gratuidad de la enseñanza debe tener en cuenta estos tres niveles de problemas, asegurando que ninguno de ellos constituya un impedimento para la efectiva satisfacción del derecho a la educación. Si bien existen en nuestro país políticas vinculadas a esta temática, resulta fundamental concebir abordajes que las atiendan integralmente y en toda su complejidad. Dichos abordajes necesariamente suponen la articulación de políticas de la ANEP con otros ámbitos del Estado.

En lo que hace a las políticas de no discriminación, ellas deben asegurar el más profundo respeto a la individualidad de cada educando, asumiendo que es éste el centro de toda la acción educativa. En este sentido resulta fundamental el desarrollo de una concepción sobre los alumnos que parta siempre de la consideración de sus potencialidades, rechazando toda forma de clasificación que tenga como base aspectos vinculados a su medio familiar y/o social, sus formas de vinculación o relacionamiento con otros individuos o su desempeño en los procesos de aprendizaje.

Por otra parte, se debe hacer los máximos esfuerzos posibles para asegurar que las instituciones educativas posean formatos educativos con la suficiente flexibilidad como para poder adaptarse a diversas realidades de vida y características de los educandos. Un elemento importante a tener en cuenta en este sentido es la necesidad de la incorporación de nuevas modalidades educativas basadas en el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación a los efectos de concebir políticas de educación semipresencial y a distancia. El país en su conjunto y la ANEP en particular vienen realizando un esfuerzo de incorporación de TIC al sistema educativo; ello necesariamente debe redundar en profundizar las posibilidades de inclusión. Para esto resulta imprescindible dotar de sentido pedagógico y didáctico a los nuevos recursos disponibles.

Finalmente, el esfuerzo por lograr crecientes niveles de inclusión educativa debe tener particularmente en cuenta a aquellos jóvenes y adultos que no han tenido la posibilidad de culminar los niveles de escolaridad obligatoria. La oferta educativa en este ámbito no puede ser comprendida como una simple réplica de la que se realiza para niños y adolescentes. Es necesario realizar ofertas específicas para esta población, las cuales han de ser flexibles y adaptables. También resulta necesario avanzar en niveles de reconocimiento y acreditación de saberes logrados fuera del sistema educativo y que pueden ser equivalentes a aquellos que integran los Planes de Estudios oficiales.

⁵² OREALC-UNESCO (2007) Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos, Santiago de Chile.

A los efectos de propiciar avances en las cuatro líneas enunciadas, se proponen a continuación algunos objetivos a ser tenidos en cuenta en el desarrollo de políticas de mediano plazo.

a) Gratuidad de la enseñanza

- Desarrollar políticas de carácter universal que aseguren el acceso a útiles escolares, libros de texto y otros materiales a todos los educandos.
- Cubrir con recursos del presupuesto de la educación aquellos rubros que son solventados por contribuciones monetarias de las familias, eliminando toda forma de financiamiento privado de la educación pública.
- Profundizar las políticas de alimentación en todos los niveles del sistema, tendiendo a que sean coordinadas y ejecutadas por los ámbitos estatales competentes en la temática.
- Promover una política nacional de transporte de estudiantes, coordinando con el Gobierno Nacional y las Intendencias Municipales su efectivización.
- Coordinar a nivel de políticas públicas y con los ámbitos estatales competentes el tratamiento de la problemática del costo de oportunidad, evitando que se constituya en causa de desvinculación del sistema educativo.

b) Políticas de no discriminación

- Eliminar toda forma de categorización o clasificación de los estudiantes que pueda constituir una forma de discriminación o estigmatización.
- Promover ámbitos de formación, reflexión y propuesta en las instituciones educativas a los efectos de evitar acciones de discriminación en el trabajo educativo cotidiano.
- Disponer que las nuevas construcciones escolares cumplan con el requisito de ser accesibles para personas con diversas formas de impedimento físico.
- Favorecer propuestas curriculares y proyectos de centro que tengan las características de flexibilidad y adaptabilidad entre sus atributos, tendiendo a generar espacios de inclusión que reconozcan el derecho humano a la diversidad.
- Propiciar la circulación social de parte de los educandos a los efectos de favorecer su encuentro con educandos de diversos medios y territorios.

c) Políticas de educación semipresencial y a distancia

- Continuar propiciando el desarrollo de un modelo pedagógico y de propuestas didácticas en el marco del Plan CEIBAL, y de otros que puedan desarrollarse en el futuro, a los efectos de potenciar su utilización más allá del horario escolar.
 - Potenciar el desarrollo del Portal Educativo y los dispositivos web de la ANEP como medios educativos que favorezcan la construcción de tiempos pedagógicos fuera de las instituciones educativas.
 - Continuar y profundizar la utilización de las TIC como mecanismos de formación y actualización de los docentes de la ANEP.
 - Realizar acuerdos con organismos públicos y privados para la producción de contenidos a ser distribuidos a través de diversos medios de comunicación.
 - Realizar acuerdos con medios de comunicación públicos y privados a los efectos de la difusión de contenidos educativos relevantes.
- d) Políticas de educación de jóvenes y adultos
- Plantear metas quinquenales estratégicas de logros en cuanto a la disminución de jóvenes y adultos que no han culminado la escolaridad obligatoria en el país.
 - Analizar la especificidad de este ámbito educativo, diseñando políticas educativas particularmente dirigidas a jóvenes y adultos.
 - Flexibilizar los mecanismos para acreditar conocimientos adquiridos fuera del sistema educativo, en la línea del artículo 39 de la Ley N° 18.437.
 - Evaluar la incorporación de perspectivas pedagógicas y metodológicas alternativas, provenientes de la educación popular y la educación social, para la organización de un sistema de educación de jóvenes y adultos.
 - Propiciar la formación específica de docentes para el trabajo con personas jóvenes y adultas.

MACRO-OBJETIVO N° 6:

Democratización de la apropiación de conocimientos valiosos orientados al desarrollo individual y social

Remite al desafío de que todos los alumnos procesen la apropiación de conocimientos valiosos y logren resultados en términos equiparables, independientemente de su origen social y cultural o del lugar geográfico en el que habiten.

Asimismo, refiere al criterio de que es preciso equilibrar los principios de igualdad (lo común) y diferenciación (lo diverso). Esto exige la adecuación de las propuestas curriculares comunes a todos, de la formación docente y de las prácticas cotidianas a la condición situada del trabajo educativo, en el marco de políticas integrales que no pierdan de vista la calidad como garantía del derecho a la educación y el carácter universal e inclusor que debe tener.

Se entiende así que es un deber del sistema educativo garantizar el acceso a experiencias educativas plurales para que todos los alumnos se apropien de conocimientos comunes que les permitan la participación en la sociedad y la construcción de su proyecto de vida, a la vez de posibilitar aprendizajes diversos que sean relevantes de acuerdo a las múltiples necesidades, intereses y motivaciones de cada sujeto, así como a las particularidades de las comunidades de referencia.

Esto implica considerar las condiciones específicas en que se desarrolla el trabajo de transmisión a nivel del sistema de enseñanza, es decir, a la escala de grandes redes de instituciones que tienen ese propósito.

a) Selección y adecuación curricular

- Jerarquizar los procesos de selección curricular. Esto incluye la necesaria reflexión acerca de qué conocimientos debería asumir la educación escolar y qué otros deberían ser responsabilidad de otros agentes e instancias educativas. Asimismo, implica la importancia de estimular el debate pedagógico-didáctico para redefinir los contenidos de la enseñanza obligatorios para cada nivel de la escolaridad.
- Contextualizar las propuestas educativas en clave del proyecto nacional, sin perder de vista los requerimientos regionales y mundiales en términos del conocimiento valioso presente y prospectable y de formas pedagógicamente pertinentes de acceso.
- Considerar los diseños curriculares como construcciones abiertas y dinámicas que deben ser sometidas a una evaluación y eventual revisión periódica. El desarrollo curricular en las aulas debe constituir una fuente de información fundamental para redefinir los diseños curriculares en un marco participativo.
- Analizar las formas de organización curricular, atendiendo a la tensión entre un conocimiento crecientemente interdisciplinario y la tradición de la enseñanza de asignaturas que remiten a disciplinas específicas. Resulta entonces de gran vigencia el debate acerca de cómo presentar y estructurar la enseñanza de las asignaturas, de modo que contribuyan a la formación integral de los alumnos.
- Implementar la articulación curricular vertical y horizontal de todos los niveles del sistema ANEP, la que también se deberá procesar con la educación de primera infancia y con el nivel terciario. Se perseguiría

así el doble propósito de reforzar la coherencia y la unidad de los conocimientos a enseñar y de favorecer la continuidad educativa.

- Implementar procesos de formación -inicial y de posgrado- para que los docentes y otros profesionales de la educación se apropien de los conocimientos que involucran los procesos de diseño y desarrollo curricular.
- Prever sistemas de apoyo a los equipos docentes en los procesos de adaptación y enriquecimiento curricular, que se articulen con las instancias institucionales de reflexión colectiva destinadas a ese propósito.

b) Implementaciones vinculadas a las Líneas transversales establecidas en la Ley N° 18.437

- Evaluar las políticas ya instrumentadas por ANEP en las siguientes áreas curriculares: Derechos Humanos, Educación de la sexualidad y Políticas Lingüísticas. Al respecto, puede considerarse como insumo la elaboración disponible que comprende balance de lo actuado y perspectivas a futuro, las que en el caso de Políticas Lingüísticas ya asumen la forma de metas a plantearse hacia el año 2030.
- Analizar las posibles formas de implementación de políticas en torno a las restantes Líneas transversales -educación ambiental para el desarrollo humano sostenible, educación artística, educación científica, educación a través del trabajo, educación para la salud, educación física, recreación y deporte-, a partir de la evaluación y sistematización de experiencias parciales y políticas ya instrumentadas a nivel de cada subsistema de ANEP.
- Evaluar los planes y programas, las modalidades y metodologías de enseñanza, los espacios escolares y los materiales educativos, en cuanto a su consistencia con las definiciones en cada una de estas áreas.

c) Interrelaciones Ciudadanía-Educación-Trabajo

- Impulsar el desarrollo curricular orientado a la formación en capacidades específicas para la construcción y el ejercicio ciudadanías complejas e interculturales.
- Fortalecer la formación conceptual y metodológica en la cultura del trabajo, tendiente a su jerarquización como principio ético pedagógico y como práctica histórica específicamente humana. Esto debe involucrar la enseñanza sistemática de su condición de derecho y de los principios del trabajo decente.

- Ampliar los dispositivos institucionales específicos que permiten la aproximación crítica y vivencial a los procesos económicos y productivos, en todos los niveles educativos, contemplando las respectivas particularidades.
 - Establecer y potenciar modalidades de coordinación de ANEP con otras políticas vinculadas a la materia específica, en particular la Estrategia Uruguay III Siglo (EUIIS) y el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).
- d) Incorporación de las TIC
- Profundizar los marcos conceptuales e implementar políticas de formación docente que permitan potenciar la integración de las TIC en las prácticas de enseñanza cotidianas, reforzando la centralidad de la propuesta pedagógica que debe sostener el proceso referido.
 - Sistematizar aprendizajes a partir de principales acciones desarrolladas desde ANEP en esta área: desarrollo del portal educativo Uruguay Educa, implementación del Plan CEIBAL, fortalecimiento de la educación a distancia. Se entiende que esto puede proveer insumos relevantes para los proyectados procesos de ampliación de las iniciativas.
 - Aportar la experiencia institucional en la materia para orientar la participación de ANEP en el Centro para la Inclusión Tecnológica y Social (CITS) creado por la Ley N° 18.640.
 - Articular las políticas de incorporación a nivel de ANEP con otras políticas públicas orientadas a la democratización del acceso material y simbólico a las tecnologías y medios a nivel de las familias y de las comunidades.
- e) Formato escolar
- Evaluar las implicancias pedagógicas de las condiciones del sistema de enseñanza y de promoción de cursos, basado tradicionalmente en la simultaneidad y en la estructura de grados como formas predominantes; eventual análisis de posibles alternativas de innovación al respecto.
 - Extender el tiempo pedagógico de la educación primaria y media básica, evaluando las experiencias institucionales vigentes, para su ampliación, profundización o revisión.
 - Fortalecer la formación docente y los sistemas de apoyo efectivos para la identificación y atención de dificultades de aprendizaje, a través de intervenciones interdisciplinarias e intersectoriales.
- f) Medios para la enseñanza

- Construir una política de producción estatal orientada a la producción de medios para la enseñanza de calidad, garantizando su accesibilidad por parte de docentes y alumnos.
- Implementar sistemas de estímulos a la participación de docentes en la creación y divulgación de materiales curriculares que incorporen distintas tecnologías.
- Analizar la posibilidad de transferencia a los centros educativos de la potestad relativa a las compras de material fungible, sujetando sus decisiones cotidianas a un sistema de contralor *ex-post* de regularidad jurídica y financiera.

**MACRO-OBJETIVO N° 7:
Desarrollo profesional docente**

La carrera docente hoy no presenta un atractivo suficiente para cubrir las necesidades del sistema ANEP en cantidad y calidad de profesionales de la educación, ni para que la docencia sea su principal actividad. Datos estadísticos, así como percepciones de los propios docentes puestas de manifiesto en el censo 2007, ponen en evidencia severos problemas del sistema nacional y algunas de sus causas, que fueron reseñados previamente en el presente documento. Contrastan estas percepciones, sin embargo, con un alto porcentaje de docentes (90%) que está satisfecho con la actividad de enseñanza en sí, lo que es un pilar relevante para el desarrollo de un plan nacional de educación.

De lo anterior se deduce que es un objetivo de capital importancia, dado que atañe a actores fundamentales del proceso educativo, atender en forma interrelacionada la profesión en sí, la carrera docente, la formación profesional y las condiciones laborales, como forma de revalorizar la profesión, mejorar por lo tanto el interés por ella y lograr por ésta y otras vías la posibilidad de plétora profesional y de titulación obligatoria en el mediano y largo plazo.

El estado de situación actual impone además diseñar, bajo distintas modalidades, programas de formación en servicio de calidad, que abarquen no sólo los campos específicos de conocimiento sino la dimensión pedagógico-didáctica.

En cuanto a la profesión en sí, resulta clave diseñar políticas educativas que fortalezcan la identidad de los docentes en lo individual y colectivo con centro en la función pedagógica, sin desconocer el imperativo institucional de la atención de carencias alimenticias y de continentación social. Estas últimas deberían ser canalizadas a través de la instrumentación de políticas intersectoriales que permitan a los docentes concentrarse en su función educativa. Asimismo, políticas que diversifiquen las funciones a lo largo de la carrera profesional, de acuerdo a intereses personales de los docentes podrían contribuir a evitar la rutinización y el hastío, así como incentivar la formación permanente.

Tanto la carrera docente como su diversificación deben apoyarse en una formación continua acorde, que acompañe la profesionalización y las opciones personales,

así como en una evaluación institucional formativa y desde varias perspectivas del proceso funcional personal.

En línea con lo anterior, el Plan Nacional debería contemplar en todas las ramas del sistema una formación específica inicial de carácter preceptivo, para acceder a los concursos habilitantes para las funciones de gestión administrativa y pedagógica, así como programas de formación permanente que acompañen el desarrollo de las instituciones y de las políticas educativas que se definan, sin perjuicio de continuar con el nivel ya existente de posgrado en la materia.

Además del diseño de una formación inicial de nivel terciario como la prevista para el IUDE, es indispensable fomentar y desarrollar un sistema de formación permanente de acuerdo a aspiraciones y necesidades detectadas en los colectivos de docentes. Cada nivel de formación docente debe -dentro de su especificidad- abordar las condiciones culturales, económicas y sociales en que se desarrolla la educación en diferentes contextos, sus efectos en las subjetividades, los valores, los intereses, las problemáticas y los comportamientos de niños, niñas y adolescentes, así como su repercusión institucional, para la construcción colectiva de estrategias pedagógicas valiosas para los estudiantes, las instituciones y la confianza y autoestima de los docentes.

Se requiere asimismo el desarrollo de políticas de promoción de la investigación y de difusión masiva de sus resultados a la comunidad educativa.

La posibilidad de acceso al conocimiento y a las experiencias internacionales en educación contribuiría, por su parte, a ampliar las perspectivas sobre innovaciones, experiencias y nuevas temáticas educativas o con poca tradición en el país, aportando además a generar la masa crítica que el desarrollo de la formación permanente de los docentes necesita.

Se debe también profundizar el conocimiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y su empleo pedagógico tanto en la formación inicial como en servicio.

De acuerdo a lo explicitado anteriormente y con la finalidad de mejorar el desarrollo profesional docente, eje de la transformación del sistema educativo, se plantean tres posibles líneas de objetivos, que por supuesto se solapan e interrelacionan.

a) Mejorar la identidad y el atractivo profesional

- Recentrar la profesión docente en su función pedagógica original, racionalizando y minimizando correlativamente las funciones administrativas y desplazándolas hacia otras figuras institucionales.
- Organizar la función docente en base a cargos con funciones que impliquen no sólo la enseñanza sino la construcción colectiva de la institución y el currículo.

- Diversificar trayectos funcionales, con previa y preceptiva formación sistemática de calidad para la opción realizada, en áreas tales como la gestión o el apoyo a ésta, la investigación, la orientación y el apoyo académico a los estudiantes, la integración de equipos interdisciplinarios institucionales acorde con otras profesiones del docente, la inducción y tutoría de docentes noveles, la interrelación con el medio y la extensión, entre otras que respondan a necesidades contextualizadas y fundamentadas en el marco de las políticas en desarrollo.
- Potenciar el trabajo colectivo de construcción de la realidad cotidiana institucional y de aula, generalizando, ampliando y profundizando los espacios de reflexión colectiva y de intercambio de experiencias valiosas.
- Orientar la evaluación de los docentes hacia la mejora profesional, adoptando como criterios para el pasaje de grado, además de la antigüedad, la asiduidad, la formación permanente, el compromiso y desempeño pedagógico e institucional, la producción académica y el acompañamiento a los estudiantes.
- Instaurar la autoevaluación y la evaluación de pares como parte del proceso de evaluación institucional propuesto en el macro-objetivo N° 3.

b) Fortalecer la profesionalización

Si bien el IUDE no estaría comprendido en el Plan Nacional de Educación de ANEP, no es factible pensar en una educación primaria y media de calidad sin explicitar algunos requerimientos en relación a la formación de los docentes de ambos niveles. Es en ese sentido que se propone:

- Orientar la formación inicial de nivel terciario prevista para el IUDE, hacia la descentralización y la flexibilidad curricular, incorporando en forma interrelacionada la formación pedagógico-didáctica teórica y práctica, la investigación y la extensión en interrelación dialéctica con la comunidad, con énfasis en las características cambiantes de los estudiantes, sus intereses y aspiraciones.
- Incrementar la coordinación de la Formación Docente con las orientaciones y los requerimientos de los subsistemas de Primaria y de Educación Media en sus dos ramas.
- Ampliar progresivamente las opciones de formación docente para la Educación técnico-profesional.
- Formar en servicio a los docentes con experticia no titulados en campos del conocimiento con déficit de profesionales, como condición para acceder a concursos para su acreditación, mientras el IUDE

no alcance a cubrir las necesidades del sistema en términos de la titulación universal legal.

- Profundizar la democratización del ingreso y la permanencia en la formación docente mediante un sistema efectivo de apoyos económicos y políticas de nivelación y seguimiento académico de los estudiantes.
 - Profundizar la práctica del concurso para la efectivización progresiva de los formadores de formadores con el objetivo de su universalización.
 - Profundizar la posibilidad de acceso a material bibliográfico actualizado y de calidad, en formato impreso y digital.
 - Democratizar la posibilidad de una formación continua de actualización y de posgrado de calidad, con cursos descentralizados y/o bajo distintas modalidades.
 - Contribuir a generar en los futuros docentes una cultura de participación y de generación de propuestas e innovaciones fundamentadas.
 - Favorecer el análisis de buenas prácticas pedagógicas y su difusión.
 - Organizar un programa de intercambio docente y de becas concursables de formación y/o pasantías nacionales e internacionales.
 - Impulsar la formación y el desarrollo de la investigación y experimentación pedagógicas mediante fondos concursables, para proyectos relacionados con las políticas educativas que se defina.
- c) Apoyar la función docente
- Orientar la provisión de cargos en base a la mayor concentración posible de cada docente en una institución educativa, por lapsos prolongados, que contribuya a la seguridad personal funcional y profesional y a su sentido de pertenencia.
 - Incluir en la formación docente inicial y en servicio contenidos teórico-metodológicos para la construcción colectiva de una convivencia institucional y social saludable, a partir del análisis crítico e inclusión en el acto de enseñar, de la realidad social en contexto y de la institución educativa, del desarrollo de valores colectivos compartidos y de habilidades sociales.
 - Incluir en la formación de grado específica y en servicio el análisis contextualizado de las características sociales y culturales contemporáneas, así como las características particulares de los estudiantes, con el fin de la adaptación de las prácticas educativas a las necesidades, intereses y expectativas de la población a atender, así como para potenciar la capacidad de comprender y afrontar los cambios y la emergencia de nuevas situaciones cotidianas.

- Incorporar en la formación de grado específica y en servicio, estrategias para la atención primaria de problemas presentes en las situaciones educativas en tanto instituciones sociales: situaciones de riesgo, de violencia y conflictividad, de discriminación, marginación y automarginación.
- Ampliar el número de equipos institucionales de apoyo con enfoque interdisciplinario, en estrecho trabajo en equipo con los docentes de aula.
- Profundizar las facilidades para el traslado de docentes del interior del país.
- Democratizar y profundizar el manejo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y el potencial de su empleo pedagógico, tanto en la formación inicial como en servicio.
- Profundizar los mecanismos calificados de inducción y acompañamiento de los docentes noveles, a los efectos de evitar prácticas repetitivas de modelos y prácticas generadas en la historia personal como estudiantes, potenciando en cambio la autoconfianza y el desarrollo de proyectos pedagógicos autónomos y fundados.

MACRO-OBJETIVO N° 8:

Transformación de los centros educativos desde la perspectiva del derecho a la educación de calidad

El conjunto de desafíos e innovaciones a procesar para garantizar el derecho a la educación de calidad para todos supone afectar al modelo de centro educativo, para que los cambios planteados sean significativos y sostenibles. Remite entonces a la necesidad de transformación de las instituciones educativas como globalidad, involucrando su cultura, su organización y sus prácticas.

Esto requiere formar capacidades y asignar recursos sistémicos a la producción de saber y al abordaje de los problemas que acontecen en la construcción específica de este nivel institucional.

También refiere a que el sistema contemple su importancia y complejidad específicas, habilitando a los actores locales para que participen en la toma de decisiones que afectan a las instituciones educativas. Supone superar la concepción que reduce los centros educativos y las comunidades de referencia a su condición de niveles de implementación de políticas definidas en los niveles superiores del sistema educativo⁵³.

⁵³ En ningún caso esto debe ligarse a formas de autonomía que impliquen el abandono a nivel central de las competencias indelegables de provisión de recursos materiales y técnicos, planeamiento educativo, articulación, regulación y transparencia. Por el contrario, el presente trabajo se inscribe en el marco legal actual que formula explícitamente la necesidad garantizar el derecho a la educación de calidad para todos, lo que supone la existencia de objetivos nacionales comunes y la preservación de la integridad del sistema educativo.

Finalmente, es constatable que la segmentación de circuitos escolares se vincula con la situación de desigualdad entre centros educativos concretos y con la estigmatización de algunos de ellos, cuestión que exige una intervención decidida y sostenida de las políticas para su reversión.

a) Escala de los centros y de los grupos escolares

- Desarrollar un esfuerzo sostenido para que la escala de los centros y de los grupos escolares permita visibilizar las trayectorias de aprendizajes de los sujetos, así como construir estrategias de seguimiento y apoyo de los procesos individuales y grupales. En este sentido, el Plan Nacional de Educación debería establecer metas progresivas relativas a la *ratio* apropiada alumnos / docentes para cada nivel educativo.

b) Espacios escolares

- Revisar e innovar la concepción de la arquitectura escolar, de modo que posibilite nuevas formas de habitar los centros educativos como lugares del enseñar y del aprender, del encuentro y el disfrute colectivos.
- Profundizar la articulación de políticas centrales de planeamiento e inversión específicas con estrategias de descentralización que permitan la ejecución autónoma de recursos por parte de los centros, destinados al mantenimiento y las reparaciones necesarias, de forma de permitir respuestas más apropiadas y rápidas a las necesidades básicas en las instalaciones.

c) Tiempos escolares

- Jerarquizar la dimensión experiencial del tiempo escolar, ensayando mejores formas de articulación del tiempo destinado a tareas académicas (tiempo de la enseñanza, que a la vez se presupone implica un tiempo variable de aprendizaje real) y el tiempo empleado en tareas escolares complementarias (tiempo periférico a las tareas, el de recreación, el de atención personal e interacciones informales entre docentes y alumnos, el de actividades extracurriculares).
- Extender el tiempo pedagógico de la educación primaria y media básica, evaluando las experiencias institucionales vigentes, para su ampliación, profundización o revisión.
- Considerar los tiempos singulares de apropiación de conocimientos y de las características propias de los objetos de conocimiento como factores relevantes en el diseño de alternativas de organización del tiempo escolar.

d) Convivencia

- Construir valores superiores compartidos con base en la autoridad democrática, el pluralismo, el diálogo para el entendimiento mutuo, el

respeto, la responsabilidad, la autonomía, la dignidad y el sentido de pertenencia escolar / grupal. Esta construcción exige tener en cuenta la actual diversidad cultural, la modificación de sistemas de valores o de creencias antes considerados universales y las nuevas realidades familiares y sociales.

- Diseñar e implementar una estrategia sistémica de estímulo a la conformación, el funcionamiento y la proyección de los Consejos de Participación previstos en el marco legal.
- Consolidar experiencias positivas generadas en el marco del Proyecto “Convivencia: el centro educativo como espacio de aprendizajes”, considerando sus recomendaciones en torno a la planificación institucional, las prácticas escolares cotidianas y la formación docente en la materia.
- Elaborar por parte de todos los actores de cada centro educativo códigos explícitos de convivencia que permitan generar estrategias coordinadas para tramitar conflictos a nivel escolar.

e) Equipos de Dirección

- Fortalecer su intervención en las experiencias escolares cotidianas, priorizando las dimensiones pedagógico-didáctica y social-comunitaria de la tarea educativa. Las políticas educativas deben asegurar que los directivos se apropien y desplieguen los saberes necesarios para dar sentido y cohesión a la acción educativa del colectivo docente, facilitar los procesos de innovación y lograr un clima institucional adecuado favorable a los procesos de aprendizaje.
- Evaluar las competencias de gestión administrativa y logística que se adjudican a este nivel, para determinar sus alcances convenientes. La descentralización de potestades de este orden puede redundar en mejores niveles de eficacia y pertinencia de la gestión. No obstante, es asimismo oportuno reconocer la dedicación y especialización que estas tareas suponen, lo que ameritaría la eventual consideración de una figura específica para la función.
- Reconfigurar las direcciones de las instituciones a fin de superar su tradicional concepción como organismos unipersonales, tendiendo en cambio a universalizar las estructuras de dirección. La provisión generalizada de cargos de sub-dirección podría ser una alternativa a extender en ese sentido.

f) Colectivos docentes

- Priorizar el trabajo cooperativo que permita la construcción de visiones compartidas y favorezca la producción, circulación y revisión crítica de saberes a través de la experimentación en innovación pedagógico-didáctica.

- Implementar a nivel de todos los centros educativos y utilizar adecuadamente instancias periódicas destinadas específicamente a la planificación, coordinación y decisión colectivas de orden institucional.

g) Relacionamiento con las familias

- Profundizar modalidades de diálogo e integración de los referentes familiares, potenciando su responsabilidad en el acompañamiento de la trayectoria escolar de los niños y adolescentes a su cargo. Esto supone un trabajo institucional que se adecue a sus tiempos, intereses y áreas temáticas más pertinentes.

h) Relacionamiento con el entorno

- Impulsar iniciativas sistémicas de integración y cooperación entre centros educativos, estimulándose diversas modalidades de encuentro e intercambio entre alumnos y docentes de diferentes instituciones.
- Garantizar la participación de los centros educativos en la construcción de redes comunitarias de actores e instituciones, que apunten a nuevas formas de cooperación intersectorial e intergeneracional.
- Aportar a la gestión de recursos de la localidad en función de la información calificada de que disponen y del aprovechamiento que deben promover.

SECCIÓN III

PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE UN PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (ANEP)

Como ninguna evaluación tiene un sentido previo dado, es necesario construirlo, en relación dialógica con la naturaleza del campo a evaluar. Es así que, en forma paralela al proceso de elaboración del Plan Nacional de Educación se hace necesario diseñar políticas de evaluación comprensivas de las propias políticas educativas que en él sean definidas e impulsadas, de sus procesos de implementación, de sus efectos en el sistema ANEP, en las instituciones, en las prácticas y en los resultados educativos, dentro de un encuadre ético-político de educación como derecho humano y bien público.

La propuesta que sigue tiene el único propósito de ser un aporte metodológico al diseño de las políticas evaluatorias del Plan, a partir del marco teórico de elección que se explicita y que le da sentido.

1. Encuadre teórico de partida

1.1. En esta propuesta se asume que evaluar una práctica social como la educación es intentar comprenderla. No se descarta la medición en relación a sus aspectos medibles, pero dada su complejidad y su lógica interna, básicamente cualitativa, evaluar implica realizar algunas cuantificaciones pero no es sinónimo de esto. Se trata de procesos complementarios que deben intentar aproximarse a la multidimensionalidad de un Plan de Educación en un contexto dado y a la complejidad de su desarrollo. La evaluación así concebida implica necesariamente una perspectiva relacional, un flujo continuo de información confiable de distintos tipos y en diferentes sentidos, la participación de los actores educativos y sociales en su producción y análisis y una política transparente de comunicación de procesos y de resultados a la ciudadanía.

1.2. Fines del seguimiento y de la evaluación en educación:

- La mejora de lo que se evalúa. Una evaluación para la mejora no es compatible con la competencia y/o la clasificación de individuos e instituciones a partir de resultados en forma exclusiva y unilateral. El fin de mejora lleva el considerar al seguimiento y la evaluación del Plan como partes del proceso de desarrollo colectivo de éste y no sólo como etapas intermedias o final.
- La información a la sociedad de procesos y resultados como política de transparencia de las políticas públicas, a la vez que proceso de interacción formativa con ella.

1.3. El campo a evaluar

- Los procesos y resultados de la implementación del Plan que se elabore, a la luz de una “visión” del sistema ANEP consistente con la educación como derecho, a la que adhieran los objetivos y las metas que el Plan explicita para el sistema ANEP en su conjunto, para los subsistemas, los centros educativos, los docentes y su formación, los estudiantes y sus aprendizajes, entre otros múltiples niveles.
- El propio Plan y sus políticas educativas, sus carencias iniciales y las que vayan surgiendo en el proceso, los programas de acción, los métodos y medios empleados. El seguimiento y la evaluación, como partes del proceso de implementación del Plan, implican hacer visibles sus avances y retrocesos, sus estancamientos, las dificultades y la multiplicidad interrelacionada de factores intervinientes, los efectos positivos no buscados y los resultados no deseados, los frenos y los potenciadores, así como los cambios contextuales que vayan surgiendo a lo largo del tiempo y que el Plan deberá ir procesando.
- La articulación con políticas de otros sectores y sus efectos mutuos.
- El propio sistema de seguimiento y evaluación del Plan (meta-evaluación).

1.4. Funciones del seguimiento y la evaluación del Plan

1.4.1. Función retrospectiva: debe permitir comparar en forma cuali-cuantitativa con el diagnóstico del estado de situación educativa de ANEP y de cada una de sus instituciones al inicio de la aplicación de políticas educativas definidas en el Plan, así como al fin de cada etapa intermedia con la periodicidad que éstas sean fijadas (podrían ser trienales), y a su término (2030). Cumple una función “iluminativa” de los actores educativos, con el fin de transformación y mejora, y una función de transparencia hacia la sociedad en su conjunto y hacia las comunidades locales.

1.4.2. Función procesual: debe hacer visible por y para los actores educativos y las instituciones implicados lo que sucede en el campo a evaluar. Los procesos de autoevaluación y/o de investigación evaluativa son en este caso de particular importancia. Por su carácter continuo, ligado a los procesos que se van desarrollando, en el marco del Plan no se debería confundir con las evaluaciones periódicas a que se hace mención en 1.4.1, de las que debería ser complementaria, a la vez que uno de sus principales insumos.

1.4.3. Función prospectiva: debe permitir la emergencia de la necesidad de nuevas políticas o de resignificación de las existentes, la redefinición de objetivos y de metas a la luz de los resultados que se vaya alcanzando y de la visión crítica de los cambios contextuales que se visualicen en lo nacional, regional y mundial.

1.4.4. Función de registro. El seguimiento y la evaluación del Plan deben brindar insumos para el registro sistemático de la historia documentada del Plan, en relación a las líneas de políticas educativas definidas como neurálgicas.

1.5. Modelo evaluatorio por el que se ha optado en esta propuesta

De acuerdo al encuadre teórico de partida se propone un modelo evaluatorio / autoevaluatorio multidimensional del sistema, los subsistemas y las instituciones que los componen, de corte cuali-cuantitativo, diagnóstico, de procesos y de resultados, con la participación directa y reflexiva de los actores que construyen y dan sentido a las políticas educativas en lo cotidiano, y la triangulación con la información que las unidades especializadas y los expertos de ANEP (en planificación, investigación y estadística) y de ámbitos externos (el futuro INEE, evaluaciones internacionales, etc.) proporcionen.

No se propone un modelo factorialista, basado en una lógica lineal de causa-efecto y por lo tanto atomizador de la realidad de ANEP, sino un modelo integral e integrador de las dimensiones, interrelaciones, bifurcaciones y multicausalidades propias de prácticas complejas como la educativa. Los informes de evaluación deben ser públicos, y difundidos como se ha dicho con fines de mejora y criterios de adecuada confidencialidad, a la vez que podrían servir de insumo al INEE, en tanto evaluación externa a ANEP.

1.6. Qué se propone que se evalúe

1.6.1. La calidad de una educación para todos

La “calidad”, por tratarse de un significado cultural, es polisémica, ambigua, no neutra, sino con frecuencia hegemónica si se la considera acríticamente. Es por lo tanto polémica, por lo cual es necesario que en la elaboración del Plan y de su sistema de seguimiento y evaluación se le asigne sentido en forma negociada, con base en las concepciones antropológica y sociológica contextualizadas que se sustenten y que se plasmen en una “visión” de la educación enmarcada como derecho humano y bien público por imperativo ético y prescripción legal⁵⁴. Esa negociación, seguramente conflictiva, requerirá entre otros múltiples aspectos tener presentes e intentar compatibilizar la perspectiva individual de calidad, ligada a las demandas y expectativas de los padres y estudiantes a nivel de los centros educativos, con la perspectiva social a nivel del sistema, que no siempre coinciden.

La calidad de la educación⁵⁵ que se construya en forma consensuada se constituye en “imagen-objetivo” de la transformación educativa, partiendo de la evaluación diagnóstica del modelo educativo actual hacia una mejor educación para todos. Lo anterior no tiene sin embargo un sentido único. Por ello, implica la explicitación en la elaboración del Plan de definiciones sustantivas: qué es una “mejor educación” en el contexto geográfico nacional actual y prospectivo, sin

⁵⁴ Cf. Sección II, Cap. I: “Una Visión”.

⁵⁵ Cf. Sección I.

perder de vista el contexto regional, y mundial, por qué, para qué de esa “mejor educación”, quiénes son los destinatarios naturales del sistema ANEP si el principio es el de una educación “para todos”, qué hacer en consecuencia y cómo hacerlo.

Las respuestas que el Plan defina para esos y otros aspectos de la calidad educativa constituyen matrices de referencia -por fuerza provisionales y sujetas a cambios a lo largo del plazo del Plan- de las que se deberían derivar:

- las dimensiones a evaluar en forma interrelacionada, algunas de las cuales presentaremos más adelante:
- los factores de calidad intervinientes en cada una de las dimensiones, ya sean “identificatorios” (característicos de una educación de calidad según se la haya conceptualizado) o “predictores” (aquellos que presumiblemente favorecen una educación de calidad, tales como a nivel del sistema el diseño y el desarrollo de un “buen” currículo, como a nivel de centro educativo un buen “clima institucional”), factores que no siempre tienen una eficacia probada mediante investigaciones que sean concluyentes sino más bien a través de cierta evidencia empírica⁵⁶. No obstante, dada la importancia de ambos tipos de factores para orientar líneas de acción que potencialmente permitan mejorar la educación, sería importante impulsar líneas de investigación en ese sentido, en interrelación dialógica con el proceso de seguimiento y la evaluación del Plan que se elabore:
- los criterios de valoración y de las dimensiones de la calidad educativa y de sus factores asociados según se la haya conceptualizado.

Recién luego de un proceso de asignación de sentido como el propuesto anteriormente se podría seleccionar/construir una combinación de indicadores operativos cuali-cuantitativos no meramente instrumentales sino con fundamento teórico-metodológico, para el seguimiento y la evaluación de la calidad de la educación del sistema ANEP.

*“Así, resulta pertinente hablar de la evaluación de la calidad de un centro docente o de un sistema educativo, siempre que se pretenda realizar una valoración global, de acuerdo con ciertos criterios establecidos de antemano y que guarden relación con las dimensiones más relevantes y significativas, de cara a su valoración cualitativa”.*⁵⁷

1.6.1.1. Algunas posibles dimensiones para definir y evaluar la calidad de la educación, así como para intentar mejorarla.

⁵⁶ AGUERRONDO, Inés. La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación. Disponible al 20/7/10 en www.oei.es/calidad2/aguerrondo.

⁵⁷ TIANA FERRER, Alejandro, “La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos” en Revista Transatlántica de la Educación No. 1, Ed. Santillana, México, octubre 2006.

Las opciones en términos de dimensiones a evaluar constituyen referentes para contrastar con la realidad educativa en su globalidad y complejidad (el referido) y brindan un marco interpretativo que orienta la selección/construcción/articulación de dispositivos evaluatorios (cuantitativos y/o cualitativos) -es decir, “el cómo evaluar”-, adecuados para dar cuenta de los indicadores que se hayan definido.

Se propone no confundir lo superficial: por ejemplo el resultado de pruebas estandarizadas, la igualdad de oportunidades “ante” la escuela, la cobertura y “eficiencia interna” del sistema educativo, con el respectivo hecho educativo: los aprendizajes, la igualdad real de oportunidades “por” la escuela, la calidad del sistema.

Lo epifenoménico y su medición son relevantes; evidencian problemas del sistema o las instituciones educativas a atender, pero sólo su articulación desde distintas perspectivas e indicadores cuali-cuantitativos, con base en un marco teórico previo definido, puede dar cuenta de la multidimensionalidad y multicausalidad de esos problemas, así como orientar hacia posibles vías de mejora.

La mayoría de los sistemas de evaluación que se vienen implementando en distintos países es externa y se refiere a los sistemas educativos en su conjunto. La evaluación de las instituciones educativas -cuando se plantea- tiene por lo general fines de clasificación y ranqueo. Proponemos en cambio un seguimiento y evaluación desde el propio sistema, comprensiva de los distintos niveles educativos y de su calidad.

Ahora bien, si nos alejamos de la “calidad” como slogan y compartimos su carácter de “garantía” del derecho a la educación, su evaluación debería, como plantean Murillo y Román (2010)⁵⁸:

- Asumir la complejidad e integralidad del concepto.
- Integrar niveles, componentes y actores.
- Ponerse al servicio de la calidad en educación y no como instrumento de enjuiciamiento y sanción de sus problemas y fracasos.

Por razones de claridad metodológica las siguientes dimensiones, o matrices de referencia de la calidad educativa que se proponen a título de ejemplo son presentadas por separado, no obstante lo cual y como se verá en su desarrollo, se interpenetran o interrelacionan en la práctica. Esa complejidad debería ser asumida tanto en la elaboración del Plan como en la de su proceso de seguimiento y evaluación, intentando entender la globalidad de la educación como realidad distinta a la suma de sus partes.

a) Dimensión ontológica

De la naturaleza de derecho humano y bien público que postula la Ley se derivan principios rectores, que han sido sistematizados en las interdependientes “4 A” de Katarina Tomasevski: Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabili-

⁵⁸ MURILLO, Javier y Marcela ROMÁN, “Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina”, en Revista Iberoamericana de Educación N° 53 mayo-agosto 2010. Disponible al 13/07/10 en www.rieoei.org

dad⁵⁹. Desde esta perspectiva, como apuntábamos en la Sección I, la aceptabilidad, relevancia o calidad es según Orlando Pulido (2009) “el resultado holístico de su articulación con las demás “A”. Las cuatro constituyen los principios que intervienen en la garantía del derecho a la educación, posibilitando el goce de los demás derechos humanos”⁶⁰. Consensuar y definir el sentido de cada una y evaluar consistentemente y en forma interrelacionada la vigencia de las cuatro en los procesos y los resultados educativos constituye un imperativo para el seguimiento y la evaluación comprehensiva de un Plan Nacional de Educación. Desde esta perspectiva la calidad implica evaluar cuali-cuantitativamente entre otros aspectos, los programas de apoyo financiero a estudiantes que lo requieren, el grado de captación y la cobertura de tramos de edad obligatorios por ley, las decisiones y los programas orientados a tales fines (los sistemas de evaluación / certificación y de pasaje de curso, el acompañamiento a los estudiantes con dificultades, entre muchos otros), los indicadores tradicionales de “eficiencia interna” de ANEP, así como la capacidad inclusora del sistema, la infraestructura, su mantenimiento, el equipamiento y la adecuación pedagógica de todo lo anterior.

La calidad en sí misma y su evaluación se materializan entre otras en las dimensiones que se enumeran a continuación.⁶¹

b) Dimensión político-ideológica

Esta dimensión remite a la correlación entre la función reproductora / transformadora que el Plan atribuya a la educación en relación a las personas y la sociedad, y a cómo se conciben estas últimas. En el primer caso, o sea la función reproductora, las demandas sociales (culturales, políticas, económicas) que el Plan pudiera hacer suyas como válidas se constituirían *per se* en puntos de referencia para la evaluación educativa, valorándose la capacidad de respuesta funcional del sistema ANEP. No obstante, si el sentido que el Plan atribuyera a dichas respuestas, incluyera la resignificación crítica de esas demandas, el criterio de evaluación de la calidad de la educación, sería en cambio su potencialidad de transformación educativa y social. La priorización de una u otra orientación incide como es obvio entre otros muchos aspectos, en la evaluación de las políticas, los contenidos y las prácticas curriculares, como por ejemplo el sentido y alcances de la articulación de la educación (técnica) con el trabajo, la tematización acrítica o crítica del consumo, las prácticas de currículo explícito u oculto que destacan determinados valores en detrimento de otros, la importancia relativa y el/los posibles sentido/s de la relación escuela-comunidad.

c) Dimensión epistemológica

Refiere al tipo de conocimiento, de modelo epistemológico y de su distribución que priman en el sistema educativo, en relación al conocimiento que el Plan defina participativamente como valioso a partir de la reflexión crítica sobre el tipo de conocimiento y de modelo epistemológico requerido por el sujeto en la sociedad actual y prospectivamente, así como en relación a eventuales cambios

⁵⁹ Cf. Sección I págs. 10 y sigs.

⁶⁰ *Ibid.* pág. 11.

⁶¹ Estas dimensiones son tomadas de Aguerro, Inés; op. cit.

sociales a lo largo del largo plazo de implementación del Plan. Las definiciones que haga el Plan en relación a los puntos de partida anteriores -entre otros-, fundamentan evaluaciones y eventuales adecuaciones / transformaciones de los formatos institucionales, la selección / resignificación de áreas curriculares de conocimiento, la revisión de tradicionales exclusiones (currículo nulo), evaluación y la eventual incorporación de nuevos campos de conocimiento o la interrelación de algunos existentes a la luz de la articulación de la educación con otros campos sociales, los modos de conocer y el/los tipo/s de aprendizaje válidos / deseables en cada uno y, por lo tanto, la selección / priorización de contenidos y los sistemas de evaluación y certificación. Todo ello forma parte del campo a evaluar en forma continua en el marco de la implementación del Plan.

d) Dimensión pedagógica

En esta dimensión a evaluar incluimos como referentes sustantivos para la evaluación a las concepciones que asuma el Plan en relación a las personas que aprenden, sus características, sus procesos de aprendizaje de acuerdo a los campos de conocimiento definidos como relevantes y los respectivos objetivos formativos, la importancia relativa de los procesos y de los resultados académicos, las funciones, el rol deseable, la formación requerida, los espacios reales de formación continua y la carrera de los docentes, entre otros muchos. De esas definiciones surgirían factores intervinientes a evaluar tales como la gestión pedagógica de las escuelas, la estructuración de las propuestas pedagógico-didácticas de aula y las buenas prácticas de enseñanza, espacios clave para la evaluación de la calidad, así como los planes y programas, los materiales educativos y el desarrollo curricular.

Si el Plan asume que la dimensión pedagógico-institucional se construye entre los actores, su seguimiento y evaluación / autoevaluación deberían contemplar también y en forma prioritaria el compromiso de los actores, estudiantes, docentes, familias, comunidades locales y los grados, sentidos y calidad de su participación en la implementación, el desarrollo y la propia evaluación del Plan, la existencia de condiciones formativas, de tiempos y espacios que la habiliten, así como los potenciadores y frenos para la consolidación de proyectos institucionales. Los procesos de seguimiento y evaluación del Plan en esta dimensión pedagógica de centro tendrían básicamente la forma de “una explicación plural desde adentro, en sus propios términos”⁶².

e) Dimensión organizativa/institucional

Esta dimensión a evaluar se refiere como las demás a distintos niveles contextuales: el sistema ANEP, cada una de sus instituciones educativas del mismo, el sistema de supervisión, entre otros. Abarcaría, en interrelación con las dimensiones anteriores, la pertinencia de la estructura académica de ANEP en niveles, ciclos / cursos y de sus fines, características y condiciones, la gestión del sistema ANEP, la organización y la configuración de su estructura de poder: centralización / descentralización, regionalización, definición de espacios y

62 ABRANTES, Pedro, “Políticas de avaliação e avaliação de políticas: o caso português no contexto ibero-americano” en Revista Iberoamericana de Educación N° 53, mayo-agosto 2010, pág. 33 Disponible al 13/07/10 en www.rieoei.org.

niveles decisorios y de participación así como el análisis de las condiciones objetivas (requisitos) en que la participación se da / se debería dar, los formatos deseables de institución escolar y sus contextos socioculturales, la distribución de tiempos y espacios de aprendizaje, los procesos institucionales y de aula y los resultados en ambos niveles, las actividades de interrelación con el medio, las actividades de formación permanente de docentes, la convivencia, el enfoque y la organización de la dirección y supervisión, su perfil, así como las políticas de su selección y formación entre otras. También integran esta dimensión a evaluar el seguimiento y la evaluación de la asignación, la distribución y la gestión de recursos financieros a la educación pública y las articulaciones intra-sistémicas y con otros sistemas educativos y sociales, así como -si se considera la educación como tarea de la sociedad en su conjunto- la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

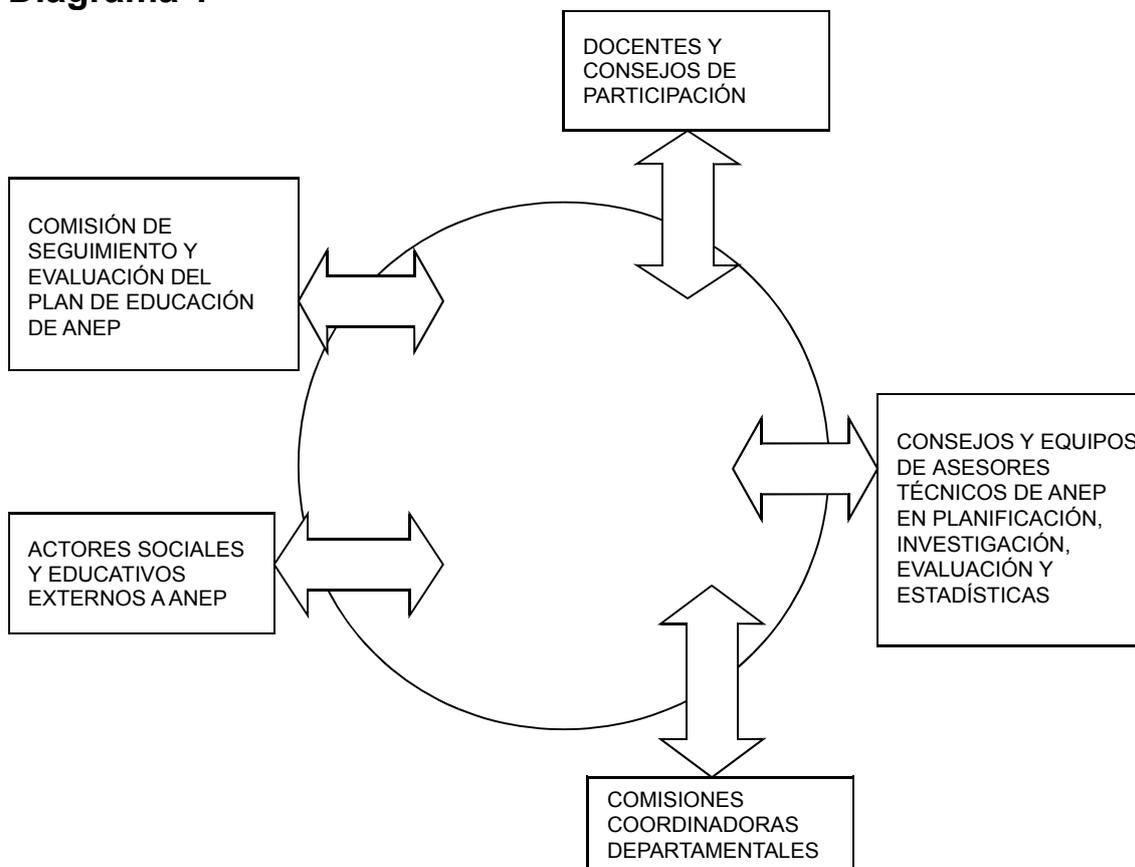
2. Propuesta organizativa para el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Educación de ANEP

Se propone establecer una red que involucre en forma directa o indirecta a los actores educativos y a la ciudadanía en los procesos educativos y en su seguimiento, condición necesaria para transformaciones democráticas sustentables. La estructura siguiente se orienta al seguimiento del Plan y de su implementación tanto a nivel del sistema en su conjunto como de cada institución, partiendo del fin de mejora de ambos ya explicitado. Para el caso de los indicadores cuantitativos -que se insertan en una lógica comparativa, proponemos, de acuerdo a nuestros puntos de partida teóricos, que cuando se refieran a las instituciones su evaluación se realice en relación a un criterio y no a una norma⁶³.

63 En la evaluación según una norma se determina estadísticamente la media del universo a evaluar del indicador que se trate. La comparación de cada institución se realiza en relación a esa media. En la evaluación según un criterio, la comparación de un indicador institucional se realiza consigo mismo a lo largo del tiempo, con lo cual se busca evaluar su proceso de mejora (o no) en cada institución. Mientras la primera modalidad es útil para la evaluación de los macroindicadores sistémicos, la segunda aporta a las instituciones interesadas en su mejora información más valiosa sobre sus procesos. Una modalidad intermedia consiste en evaluar en cada institución el indicador según un criterio, brindando además a las instituciones información sobre la tasa media de un rango de centros educativos similares en términos de contexto sociocultural y características institucionales, lo que finalmente se puede comparar con la media nacional en tanto valor de referencia.

2.1. Red Nacional de Implementación, Seguimiento y Evaluación del Plan. Actores:

Diagrama 1



2.1.1. Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan

Esta Comisión, con integración a definir, debería contar sin embargo como integrante/s a representante/s de una eventual Comisión de Implementación del Plan. Sería la encargada de difundir, promover, organizar y coordinar el seguimiento y evaluación de éste, con el fin de mejora del sistema ANEP y de sus instituciones.

Debería tener los máximos niveles de autonomía posible, para lo cual, además, se le debería asegurar financiación pública para sus actividades y establecer competencias legales para relacionarse tanto internamente en ANEP como con otros organismos, solicitar información, participar con carácter institucional en actividades de coordinación etc.

2.1.1.1. Algunas funciones de la Comisión

- Contribuir a dar a conocer el Plan Nacional de Educación de ANEP 2010-2030 elaborado, y promover la participación activa de toda la sociedad en su seguimiento y evaluación.
- Promover la elaboración consensuada de un sistema de seguimiento y evaluación del Plan de ANEP, que defina sus líneas teórico-

metodológicas rectoras y, en consecuencia, las dimensiones del Plan a evaluar, sus factores intervinientes e interrelaciones, los indicadores, criterios y dispositivos evaluatorios a emplear, las necesidades formativas de los actores para la participación, los procesos, las etapas, los responsables y los medios de elaborar / recoger, procesar, sistematizar, analizar la información y difundirla, con fines de mejora y de transparencia.

- Difundir en forma masiva y transparente el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan y del subsistema ANEP que se defina y se apruebe implementar.
- Definir una política global de información a los centros educativos y a la ciudadanía sobre los procesos y los resultados del Plan Nacional de Educación de ANEP en general y de cada institución educativa en particular, con fines de mejora y transparencia.
- Coordinar y compatibilizar la periodicidad y los criterios de recolección de información estadística entre CODICEN, los subsistemas, el MEC y el futuro INEE, articulando asimismo con aquellas instituciones estatales encargadas de recabar datos a nivel macro (Estadísticas y Censos, por ejemplo) y con la información de la Educación Terciaria, que permita el seguimiento de cohortes en ese nivel.
- Centralizar, sistematizar y analizar en interrelación con las Comisiones Departamentales la información cual-cuantitativa que se recabe para el seguimiento y evaluación. Estas Comisiones deberán contar con la infraestructura y los funcionarios necesarios.
- Promover la autoevaluación en todos los niveles del sistema: CODICEN, los subsistemas y sus niveles intermedios de decisión, los centros educativos, los docentes, los estudiantes, organizando y coordinando programas de formación para tal fin.
- Promover la generación de redes de trabajo cooperativo interinstitucional regional⁶⁴.
- Analizar el impacto del Plan Nacional en el tiempo, diseñando un sistema de seguimiento de una muestra periódica de cohortes pos egreso de cada nivel.
- Promover estudios e investigaciones sobre áreas problemáticas del sistema ANEP, sobre buenas prácticas institucionales y de aula, entre otras líneas.
- Difundir las buenas prácticas relevadas.

64 En este sentido puede ser de interés tomar en consideración experiencias como las Redes de Escuelas que funcionan en España, Brasil, Chile, Portugal y México. Al respecto puede consultarse MARCHE-SI, Álvaro, "Cambio educativo y evaluación de escuelas", en Revista Transatlántica de la Educación N° 1, Ed. Santillana, México, octubre 2006.

- Organizar foros y debates sobre la evolución del Plan, y participar preceptivamente en el Congreso Nacional de Educación, en el que el sistema de seguimiento y evaluación del Plan debería tener un espacio. Participar asimismo en otras actividades académicas organizadas por la COMINE y/o por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública.
- Impulsar procesos de investigación-acción, observación participante, elaboración de proyectos de centro y autoevaluación institucional en los centros educativos, en línea con las políticas educativas aprobadas, brindando a demanda o de acuerdo a necesidades detectadas asesoramiento, personal técnico y/o apoyo metodológico a los actores involucrados.
- Diseñar y mantener un sitio web como espacio de información, participación e intercambio con los actores sociales comprometidos con la construcción en el tiempo del Plan Nacional de ANEP.
- Realizar informes periódicos y sistemáticos a la ciudadanía sobre los procesos y resultados de las políticas educativas en curso y su impacto en el sistema ANEP, difundiendo la información recabada según criterios de confidencialidad en relación a las instituciones, acordes con la finalidad de mejoralas.
- Realizar en forma sistemática la devolución de la información recabada y analizada a las instituciones y actores evaluados. Ofrecer a las instituciones con dificultades programas de apoyo con fines de mejora, evitando por todos los medios su señalamiento negativo y su estigmatización.
- Asesorar a CODICEN sobre eventuales pruebas nacionales / internacionales de aprendizaje a implementar y/o de las que participar, con énfasis en la producción nacional de pruebas, fundamentadas pedagógicamente, de modo que no sólo permitan visualizar problemas de resultados globales a nivel del sistema ANEP sino que brinden la posibilidad de mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje en cada institución, a través del análisis de errores⁶⁵.
- Investigar e innovar en materia de dispositivos evaluatorios.

65 En este sentido la "Prova Brasil" puede constituir una experiencia interesante a considerar. Si bien se trata de pruebas nacionales estandarizadas, son elaboradas en el país, se explicitan y difunden sus supuestos, tienen un sólido fundamento pedagógico y contextual tanto en la selección de áreas de conocimiento a evaluar como en la construcción de matrices de referencia consensuadas a través de procesos de investigación, como en la construcción de los propios ítems. Se proponen así no sólo medir resultados sino influir en la enseñanza a través de la interpretación pedagógica de las pruebas y el análisis de errores de sus resultados, sirviendo para el autoanálisis institucional y de los docentes, a la vez que para el eventual apoyo posterior a ambos. De todas maneras creemos que este tipo de prueba de múltiple opción daría más elementos cualitativos para el análisis de errores si se pidiera a los alumnos que justificaran la opción de su respuesta, por lo menos en los ítems de mayor relevancia pedagógica. Cf. "A prova Brasil" en www.mec.gov.br.

- Realizar periódicamente meta-evaluaciones con el fin de prevenir la rutinización y burocratización del seguimiento y la evaluación del Plan, a la vez que para detectar nuevas dimensiones, factores intervinientes, proyectos y programas a evaluar.

2.1.2. Comisiones Departamentales (arts. 90 y 91 de la Ley N° 18.437)

En el marco de la descentralización y coordinación territorial previstas en el art. 89 de la Ley, estas Comisiones coordinarán acciones de implementación, seguimiento y evaluación del Plan en el Depto. Actuarían de nexo entre los Consejos de Participación Institucional de las instituciones educativas del Depto. y los demás actores de la Red Nacional de Seguimiento y Evaluación del Plan de Educación de ANEP (cf. Diagrama 1).

Deberían contar con infraestructura, cierto grado de autonomía financiera a definir y el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

2.1.2.1. Algunas funciones de las Comisiones Departamentales

- Difundir en el departamento el Plan Nacional que se elabore.
- Organizar y promover actividades que se orienten a la contextualización consensuada del Plan Nacional en el Depto.
- Contribuir a la implementación del Plan Nacional a nivel departamental.
- Facilitar las comunicaciones y la información entre instituciones y con la comunidad.
- Coordinar acciones entre las instituciones de cada subsistema, inter-subsistemas y con la comunidad del Depto.
- Centralizar para su envío la información de las instituciones educativas del Depto. que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan requiera.
- Convocar a delegados de los actores de la Red Nacional del Depto. a actividades periódicas de seguimiento de la implementación del Plan, con la finalidad de detectar avances, dificultades, problemas, y buscar construir colectivamente soluciones.
- Coordinar con las Comisiones Departamentales de la región según lo que reglamente la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (art. 90 de la Ley N° 18.437)

2.1.3. Los docentes y Consejos Institucionales de Participación (arts. 76 a 78 de la Ley)

Los docentes junto a la Dirección y los estudiantes son los constructores del Plan Nacional en lo cotidiano institucional, por lo cual deben tener por definición un

papel activo importante en su seguimiento y evaluación. Dada su integración, los Consejos de Participación por su parte tienen un papel fundamental en la contextualización del Plan Nacional en lo local, en su seguimiento y evaluación.

2.1.3.1. Algunas funciones de los Consejos de Participación:

- Brindar aportes para la elaboración del proyecto de centro en consonancia con las políticas educativas que pauten el Plan Nacional.
- Recepcionar las inquietudes, necesidades, expectativas y propuestas de la comunidad local en materia educativa y canalizarlas a los responsables institucionales.
- Brindar a la Dirección o Equipo de Dirección sus opiniones en relación al desarrollo del Plan, del proyecto de centro y del currículo y realizar propuestas para la mejora institucional y de los cursos.
- Interiorizarse de los procesos educativos institucionales y de sus resultados y participar de la autoevaluación institucional, para lo cual tendrán acceso a instancias formativas si así lo solicitaran.
- Realizar propuestas de extensión, entendida como interrelación de la Institución con el medio local, en proyectos y procesos conjuntos de aprendizajes.

2.1.4. Actores educativos externos a ANEP y actores sociales

Se debería establecer relaciones fluidas con los actores políticos, sociales y económicos que se manifestaran interesados en aportar al desarrollo del Plan Nacional, mediante canales interactivos de comunicación, la organización de foros presenciales y/o virtuales, etc.

La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan, interactuando periódicamente y sistemáticamente con la COMINE, en la que están representadas corporaciones de actores sociales y otros actores educativos externos a ANEP, recibiría aportes y expectativas de éstos e informaría sobre el proceso de construcción del Plan, a la vez que permitiría visualizar articulaciones necesarias con otras políticas públicas (art. 43 de la Ley N° 18.437).

2.1.4.1. Algunos criterios para la meta-evaluación de los procesos de seguimiento y evaluación del futuro Plan Nacional de ANEP:

- Consistencia con el fin de mejora y con los supuestos antropológicos, sociológicos y educativos de partida.
- Consistencia interna teórico-metodológica e instrumental de los procesos de seguimiento y evaluación.
- Promoción y generación progresiva de una cultura de la evaluación educativa no descalificadora en el sistema y en la sociedad.

- Capacidad de los procesos de seguimiento y evaluación para generar cambios positivos en las instituciones y en los procesos educativos.
- Adecuación de los recursos disponibles para el seguimiento y evaluación del Plan.
- El desempeño del personal responsable en la promoción, organización, orientación y apoyo a los procesos de seguimiento y evaluación del Plan según criterios pre-definidos consensuadamente.
- Transparencia en los procedimientos. Respeto a una política de difusión de la información a la sociedad con centro en la transparencia y la confidencialidad en relación a los centros educativos y sus actores.
- Desarrollo de políticas de formación de los actores involucrados en los procesos de seguimiento y evaluación.
- Empleo de la mayor y más variada cantidad de dispositivos evaluatorios pertinentes y confiables de evaluación, a los efectos de aproximarse a la mayor objetividad posible.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABBAGNANO N. y A. VISALBERGHI. 1993. Historia de la Pedagogía. Fondo de Cultura Económica, México.

ABRANTES, Pedro, “Políticas de avaliação e avaliação de políticas: o caso português no contexto ibero-americano” en Revista Iberoamericana de Educación No. 53, mayo-agosto 2010, pág.33 Disponible al 13/07/10 en www.rieoei.org

ADÚRIZ BRAVO, Agustín. 2009. Ponencia en el Seminario sobre Educación, Ciencia y Tecnología, (Inédita) MEC-UNESCO-ANEP, 18 al 20 de noviembre. Montevideo.

AGUERRONDO, Inés. 2007. Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa). IIPE-UNESCO, Bs. As.

AGUERRONDO, Inés. s/f.” La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación”. Disponible al 20/07/10 en www.rieoei.es/calidad2/aguerrondo

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. 1992. “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva (comp.) El estudio de las políticas públicas. M. A. Porrúa, México D.C.

ANEP-CODICEN-Dirección Sectorial de Planificación Educativa. 2009. Cuaderno de Aportes para la Consulta a Docentes. Proyecto Plan Nacional de Educación de la ANEP (2010-2030), OPP-NACIONES UNIDAS-ANEP-UNESCO.

ANEP-CODICEN. 2008. Censo Nacional Docente 2007. ANEP, Montevideo.

ANEP-CODICEN 2007. Uruguay en PISA 2006. ANEP, Montevideo.

ANTUNES, Ricardo. 1999. ¿Adiós al Trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Antídoto, Buenos Aires.

BENTANCUR, Nicolás. 2008. “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”, en Revista Debates, v. 2, n. 2 (p. 272-298). ISSN 1982-5269. Porto Alegre.

_____ 2009a. “Informe síntesis sobre propuestas de políticas educativas en el Uruguay pos-dictatorial (1985-2009)”. Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas educativas”, Sub-Proyecto “Plan Nacional de educación”. ANEP-UNESCO, Montevideo.

_____ 2009 b. “La educación en el marco de la ENIA: ejes para la formulación de una política educativa”. Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas educativas”, Sub-Proyecto “Plan Nacional de Educación”, ANEP-UNESCO, Montevideo.

_____ 2009c. “Los Planes Nacionales de Educación en América Latina. Análisis comparado y enseñanzas para Uruguay”. Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas Educativas, Sub-Proyecto “Plan Nacional de Educación”, ANEP-UNESCO, Montevideo.

BRASIL, Congreso Nacional. 2000. Plan Nacional de Educación 2001-2010.

BRASIL, “A prova Brasil”, www.mec.gov.br.

BRUNET, I. y MORELL, A. 1998. Clases, educación y trabajo. Trotta, Madrid.

CARDOZO, Santiago. 2008. “Políticas educativas, logros y desafíos en el sector. Uruguay 1990-2008”, en Cuadernos de la ENIA. Políticas educativas. MIDES, Montevideo.

CARR, Wilfred y Stephen, KEMMIS. 1988. Teoría crítica de la enseñanza. Martínez Roca, Barcelona.

CASTEL, Robert. 1997. Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós, Buenos Aires.

CASTELLS, Manuel. 1994. Flujos, redes e identidades en Castells et al. “Nuevas perspectivas críticas en educación”. Paidós, Barcelona.

CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

CEPAL. 1998. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile. Disponible al 30.11.09 en www.eclac.org

CINTERFOR OIT. 2001. Formación para el trabajo decente. Montevideo.

CODE. 2007. Informe final. Debate nacional sobre la Educación. Montevideo.

COLOMBIA, Asamblea Nacional por la Educación. 2006. Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2015.

COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (CIDE). 1965. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Tomo III: Síntesis de Planes Sociales. Montevideo.

COSTA RICA, Ministerio de Educación Pública. 2003. Plan de Acción de Educación para Todos 2003 -2015.

ECUADOR, Ministerio de Educación y Cultura. 2006. Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015.

EL SALVADOR, Ministerio de Educación. 2005. Plan Nacional de Educación 2021.

ESCUADERO, Juan M. 1999. "Calidad de la educación: entre la seducción y las sospechas", en Revista Heuresis, V. 2, No. 5.

ETCHEGOYEN, Miguel. 2006. Educación y ciudadanía: la búsqueda del buen sentido en el sentido común. La Crujía, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. 2001. Educar en tiempos inciertos. Morata, Madrid.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. 2008. "Escuela y ciudadanía en la era global", en Frigerio Graciela y Diker Gabriela (comp.). Educar: posiciones acerca de lo común. Del Estante, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano. 2009. "El desafío de la educación en la sociedad del conocimiento. Resumen ejecutivo", en Seminario Internacional Educación y Trabajo. Interrelaciones y políticas. IIPE, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. 2006. "Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas", en N. Fernández L. (comp.), Política, planeamiento y gestión de la educación. Modelos de simulación en Argentina. EDUNTREF, Buenos Aires.

FERNANDEZ LAMARRA, Norberto e Inés AGUERRONDO. 1991. "La planificación educativa en América Latina", en El Planeamiento educativo como instrumento de cambio. Troquel, Buenos Aires.

FLECHA, Ramón. 1994. "Las nuevas desigualdades educativas", en Castells et al. Nuevas perspectivas críticas en educación. Paidós, Barcelona.

FOLLARI, Roberto. 2008. La educación en la encrucijada. Homo Sapiens, Rosario, Argentina.

FRIEDMAN, George. 1986. La filosofía política de la Escuela de Frankfurt. Fondo de Cultura Económica, México.

GARCÍA TESKE, Eduardo. 2008. "Auge y decadencia del desarrollismo en América Latina. Análisis desde una de sus estrategias centrales: el planeamiento de la educación" en Revista Iberoamericana de Educación N° 46/1.

GENTILI, Pablo. 1994. Poder económico, ideología y educación. Un estudio sobre los empresarios, las empresas y la discriminación educativa en la Argentina de los años 90. Miño y Dávila, Buenos Aires.

GENTILI, Pablo. 2003. "Educación y ciudadanía: un desafío para América Latina". En Seminario Reformas curriculares en los Noventa y Construcción de Ciudadanía. PIIE, Santiago de Chile.

GIMENO SACRITÁN, José. 1988. El currículo: una reflexión sobre la práctica. Morata, Madrid.

GIROUX, Henry. 1994. "Jóvenes, diferencia y educación postmoderna". En "Nuevas perspectivas críticas en educación". Paidós, Barcelona.

GOODSON, Ivor. 1995. Historia del currículo. La construcción social de las disciplinas escolares. Pomares-Corredor, Barcelona.

GORZ, André. 1998. Miserias del presente, riqueza de lo posible. Paidós, Buenos Aires.

IPE-UNESCO. 2009. "Desafíos de la educación uruguaya. Aportes para un diagnóstico del sistema educativo". Proyecto "Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas educativas", Sub-Proyecto "Plan Nacional de educación". ANEP-UNESCO, Montevideo.

LOPES REIS, Márcia. 2006. "Educação para e-ciudadania: entre a reinvençao das práticas cívicas e o neo-tecnicismo". En Revista Iberoamericana de Educación Nº 42, setiembre-diciembre de 2006, Madrid.

LÓPEZ, Néstor. 2007. "Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región". IPE-UNESCO, Buenos Aires.

LUACES, Margarita. 2009. "Aporte al grupo de trabajo de ANEP en el Seminario en Educación, Ciencia y Tecnología" (inédito). MEC-UNESCO-ANEP, 18 a 20 de noviembre, Montevideo.

MACEDO, Beatriz. 2009. "Educación científica y matemática en la formación ciudadana" Ponencia en el Seminario sobre Educación, Ciencia y Tecnología, (Inédita) MEC-UNESCO-ANEP, 18 a 20 de noviembre, Montevideo.

MARCHESI, Álvaro. 2008. "Cambios sociales, emociones y los valores de los docentes" en TENTI FANFANI, Emilio (comp.) Nuevos temas en la agenda de política educativa. UNESCO-IPE –Siglo XXI.

_____ "Cambio educativo y evaluación de escuelas", en Revista Transatlántica de la Educación No. 1, Ed. Santillana, México octubre 2006.

MARSHALL, T. H. 1965. Class, citizenship, and social development. Doubleday, New York.

MARTÍN GORDILLO, Mariano. 2006. "Conocer, manejar, valorar, participar: los fines de una educación para la ciudadanía". En Revista Iberoamericana de Educación Nº 42, setiembre-diciembre de 2006, Madrid.

MARTÍNEZ, Marien. 2009. Ponencia en el Seminario sobre Educación, Ciencia y Tecnología, (Inédita) MEC-UNESCO-ANEP, Montevideo.

MATUS, Carlos. 1972. Estrategia y plan. Siglo XXI, México.

_____ 1987. "Planificación y Gobierno". Revista de la CEPAL nº 31.

Mc. GINN, Noel y Luis PORTER G. 2005. "El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina". Revista Latinoamericana de Estudios Educativos Vol. XXXV nros. 3-4.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. 2009. Ley General de Educación. Ley N° 18.437. IMPO, Montevideo.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. 2009. Anuario Estadístico de Educación 2008. MEC, Montevideo.

MENY, Ives y Jean Claude, THOENING. 1992. Las políticas públicas. Ed. Ariel, Madrid.

MEXICO, Secretaría de Educación Pública. 2007. Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

MISHRA, Ramesh. 1989. "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá". En Muñoz del Bustillo, R. (comp.), Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Alianza Universidad, Madrid.

MORIN, Edgar. 1997. "Réforme de pensée, transdisciplinarité, réforme de l'Université". En Revista. Motivation No. 24. Trad.: María Teresa Sales.

MORIN, Edgar 1994. Introducción al pensamiento complejo. Ed. Gedisa, Barcelona.

MURILLO, Javier y Marcela, ROMÁN. "Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina", en Revista Iberoamericana de Educación No. 53 mayo-agosto 2010. Disponible al 13/07/10 en www.rieoei.org

NOSELLA, Paolo. 2007. "Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica". En Revista Brasileira de Educação Vol. 12 n. 34 jan./abr. 2007

NOTARO, Jorge. 2007. "El mundo del trabajo y del no trabajo". En Arocena Rodrigo y Caetano Gerardo (coordinadores), Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos. Taurus, Montevideo.

NÚÑEZ, Ismael. 2009. Ponencia en el Seminario sobre Educación, Ciencia y Tecnología, (Inédita). MEC-UNESCO-ANEP, Montevideo.

OIT. 2009. "Trabajo decente". Disponible al 30.11.09 en www.oit.org.

ONPE. 2005. Algunas consideraciones en torno a la evaluación como medida de calidad de la educación, Boletín No. 4. Bogotá, setiembre 2005.

OPP, Área Estrategia de Desarrollo y Planificación. 2009. "Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos". Montevideo. Disponible al 31.8.09 en <http://www.estrategiauruguay/info>.

OREALC-UNESCO. 2005. "Educación para Todos: El imperativo de la calidad", Santiago de Chile. Disponible en www.unesco.org/education

OREALC-UNESCO. 2007): Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos, Santiago de Chile.

PARAGUAY, MEC-CONEC. 2008. Plan Estratégico de Educación 2008-2020.

PEDRÓ, Francesc e Irene, PUIG. 1999. Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada. Paidós, Barcelona.

PÉREZ GOMAR, Guillermo. 2008. Planes nacionales de educación en Latinoamérica. Reflexiones y posibles aportes al caso uruguayo. Proyecto "Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas educativas", Sub-Proyecto "Plan Nacional de educación". ANEP-UNESCO, Montevideo.

PERÚ, Ministerio de Educación. 2005. Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015.

POGGI, Margarita. 2008. "De problemas a temas en la agenda de políticas educativas" en Tenti Fanfani, Emilio (comp.) Nuevos temas en la agenda de políticas educativas. UNESCO-IIPE-Siglo XXI.

PULIDO, Orlando. 2009. "La cuestión de la calidad de la educación" en FLAPE Boletín nº 26. Disponible al 31.8.09 en http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_26/referencias26.htm.

REICH, Robert. 1994. El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI. Ed. Vergara, Madrid.

REPÚBLICA DOMINICANA, Secretaría de Estado de Educación. 2003. Plan Estratégico 2003-2012.

RODRIGUES, José. 2002. "A educação e os empresários: o horizonte pedagógico do capital". En Frigotto Gaudêncio y Ciavatta Maria (orgs.). A experiencia do trabalho e a educação básica. DP&A, Rio de Janeiro.

RODRÍGUEZ GUERRA, Jorge. 1995. "Exigencias educativas de la producción flexible". En AAVV, Volver a pensar la educación. Política, educación y sociedad, Volumen I. Morata, Madrid.

RODRÍGUEZ MORENO, María Mar. 2003. La metamorfosis del cambio educativo. AKAL, Madrid.

ROJAS, A. 2009. "La cara oculta de la luna. Liderazgo y crítica al racionalismo en la formulación e implementación de políticas educacionales". Disponible al 20.10.09 en Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación, Vol. 4, Madrid.

SALES, María Teresa. 2007. "Hacia una nueva racionalidad en la base de la educación". En Revista Conversación No. 20, Montevideo.

SEGRE, Lidia. 1995. "Cambios tecnológicos y organizativos y sus impactos sobre la cualificación profesional". En AAVV, Volver a pensar la educación. Política, educación y sociedad, Volumen I. Morata, Madrid.

SILVA, Álvaro, Ma. Cecilia, LARA y Lucía FORTEZA. 2008. "Informes sobre el estado de situación en cuanto a propuestas de políticas educativas provenientes de diversos ámbitos". Proyecto "Apoyo al Fortalecimiento de las Políticas educativas", Sub-Proyecto "Plan Nacional de educación". ANEP-UNESCO, Montevideo.

TEDESCO, Juan Carlos. 1995. El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. ANAYA, Madrid.

TEDESCO, Juan Carlos. 1999. Paradigmas, reformas y maestros. Fondo Editorial Queduca, Montevideo.

TEDESCO, Juan Carlos. 2000. Educar en la sociedad del conocimiento. Fondo de Cultura Económica.

TENTI FANFANI, Emilio. 2008. "Mirar la escuela desde afuera" en Tenti Fanfani (comp.) Nuevos temas en la agenda de política educativa, UNESCO-IIPE-Siglo XXI.

TIANA FERRER, Alejandro, "La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos" en Revista Transatlántica de la Educación No. 1, Ed. Santillana, México octubre 2006.

TOMASEVSKI, Katarina. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable Novum Grafiska AB, Gothenburg, 2001. Disponible al 11/02/10 en www.forolatino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_20/Doc_Referencias20/katarina_tomasevski/Lecturas/11.pdf

TOMASEVSKI, Katarina. Indicadores del Derecho a la Educación. Disponible al 10/01/10. En <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/ddhh/img/INDICADORESDELDERECHOALAEDUCACION.KatarinaTomasevski.pdf>

_____. 2006. "The state of the rights to education worldwide. Free of fee". Copenhagen. Disponible en www.katarinatomasevski.com/images/Global-Report.pdf.

TORRES, Generoso. 1981. « L' Insertion de l'Uruguay dans le système économique mondial. Etat actuel et perspectives ». Tesis de Doctorado en Economía, Grenoble.

UNESCO. 1999. Conferencia mundial sobre la ciencia. Budapest, 1999. Disponible al 6.01.10 en: www.unesco.org/ciencias-basicas/cmc-99/budapest.pdf

VALDÉS CIFUENTES, Tomás. 2001. "Organización de sistemas nacionales de educación permanente: diseño e implementación de modelos de gestión apropiados". En Foro Iberoamericano sobre Educación y Trabajo. Programa Educación y Trabajo OEI, La Habana.

VALDÉS CIFUENTES, Tomás. 2009. "Nuevos retos para las enseñanzas profesionales. Resumen ejecutivo". En Seminario Internacional Educación y Trabajo. Interrelaciones y políticas. IIPE, Buenos Aires.

