

Facultad de Ciencias Sociales
VIII jornadas de investigación

“El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Algunos desafíos
institucionales para
el nuevo Instituto
de Evaluación
Educativa de
Uruguay

Tabaré Fernández Aguerre

Algunos desafíos institucionales para el nuevo Instituto de Evaluación Educativa de Uruguay¹

Tabaré Fernández Aguerre²

Montevideo, setiembre de 2008

¹ Ponencia presentada a las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Setiembre de 2009.

² Doctor en Sociología por El Colegio de México. Profesor Investigador en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Sociología de la Universidad de la República. Investigador Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Ex-Coordinador Nacional del Programa ANEP-PISA y ex-consultor del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación de México. Miembro del Grupo de Consulta para la instalación del INEE.

Abstract

La nueva Ley de Educación erige un Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) como persona de derecho público no estatal (máxima autonomía técnica y política frente a otros organismos que deberá publicar cada dos años un Informe sobre la Calidad y la Equidad en la Educación Básica y Media fundado como mínimo en evaluaciones externas y estandarizadas de aprendizaje diseñadas según prácticas estándar a nivel internacional.

Su diseño constituye una transformación estructural fundamental en el sistema educativo uruguayo en la medida en que introduce instituciones de control de última generación sobre el desempeño de las administraciones y sobre los logros de sus políticas. Sin embargo, es necesario examinar más detenidamente si las disposiciones incluidas en la Ley entregan instrumentos para zanjear algunos de los problemas han caracterizado la existencia de las evaluaciones de aprendizajes en Uruguay.

Esta ponencia se divide en tres partes. La primera identifica cinco problemas que a mi juicio caracterizan la breve pero rica historia de la evaluación en Uruguay. La segunda parte, se analiza la solución jurídica planteada para el INEE en la Ley y se la compara con otras soluciones establecidas (México, España, Colombia, Chile, Brasil). La tercera y última, resume argumentos desarrollados y plantea algunas líneas de acción que debieran seguirse en el período que va desde la aprobación de la Ley hasta el comienzo de actividades del nuevo Instituto.

Esta ponencia tiene pretensiones de ensayo, no de reporte de investigación. Mis reflexiones se basan en mi experiencia como investigador en la Unidad de Evaluación de Primaria (1997 a 2000), como consultor en el INEE de México (2002-2004), como coordinador de PISA y actualmente como miembro del Grupo de Consulta para la instalación del INEE.

Problema

La nueva Ley General de Educación aprobada en diciembre de 2008 creó el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) bajo la figura de una persona de derecho público no estatal luego de una larga discusión en la que el Parlamento rechazó la propuesta original del Poder Ejecutivo de que fuera un organismo desconcentrado del Ministerio de Educación con competencia privativa. Esto no implica que el INEE esté ajeno a las orientaciones de la política educativa general: la Comisión Directiva (órgano máximo) será designada cada cuatro años bajo la siguiente representación: un miembro por el Ministerio de Educación que la presidirá, tres designados por la ANEP, dos por la Universidad de la República y uno por el sector privado.

El legislador ha entendido que este grado superlativo de autonomía jurídica garantizará la correspondiente y necesaria autonomía política y técnica para evaluar la “calidad de la educación” provista por la ANEP y por el sector privado en todas las modalidades de los niveles Inicial, Primaria y Medio. También le ha establecido al INEE un nítido marco de referencia sobre cuáles han de ser los criterios (o factores) que se deben tener en cuenta para evaluar la calidad (todo un artículo se consagra a esto), así como cuáles son los estándares normativos que deben tomarse como base: los derechos de los educandos y las garantías que asume el Estado.

Otra innovación jurídica radica en la transparencia de los resultados: la ley obliga al INEE a dar “la más amplia difusión” a los resultados que se obtengan de las evaluaciones nacionales e internacionales y de las políticas implementadas, organizándolos en un Informe sobre la Calidad y la Equidad en la Educación Básica y Media que deberá publicar bienalmente.

Este diseño constituye una transformación estructural fundamental en el sistema educativo uruguayo inaugurado por la Ley. El INEE, dadas sus competencias y personalidad jurídica, se ubica como un actor equiparado a la ANEP y al MEC en lo que se puede augurar como un complejo cuadrilátero de autonomías que históricamente han sido celosamente defendidas. Su competencia directa es evaluar y comunicar, pero su legitimidad política sin dudas la obtendrá en la medida en que sus informes sean difundidos, leídos, comprendidos y empleados en el debate sobre el estado de la educación. Lo más razonable sería que a su vez, se emplearan como insumos en la elaboración de las políticas. Pero, autonomías mediante, no hay garantía que esto se llegue a dar, a menos que su accionar esté fundado en un amplio consenso político sobre el valor de la información producida sobre los aprendizajes de los estudiantes y sobre el logro de las políticas implementadas.

En el contexto regional, este diseño pone al Uruguay en un lugar singular. Ninguno de los institutos o unidades de evaluación existentes goza de este estatuto jurídico; por el contrario, se puede observar que en varios países la característica predominante es la sub-ordinación administrativa de la evaluación al Ministro o Secretario de Educación, lo cual ha llevado a cambios de política, ocultamiento de información, inestabilidad de los equipos técnicos y una total carencia en materia de programas de evaluación. Las excepciones más o menos notables en esta materia han sido (hasta el presente) el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES), el Instituto Nacional de Pesquisas (INP) de Brasil y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México; en los tres casos, organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo.

El paso, empero considero que ha sido correcto: los países de la región y en particular Uruguay necesitan consolidar programas nacionales de evaluación (no solo hacer operativos de evaluación puntuales) e integrarse permanentemente a los programas internacionales (tales como PISA, SERCE, PIRLS o TIMSS) de tal forma de institucionalizar el uso de la información de las evaluaciones como mecanismos de transparencia y control de las políticas educativas. También considero que este paso no es un requisito suficiente para avanzar en un proceso de mejora de la calidad y equidad de la educación. Otras reformas institucionales son necesarias e imprescindibles, algunas de las cuales están planteadas en la misma Ley de Educación, pero que aquí no serán objeto de comentario. De hecho, el Instituto podría no haber ni siquiera estado dentro de la Ley y haberse instrumentado a través de una ley particular.

Ahora bien, deberán pasar casi dos años, 2009 y 2010, como para que el INEE de Uruguay comience plenamente sus operaciones. Es razonable pensar que recién en 2011 pueda presentar un Primer Informe de Calidad. En este tiempo, considero que el INEE deberá enfrentar seis desafíos: i) la designación de su primera Comisión Directiva y Presidente; ii) la obtención de una amplia base de legitimidad política que habilite el cumplimiento efectivo de sus competencias; iii) la elaboración de un plan estratégico de evaluaciones; iv) la conformación de una estructura organizacional no burocrática y muy eficiente centrada en equipos con alta calificación técnica en las disciplinas implicadas en las tareas de medición, análisis y comunicación ; v) un pacto de división del trabajo en materia de estadísticas, evaluación e investigación educativa con la ANEP, el MEC y los centros académicos donde se hace investigación; y vi) la elaboración del presupuesto.

Esta ponencia se divide en tres partes. La primera parte identifica los problemas

fundamentales con que han topado los diseños institucionales figurados para la evaluación y que bloquearon el control y la transparencia, sobre todo en el período 2000-2004. En segundo lugar, se analiza la solución jurídica planteada en la Ley y se la compara con otras soluciones establecidas (México, España, Colombia, Chile, Brasil) para concluir en la tercera parte, desarrollando los desafíos señalados.

1. Cinco problemas históricos en la evaluación (1995-2008)

En los últimos 15 años, las continuidades y cambios ocurridos en las unidades de evaluación han contribuido a consolidar la función evaluadora *dentro* de las tareas regulares de la ANEP. Puede aplicarse aquí el término “burocratización” en el estricto sentido weberiano, o el más contemporáneo de “institucionalización”. Esto es sin dudas algo positivo para el Uruguay.

Sin embargo, los diseños institucionales no han eliminado cinco problemas fundamentales: (i) la dependencia de los operativos de evaluación al apoyo o bloqueo político que pueda proporcionar el Consejo Directivo Central de la ANEP; ii) con la consiguiente dificultad para establecer un plan estratégico que establezca entre otras cosas, la estructura y recursos humanos de la unidad, y la periodicidad y los niveles en que se efectuará la evaluación educativa; tampoco (iii) ha sido posible establecer una política explícita y sistemática de cooperación con las universidades y centros académicos de investigación; y menos fue posible (iv) darle amplia difusión a los informes de las evaluaciones formando opinión pública; ni pudo (v) negociar con las autoridades los incentivos necesarios para el uso de la información dentro del sistema educativo, en particular a niveles intermedios y bajos³.

El primer problema histórico, la dependencia política respecto del CODICEN, ha sido resuelto jurídicamente por la Ley de Educación: se le ha conferido al INEE el carácter de persona de derecho público no estatal (Artículo 113), la máxima autonomía política y jurídica que puede obtener un organismo ejecutivo dentro del Derecho Público del Uruguay. Esto ha sido un paso fundamental. Sin embargo, la Ley ha generado nuevos dos *nuevos* problemas, derivados del status jurídico: i) la obtención de la legitimidad política necesarias para desarrollar eficazmente las evaluaciones de los aprendizajes y de las políticas de la ANEP; y ii) la formulación y

³ Hubo algunas excepciones notorias al respecto. Ravela et al, 2000; Fernández & Midaglia, 2005.

aprobación de su presupuesto. Me ocuparé de estos aspectos en detalle más abajo en la sección 2. Los otros cuatro problemas, que podríamos llamar genéricamente de gestión organizacional, no tienen solución en la Ley (tampoco hay razón para esperar que otra cosa hubiera ocurrido dada su naturaleza). Sin embargo, refieren en esta etapa a desafíos institucionales cruciales para los próximos dos años, período de instalación del Instituto.

1.1. Elaboración de un Plan Estratégico

Partamos de la base que podemos distinguir con utilidad entre *proyectos* (u operativos), *programas* de evaluación y *planes* estratégicos. Si aceptamos tener un *programa* cuando se ha observado una segunda (y una tercera) evaluación de aprendizajes desarrollada con los mismos parámetros de diseño, se puede inferir que Uruguay tuvo estrictamente hablando un único programa *nacional* de evaluación: el aplicado en 6tos de Primaria desde 1996 a 2005 (cada tres años). El único *programa* de evaluación en Media ha sido PISA (2003, 2006 y 2009). Este es un problema histórico (el segundo que identifiqué). Alguna bibliografía comparativa especializada en la materia ha mostrado que la institucionalización de la evaluación educativa pasa por el sostenimiento de programas más allá de las administraciones que los crean. La analogía con las “políticas de estado” (en significación y dificultades) es pertinente aquí.

Las dificultades para crear programas son claras. Uruguay implementado 4 proyectos de evaluación, todos ellos se descontinuaron sin llegar a conformarse en Programas. Repasemos brevemente algunos antecedentes.

La Unidad de Medición de Resultados Educativos, conocida por su sigla UMRE, tuvo un plan de desarrollo aunque poco explícito que tuvo un mérito fundacional del cual se deriva la sustentabilidad política-institucional de la secuencia de evaluaciones realizadas en el período y el establecimiento del primer y hasta ahora único programa de evaluación en Primaria. La UMRE realizó en 1998 una evaluación integrada en 3eros. Años que debería haber seguido un ciclo trienal, pero descontinuado durante la Administración Bonilla. La Unidad de Evaluación para la Enseñanza Media, radicada en el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza Media, implementó en el año 1999 una evaluación censal en el 3er grado de Ciclo Básico (Secundaria Inferior) pero no estuvo entre sus consideraciones posibles repeticiones periódicas del operativo para transformarlo en Programa.

Durante la Administración Bonilla (2000-2005), las dos unidades de evaluación existentes

fueron unificadas en una Gerencia de Investigación y Evaluación (GIE) subordinadas directamente al CODICEN. En 2001 realizó una evaluación en los niveles de 5 años de Educación Inicial y en los 1eros. Años de Primaria. En 2002 obtuvo, luego de dos años de peticiones, la autorización para ingresar a PISA, participando por primera vez en el Ciclo 2003. En ese mismo año se realiza la Evaluación en el último año de Bachilleratos (diversificados y tecnológicos). Más allá de estos avances, también hay que anotar que los obstáculos y cuestionamientos (cuando no la censura a las publicaciones) impidieron la concreción de un nuevo plan estratégico y su sustentabilidad.

Durante la Administración Yarzabal (2005-2009) nuevamente cambiaron los rumbos: el acento no estuvo en el “qué evaluar” sino en el “quienes”. Hubo una prolongada y compleja discusión sobre qué estructura darle a la unidad de evaluación (finalmente un Departamento y un Programa, PISA), en qué dependencia ubicarla (hoy en día División de Investigación) y cómo proveer a los cargos tanto de dirección como de técnicos (por concursos escalonados, solo realizados en la etapa de dirección en 2006 y para asistentes de PISA en 2007).

Ex-post (al 2009) se puede decir que es visible un plan estratégico que ha tenido como ejes principales: a) la construcción de un panel con los estudiantes evaluados en 2006 por SERCE que serán evaluados nuevamente en 2009, conjuntamente con la evaluación en 6tos. Años de Primaria; b) el apoyo a la realización de auto-evaluaciones en 1eros. Años de Primaria; c) el apoyo a la evaluación diagnóstica de UTU, conjuntamente con Planeamiento Educativo de la UTU; y d) la continuación de la participación de Uruguay en PISA 2009.

Con estos antecedentes (y compromisos), el INEE debería a lo largo del 2010 elaborar un primer plan estratégico definiendo *mínimamente* cuáles son los programas de evaluación de aprendizajes que deberían diseñarse para cumplir con las competencias asignadas por la Ley de evaluar la calidad de la enseñanza (artículo 115) y atender a la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación de parte de todos los habitantes del territorio de la República, en especial de los “colectivos minoritarios” y de los “grupos desfavorecidos” (Artículo 8, inciso 1º). También debería incluir qué compromisos internacionales resultan de interés al Uruguay, en acuerdo con el Ministerio de Educación y Cultura (Artículo 115, inciso G). Insisto: aquí indico sólo aspectos mínimos pero soy consciente de que no estoy cubriendo aspectos importantes establecidos en la Ley como ser la obligación de evaluar *políticas*.

Los desafíos que deberá incorporar el nuevo plan estratégico del INEE son a mi juicio claros, algunos urgentes; enumero algunos sin entrar en mayor detalle: a) la continuidad del

Programa de Evaluaciones en 6tos. Años Primaria; b) la continuidad del Programa PISA, resolviendo la participación del Uruguay en PISA 2012 (decisión que se debe tomar para **marzo de 2010**) y en PISA 2015 (decisión que se debe tomar en **marzo de 2013**); c) el diseño de un programa de evaluación de finalización de Enseñanza Media Superior, último año de educación obligatoria según la Ley (en continuación de la frustrada evaluación de Bachilleratos); d) la participación del país en el Tercer Estudio Regional de UNESCO; e) discutir un programa de evaluaciones al inicio de la Educación Obligatoria (niveles 4 y 5 y 1eros. Años de Primaria).

1.2. La cooperación con los centros de investigación

Un tercer problema histórico de la evaluación de aprendizajes en Uruguay ha sido la falta de normas que regulen las relaciones entre la unidad de evaluación y los centros académicos (nacionales o internacionales) en tres aspectos distintos pero complementarios: el acceso al conocimiento experto; la instrumentación de investigaciones específicas y el desarrollo de proyectos de larga duración.

Estas relaciones son indispensables. Los programas de evaluación en el mundo entero requieren de una importante masa crítica de conocimientos expertos en varias áreas: currículum, didáctica, saberes disciplinarios (matemática y ciencias, por ejemplo), psicometría, muestreo, inferencia, análisis multinivel, sociología, economía y psicología de la educación, por mencionar algunas.

La ausencia de normas ha sido zanjada a través de un mecanismo poco constructivo de cooperación: la contratación de consultores o su incorporación para formar equipos en cada área. Más allá del incentivo salarial que puedan tener estos contratos (como parte de una política de reclutamiento de personal) este sólo mecanismo es totalmente ineficaz dado que muchos investigadores pueden no estar interesados en “irse al INEE”. Es necesario diseñar instrumentos diferentes. Un primer instrumento alternativo que ha sido puesto en marcha en México, es la conformación de un Consejo Técnico de carácter consultivo y honorario que reúne a los más altos especialistas (nacionales e internacionales) en las distintas materias.

Un segundo instrumento es la formalización de convenios para realizar investigaciones específicas utilizando los microdatos y o creando nuevos datos (como por ejemplo, estudios longitudinales de tipo PISA-L o la evaluación de objetivos y metas de las políticas, tal como lo establece el artículo 115, inciso c). Podría pensarse en convenios incluso para realizar algunas

partes específica de los Informes sobre el estado de la educación.

Un tercer instrumento alternativo es la realización de proyectos conjuntos. Los grandes proyectos en el mundo entero no dependen ni siquiera principalmente de personas individuales, sobre todo cuando están diseñados para extenderse por varios años (por antonomasia PISA o TIMSS, ni que hablar de los estudios longitudinales). En general, estos proyectos se implementan a través de consorcios de instituciones que garantizan la realización de todo el espectro de objetivos (mediante la asignación especializada) y reducen la incertidumbre sobre su continuidad en razón de cambios de autoridades.

En general la falta de estas normas tiene como consecuencia una sub-utilización o ineficiencia en el desarrollo del proyecto; tal es el caso de PISA si se compara la “modalidad autárquica” local con la modalidad concertada que ha predominado en Europa o en el sur este de Asia.

1.3. La publicidad de la información

El cuarto problema histórico que arrastran los distintos diseños institucionales de la evaluación en el Uruguay tienen que ver con la ausencia de normas e incentivos que regulen la *publicidad* de los resultados (dentro y fuera del sistema), su devolución a las escuelas y el uso de esta información para la toma de decisiones en la gestión pedagógica. Es un consenso a nivel internacional que la devolución de la información a través de informes y de publicaciones no es un acto de generosidad, sino un componente sustancial de toda evaluación (véase por ejemplo, Ravela et al 2006).

Uruguay adoptó una versión restringida y singular de esta tesis. El sistema se ha construido bajo el compromiso de que “se evalúa para que las escuelas tengan un insumo adicional para su trabajo docente”, haciendo de este acuerdo fundacional una norma no escrita de la evaluación. Esta norma explica la producción de informes a las escuelas, su carácter confidencial y las publicaciones masivas para maestros hechos desde la primera evaluación de 1996. Pero también explica que los resultados de las evaluaciones, sean nacionales o internacionales, sólo hayan ocupado páginas interiores de los periódicos y no hayan alimentado ningún debate público sobre el estado de la educación. Incluso hasta la creación de la página web en 2003, la ciudadanía no tenía un procedimiento transparente para acceder a estos informes, reservados a maestros, directivos e inspectores (aunque no secretos).

Ahora bien, la ley entrega una solución que genera un cambio radical. El INEE está obligado a presentar bienalmente un “informe sobre el estado de la educación en el Uruguay” debiendosele dar la “máxima difusión” (artículo 116, inciso 1º), “resguardando la identidad de los educandos docentes e instituciones educativas” (artículo 116, inciso 3º).

El contenido de este Informe requerido por la Ley es muy amplio⁴ y trasciende largamente lo que internacionalmente se entiende por informes de evaluaciones de aprendizajes. Requiere cuatro tipos de información diferentes: las estadísticas educativas regulares (cobertura, asistencia y promoción), las evaluaciones propiamente dichas y evolución del gasto educativo, y un novedoso análisis de la “pertinencia de las propuestas y contenidos educativos”. El informe resultante es más bien, una combinación de “panoramas”, “informes de evaluación” y “anuarios estadísticos”. Tal vez el símil más próximo que se pueda hallar es el Informe de la Calidad en México que elabora el INEE de ese país todos los años.

Con base en el texto legal también se puede discutir **quien es el destinatario principal del Informe**. El INEE debe “publicar” el Informe y enviarlo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a los distintos organismos de la enseñanza” (Artículo 116, inciso 1º). Una interpretación restrictiva puede descartarse al observar que entre las competencias establecidas (artículo 115) se encuentra el inciso (b) “aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad” y el inciso c) “dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidas por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas”. Sobre esta base, se puede afirmar que el destinatario principal de la información según la Ley es el *ciudadano común*, y por tanto, caen las restricciones y el bajo perfil impuesto a la circulación de informes que hasta ahora existieron en la evaluación. También se deriva una exigencia muy genérica a la diversificación de los formatos utilizados para comunicar esta información y también a la sofisticación de la comunicación (dado que debe ser accesible al ciudadano y no sólo al técnico o al docente).

Si la obligación de publicidad para el destinatario “extra-escolar” está claramente establecida, la Ley es omisa respecto a las obligaciones que el INEE asume respecto a los destinatarios del sistema educativo. **No impone explícitamente ningún tipo de deber al INEE**

⁴ La información que la Ley requiere debe contener este informe es muy amplia: • los resultados de las pruebas de evaluación nacionales o internacionales en las que el país participe, • el acceso, la cobertura y la permanencia en cada nivel educativo, • los resultados del aprendizaje, • la relevancia y la pertinencia de las propuestas y contenidos educativos • y la evolución y característica del gasto educativo, "entre otros aspectos" (Artículo 116, inciso 1º).

de comunicación de resultados hacia los centros educativos pero tampoco se lo impone a la ANEP entre sus competencias, lo cual significa “olvidar” el compromiso fundacional de la UMRE que se instrumentó a través de la entrega de uno o varios informes confidenciales particularizados a cada escuela participante en el operativo. Este es un asunto no menor por dos razones muy claras. La primera es dogmática: el artículo 41 declarara que el centro educativo de cualquier nivel “será un ámbito institucional jerarquizado” para cuyo proceso de evaluación será necesario establecer mecanismos de “participación de los docentes” (inciso 2°). La segunda razón es jurídica: a falta de previsión (competencia) legal explícita, el INEE no puede comunicarse directamente con las escuelas sino a través del CODICEN y de los consejos desconcentrados (además de toda la jerarquía intermedia), procedimientos en extremo burocráticos y lentos que pueden concluir con desvirtuar la *actualidad* de los informes de evaluación así como también desvirtúa el principio de jerarquización o la obligación que asume el Estado de fortalecer la gestión de los centros educativos públicos (Artículo 41, inciso 3°).

Finalmente, la Ley también omite imponer la obligación de *publicidad* para las metodologías y microdatos de las evaluaciones, para el trabajo científico o la información en general. Tengo en mente aquí la política seguida por el SIMCE de Chile (acceso restringido) y la política seguida por el INEE de México (acceso amplio).

1.4. El uso de las evaluaciones

Ahora bien, el texto legal sin dudas ayuda pero no resuelve el problema del uso de la información para la toma de decisiones, principalmente a nivel de los centros educativos y de las inspecciones. Aquí hay un vacío normativo que funciona des-incentivando el uso. En estudios realizados en 2002 se detectó que al menos un 49.2% de los maestros de Primaria había leído alguna publicación de la UMRE o GIE, un 37.8% de los maestros valoraban el material como aprovechable para sus prácticas, pero que dependiendo la jurisdicción territorial (inspección departamental), el porcentaje de uso estratégico en la escuela de esta información para la planificación de la escuela fue entre el 2.4% y el 9.1% *de las escuelas* (Aristimuño & Kaztman, 2005; Fernández & Midaglia, 2005). El panorama no es muy distinto en Media: en la jornada de entrega de resultados confidenciales a las escuelas de PISA 2006 (diciembre de 2007), sólo 30 de los 222 centros participantes estuvieron presentes para retirar *sus* resultados (13.5%).

El déficit institucional en materia de publicidad alcanza también la *creación de*

capacidades organizacionales en las escuela para el uso de esta información altamente codificada. La bibliografía especializada señala desde hace bastante tiempo que la *comprensión* de los informes requiere de un conocimiento especializado del que por formación carecen los maestros. El significado de la Teoría de la Respuesta al Ítem, la reglas de la inferencia estadística para las comparaciones o la simple lectura porcentual de cuadros pueden representar un costo muy alto incluso para los maestros más interesados. Por lo tanto, se ha mostrado que el *uso depende de las estrategias de gestión* de la información que la autoridad educativa instrumenta; es decir, de la implementación de un marco de incentivos intrínsecos (Asesoramientos, cursos, talleres, exoneraciones de clases), monetarios (por ejemplo, fondos concursables) o de inspección (Fernández & Midaglia, 2005). Hubo acciones de la UMRE entre 1997 y 2000 que se coordinaron con proyectos de capacitación en servicio de los maestros de Primaria. También por la misma fecha, se dispuso el uso de esta información para la postulación a fondos concursables de Secundaria Inferior conocidos como PREL (Proyectos Educativos Liceales). Pero nada hubo más allá de un consentimiento (pasivo) de las autoridades amparados (la mayor parte de las veces) por incentivos monetarios puntuales financiados por los proyectos ANEP-Banco Mundial o BID.

2. La Ley y los nuevos problemas que crean algunas de sus soluciones.

El Instituto es delineado específicamente en el Título IV y abarca 7 artículos. El artículo 113 estipula la forma jurídica. El artículo 114 establece una dirección colegiada designada cada cuatro años: un presidente nombrado por el Ministerio de Educación, tres miembros nombrados por el CODICEN, dos por la Universidad de la República y el séptimo propuesto por la Educación Privada. El artículo 115 define las competencias. El artículo 116 estatuye la obligación de presentar bienalmente un Informe del Estado de la Educación. El artículo 117 define los criterios rectores de la evaluación. El artículo 118 refiere a la administración de los recursos y el artículo 119 regula los recursos procesales en contra de las resoluciones de la Comisión Directiva.

La Ley proporciona instrumentos jurídicos valiosos para resolver algunos de los problemas históricos anteriores. Aún así se ha visto que son insuficientes en varios aspectos y que estos desafíos persistentes deberán ser afrontados por la gestión del INEE. Son en términos generales, problemas principalmente organizacionales, entre los cuales me preocupé de resaltar el diseño de un plan estratégico.

Como todo texto legal, también hallamos en él problemas que se generan como “consecuencias no deseadas” de las fórmulas jurídicas que se adoptan. Quiero nombrar aquí cuatro importantes: (i) la estructura organizacional y la selección de personal; (ii) el presupuesto; (iii) la división del trabajo entre unidades de estadística e investigación; y (iv) la creación de una base política de legitimación que demandará la primera Comisión Directiva y el Presidente. Iré desde aquellos desafíos institucionales que pueden tener una solución que demandará más tiempo concretar hasta aquellos que requieren un encare inmediato.

2.1. Creación de una estructura organizacional

El INEE deberá crear en los dos próximos años, una estructura organizacional (representable formalmente en un organigrama) novedosa, con fuerte perfil técnico, coordinaciones horizontales fluidas y bajo perfil burocrático clásico⁵, y adoptar reglas para la selección y carrera del personal administrativo, técnico y gerencial. Para diseñar esta estructura podemos operar deductivamente

⁵ Mintzberg (1996) designó este tipo de estructuras como “ad-ho-cracias”.

partiendo de los contenidos que la Ley requiere que se incorporen al Informe bienal.

Aludiré genéricamente algunos problemas de diseño estructural. En primer lugar, es fundamental tener claro que la experiencia internacional y también la nacional recomiendan pensar en una estructura con departamentos funcionalmente especializados en el desarrollo de programas y en la gestión de los mismos con determinados públicos, cada uno conformado por técnicos que están focalizados en esta tarea⁶. Mínimamente, esto requeriría un departamento de estudios internacionales (para PISA y UNESCO), y por ejemplo, un departamento de estudios nacionales donde funcionen programas autónomos para la Evaluación en Educación Inicial y Primaria, la Evaluación de la Educación Media General y la Evaluación de la Educación Media Técnica y Tecnológica. Incluso, al generarse más de un programa por nivel/sector institucional, podría jerarquizarse la especialización y crearse un departamento de evaluación para cada desconcentrado. Aunque pueda parecer un exceso, hay argumentos prácticos para esto. Es sabido que no es lo mismo trabajar con Primaria, donde ya existe una tradición de evaluaciones externas institucionalizadas que con Secundaria donde hay más bien desencuentros que proyectos, o con la UTU que ha preferido hacer diagnósticos co-gestionados. A esto se le añadirá la creación del Consejo de Educación Media Básica, como nueva autoridad con la cual será necesario construir una relación desde “cero”. Una departamentalización así permitiría aprovechar empatías y tal vez, lograr crecientes niveles de cooperación inter-institucionales con las unidades de planeamiento e investigación en cada desconcentrado de la ANEP⁷.

En segundo lugar, la Ley obliga al INEE a informar sobre el nivel y la evolución del gasto educativo. El artículo 117, inciso D establece que un criterio rector para evaluar la calidad será “la eficiencia de la administración de los recursos humanos y materiales disponibles”. Actualmente no existen unidades ni dentro ni fuera de la ANEP que produzcan regularmente esta información, por lo que el INEE deberá asumir plenamente la tarea de crear un departamento de economía de la educación o concretar alguna estrategia de convenio.

En tercer lugar, la Ley establece que el Informe sobre el Estado de la Educación deberá contener un análisis sobre la “relevancia y pertinencia de las propuestas y contenidos educativos”. Como dije antes, esto es una innovación *uruguaya* realmente interesante, para la cual existen empero, escasa sino nula experiencia local. A nivel internacional, tampoco es

⁶ Este es un argumento que explícitamente está dirigido contra el “multi-empleo interno” o con la idea de que “todos hacen todo”.

⁷ Sobre esto volveré en la sección 3.

frecuente encontrar estudios de este tipo realizados por los institutos de evaluación. La experiencia más importante sobre la materia está relacionada con la tradición de análisis curricular establecida por la Asociación Internacional de Evaluación de Estudiantes (IEA) y el programa de evaluación TIMSS (Trends in Mathematics and Science Study) (realizados en 1961, 1970, 1982-84, 1995, 1999, 2003 y 2007)⁸. Para cumplir con este mandato será necesario contar con técnicos y docentes especializados en esta área, y tal vez, con un departamento de estudios curriculares.

En cuarto lugar, la Ley también establece como criterio (no como contenido) de las evaluaciones la “calidad de la formación y el desarrollo profesional de los maestros” (artículo 117, inciso b). Quiero señalar, sin entrar en mayor detalle, que este es un tema crucial en toda evaluación de la calidad de la enseñanza porque trata de producir conocimientos sobre los que enseñan, pero que por esta misma razón, se ha constituido en los últimos diez años en una materia de áspero debate político-sindical. En todo caso, es un punto positivo fundamental que la Ley haya regulado que las evaluaciones no pueden ser utilizadas para estigmatizar y que se garantizará la identidad de los docentes (Artículo 116, inciso 3º). La disposición otorga garantías de que una eventual evaluación docente no será utilizada con los fines de fijar compensaciones salariales, establecer sanciones o suspender la habilitación para dar clases, como se han utilizado en otros países por parte de los Ministerios (Por ejemplo, Chile, México, Bolivia).

En quinto lugar, un instituto de evaluación no se puede restringir *sólo* a evaluar *estudiantes o docentes*. Un desafío importante para el INEE en consonancia con el artículo 41 de la nueva Ley será incorporar la evaluación *de los centros* educativos en tanto organizaciones especializadas en la enseñanza. México tiene aquí una trayectoria interesante en el marco de la Dirección de Evaluación de Escuelas de su INEE el cual desarrolló varios estudios de evaluación tanto externos como proyectos de *co-evaluación*. Este podría ser además, un excelente objeto para un convenio con la División de Investigación de la ANEP, haciendo un proyecto conjunto entre ambos organismos.

Finalmente, la selección de personal en una persona de derecho público no estatal sigue las reglas de los contratos privados. Los futuros empleados y directivos medios del INEE no son empleados públicos, y por tanto, no gozarán de ninguna de las garantías con que los ampara la

⁸ El marco de referencia está provisto por noción de oportunidades de aprendizaje (ODA) y un concepto tripartito de curriculum (prescripto, enseñado, aprendido).

Constitución⁹. Más allá de estas libertades, a mi juicio el INEE debiera *adoptar el concurso de méritos y oposición para llenar las plazas* en los distintos departamentos y cargos directivos.

Pero desde un punto de vista práctico, es importante comenzar reconociendo que *en el contexto nacional no existe una masa crítica considerable de técnicos y docentes especializados en los problemas (teórico-metodológicos) de medición de aprendizajes*; los expertos que hoy en día tiene el país ya están trabajando en la ANEP o en UDELAR por lo que es difícil conseguir su concurrencia para que dediquen al INEE un alto nivel de tiempo que demandarán los distintos programas. Tampoco es razonable que en el corto plazo se puedan resolver estos problemas. Sobre todo porque en general la formación en investigación educativa en el Uruguay ha sido débil en su vertiente cuantitativa al punto que aún hoy es difícil trabajar según los estándares internacionales muestras complejas, teoría de respuesta al ítem, análisis multinivel. Este déficit a mediano plazo de personal podría superarse pensando en que el INEE contara con un departamento de desarrollo profesional de su personal que implemente programas de formación y actualización. En el corto plazo, el INEE no va a tener otra alternativa que implementar dedicaciones a tiempo parcial de especialistas y convenios con la ANEP y UDELAR para desarrollar aspectos técnicos avanzados de sus pruebas.

2.2. El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto

La Constitución de la República en su sección XIV “De la Hacienda Pública” establece las normas que rigen la elaboración y aprobación de los presupuestos de todas aquellas entidades distintas a la Administración Central, las que enumera: “Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados” (Artículo 220). Los Entes Comerciales e Industriales del Estado, cualquiera sea su naturaleza, rigen su hacienda por el artículo 221. No existe previsión normativa alguna para las personas de derecho público no estatal y a lo más sólo es posible derivar algunas reglas muy generales que podrían aplicarseles a estas entidades (Cassinelli Muñoz, 1992).

Ahora bien, este es un vacío constitucional y legal sorprendente si se toma en cuenta que el país tiene una dilatada historia jurídica en la materia en la que se pueden encontrar varios ejemplos sobre normas incluidas en las leyes de creación sobre el procedimiento de elaboración

⁹ Existe una razonable duda sobre los miembros de la Comisión Directiva, en particular para evaluar desviaciones de poder y colusión del interés público con el privado. Hay jurisprudencia nacional en esta materia.

del presupuesto. Y es que esta figura jurídica comienza a discutirse a nivel parlamentario en 1919. Entre 1924 y 1954 se crean bajo este título varias instituciones de seguridad social como resultado de movilizaciones de grupos de interés y de gremios: las Cajas de Jubilaciones Bancaria (1925), la Notarial (1941), y la de Profesionales Universitarios (1954). También aparecerán organismos industriales y comerciales tales como el Frigorífico Nacional (1928), CONAPROLE (1935) y más recientemente la Corporación Vial y la Imprenta Oficial. En 1959 la figura y ambos tipos de categorías son incluidas en la conceptualización que Sayagués Laso hace para su Tratado de Derecho Administrativo como un aporte doctrinario fundamental en los nuevos estados emergentes de la Segunda Guerra en la región.

En los últimos treinta años, estos institutos se extendieron a una nueva categoría o tipo que Cagnoni (1992) designó como de implementación de *políticas de promoción*: el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) en 1969; el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) de 1990; el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) de 1991; la Agencia Nacional de Investigación e Inversión (ANII, 2006). Los otros tipos siguen existiendo prueba ha sido la creación de la Corporación Vial del Uruguay, del Fondo de Solidaridad (1994), del Instituto Nacional de Alimentación (1995) y de la Imprenta Oficial (1995).

La característica general común a las tres formas de personas de derecho público no estatal anteriores al INEE, es que cada una de estas organizaciones tiene regímenes propios de financiamiento y en particular, formas de generar ingresos propios a través de contribuciones, comisiones o venta de servicios.

Sin embargo, el INEE no estará en la misma situación, incluso pensando que en el futuro pueda llegar a ofrecer servicios (por ejemplo, en el exterior). Porque sus servicios tienen que ver con la evaluación de la prestación de los servicios del propio estado para que todos los ciudadanos conozcan qué calidad tienen y qué resultados han tenido los dineros públicos invertidos. Por esta razón, me atrevo a proponer que estamos en una cuarta categoría o tipo de personas de derecho público no estatal, que pudiera engrosarse con otras similares, por ejemplo, un Consejo de Evaluación de la Política Social, tal como instituyó el parlamento de México para controlar el gasto social, o un Instituto que evalúe la prestación de los servicios de salud financiados por el FONASA.

El presupuesto que el INEE necesita para funcionar provendrá en su totalidad del Estado y de seguir el artículo 113, podríamos pensar que estará contenido en el inciso correspondiente al Ministerio de Educación, y que llegará al INEE bajo la modalidad de transferencias. Ahora

bien, ¿qué instancias tiene la Comisión Directiva del INEE de discutir sobre el momento de esta asignación presupuestal? Jurídicamente ninguna. Porque incluso si como razonablemente se puede pensar, el INEE enviara al MEC una solicitud presupuestal, el MEC puede rechazarla y fijar otra más reducida en función de la distribución global del presupuesto de la Administración Central entre los ministerios. Si ocurre esto no habrá posibilidad luego en el Parlamento de que los legisladores opten por los dos presupuestos como ocurre en el caso de los entes autónomos del artículo 220. El presupuesto del INEE dependerá jurídica y políticamente de la voluntad del Poder Ejecutivo y de la valoración que tenga la evaluación educativa en el conjunto de su agenda. O peor aún, el Ejecutivo puede *condicionar* montos presupuestales a la realización de determinadas evaluaciones o a la no realización de otras (por ejemplo, *delicados* objetivos de política educativa heredados de anteriores administraciones). Como se entrevé rápidamente, aquí hay un vacío legal que puede perfectamente derivar en varios escenarios de subordinación o directamente estrangulamiento del INEE hasta hacerlo caer en una completa inactividad. La máxima autonomía relativa lograda en el campo de la administración se termina disolviendo en el aire en el campo financiero.

En mi opinión y reconociendo que este tema está dentro de la agenda de la reforma del estado, es un problema serio que amerita una ley que subsane este problema, tal como el Legislativo ha hecho en otras ocasiones. Más aún, la presente Administración debería considerar el procedimiento de urgente consideración para que este punto quede subsanado en el actual período legislativo y definitivamente antes de la asunción de las próximas autoridades y de la elaboración del próximo Presupuesto Nacional.

2.3. La división del trabajo de evaluar

Comenzaré por explicitar un principio básico en la división del trabajo. Entiendo que el Legislador en el artículo 115 ha atribuido la competencia de evaluar la calidad del sistema educativo nacional al INEE. De esto se deriva que la competencia es intransferible a otro organismo público, incluida la ANEP, el MEC o la UDELAR, por cualquier modalidad que pueda ser. Las evaluaciones no pueden ser realizadas por estos organismos en su lugar ni representación ni tampoco por la vía de convenios; tampoco por contratos con empresas privadas. Para usar un término genérico: no puede ser tercerizada.

Ahora bien, es necesario asentar un segundo principio que también entiendo se deriva del

texto y del espíritu del Legislador. La competencia asignada **NO** impide que los organismos objeto de la evaluación cada uno en el ámbito de las competencias que le ha fijado la Constitución y la Ley, puedan realizar sus propias evaluaciones de aprendizaje, de escuelas y de políticas; sus propias estadísticas de matrícula o construir cualquier otro tipo de información específica. Tampoco existe inhibición legal a que la ANEP pueda hacer y divulgar su propio Informe sobre el Estado de la Educación.

Sobre la base de estos dos principios, se puede concluir que en el escenario institucional que la Ley ha creado, hay “espacio” para que coexistan las diferentes unidades de evaluación y estadística actualmente existentes tanto en el MEC, como en el CODICEN y en los desconcentrados. Más aún, en mi interpretación la Ley estableció una muy saludable y democrática pluralidad de fuentes y de opiniones sobre el estado de la educación; hasta se puede decir que *propicia* un debate (que por desgracia ha estado ausente en casi una década).

Ahora bien, en el contexto nacional sería conveniente a mi juicio, que esa coexistencia tuviera una amplia base de coordinaciones que permita sinérgicamente el desarrollo del INEE y también de cada una de las unidades existentes. Porque debe entenderse que los permisos de la Ley también crean *zonas de incertidumbres* sobre los futuros roles y esto podría dar lugar a divergencias o conflictos sobre poderes y recursos.

Es por esta razón que identifico que uno de los desafíos institucionales presentes el proceso de instalación del INEE será formular convenios con cada una de estas unidades en los cuales se consideren algunos de los siguientes puntos sobre los cuales he hecho alusión antes a lo largo del trabajo: i) intercambio y cooperación en materia técnica; ii) programas conjuntos de formación avanzada; iii) formatos para el intercambio de información; iv) programas o proyectos complementarios de evaluación sobre los mismos grados y/o muestras; v) desarrollo conjunto de nuevos programas, como podría ser auto-evaluación de escuelas; etc.

2.4. La obligación de evaluar y la creación de legitimidad para el INEE

El último desafío institucional que quiero plantear tiene que toca con un aspecto político más general que hace a las formas en que se hacen las políticas en los estados de la región y en las distintas líneas que diversos autores han propuesto para reformar el Estado. Lo he ido expresando con anterioridad y lo repito aquí una vez más: la Ley General de Educación no solo es una reforma de la educación sino que proporciona una línea muy novedosa para pensar la reforma del Estado al crear un organismo para evaluar la prestación de servicios, prescribir la transparencia de estas evaluaciones e imponer al propio estado como sujeto pasivo de la obligación. Como indiqué antes, el éxito institucional que pueda tener el INEE y el modelo organizacional que adopte finalmente puede servir de ejemplo para pensar institutos análogos para evaluar otras políticas sectoriales que son tanto o más opacas al ciudadano, tales como la salud, el transporte o la gestión municipal.

En esta reforma del estado, aparecen organismos que sin violentar la autonomía constitucional y legal que tiene cada uno de los prestadores (públicos y privados), les impone una evaluación (de sus resultados y de sus políticas) además de los controles parlamentarios, jurisdiccionales y contables dispuestos por la Constitución.

Ahora bien, puede objetarse que la técnica jurídica no ha sido la más feliz de todas lo que hace que se haya logrado más bien una limitada y frágil reforma del Estado sobre la cual habrá que reflexionar cuando se trabajen otras áreas. Esto por cuatro razones.

La primera razón es varios aspectos jurídicos del régimen del INEE no fueron detenidamente meditados; ya me referí antes al presupuestal, ahora quiero referirme a la ausencia de sanciones. Los sujetos (activos y pasivos) de la obligación de evaluar están individualizados adecuadamente en la Ley. El artículo 115, atribuye esta competencia al INEE con las características que ya he mencionado reiteradamente antes. En el artículo 116, inciso 2º mandata “a cada organismo de la enseñanza” a “brindar al Instituto los medios necesarios para obtener la información que se requiere para realizar el referido informe e implementar las evaluaciones en que participen los centros que de ellos dependen”. Sin embargo, el legislador no incluyó ninguna otra disposición análoga en otra parte de la Ley que reafirmara el lado pasivo de la obligación de evaluar las prestaciones educativas en forma periódica y externa. No está aludida en la enumeración de deberes de ninguno de los órganos de coordinación o prestatarios: por ejemplo, en las competencias del Consejo Directivo Central (artículo 59) o de los cuatro Consejos

Desconcentrados (artículo 63); Comisión Coordinadora de la Educación (artículo 108), Comisiones Departamentales de Educación (artículo 91), en el Consejo Nacional de Educación No Formal (artículo 94); ni en las competencias del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (artículo 100).

En segundo lugar, la debilidad del INEE surge de una interpretación literal de la expresión legal citada, la cual es insuficiente. Alcanzaría con sostener que para la ANEP se constituyó una obligación “de medios”, no de resultados, por lo que la evaluación de su cumplimiento estaría sujeta a múltiples excepciones y circunstancias exonerantes. ¿Cuáles serían las circunstancias que podrían hacer inviable una evaluación y quién se expresaría sobre su validez? No hay indicación sobre cuáles son los procedimientos o instancias para dirimir conflictos (el Ministerio de Educación?, la Comisión Coordinadora?, los Tribunales de Apelaciones en lo Civil?, el Parlamento?).

En tercer lugar, el incumplimiento abierto de la obligación tampoco tiene sanción. Uruguay tiene en la evaluación de Bachilleratos de 2003, una experiencia concreta sobre las consecuencias que tiene la negativa tácita a evaluar cuando se discrepa con un proyecto: no se ha podido volver a desarrollar un proyecto de evaluación en toda la Secundaria (con excepción de PISA). La sanción política es la que en mi opinión resulta más clara.

Claramente la existencia de la norma no garantiza por sí mismo su cumplimiento. Las instituciones, su vigencia y eficacia, obtienen sustentabilidad de los acuerdos entre los actores políticos. Porque esta reforma del estado tiene como contrapeso en la nueva (e intrincada) arquitectura institucional, las nuevas potestades de los desconcentrados (o recuperadas si se mira esto históricamente); y nuevos poderes formales que obtienen sindicatos y burocracia a través de los consejeros de elección directa en la ANEP.

Quiero ser preciso en este punto para evitar malentendidos: sostener que el INEE requiere de un acuerdo político no implica someter sus decisiones y planes a las directivas de los partidos o a andar por la conocida senda de la cuotificación partidaria. Ninguna excelencia técnica (esa que deseamos todos) se alcanzará sin una amplia base política de legitimación.

3. Líneas de acción (a modo de síntesis)

La instalación del INEE enfrentará problemas de gestión propios del desarrollo organizacional y problemas políticos más ligados a la nueva arquitectura institucional que la Ley ha creado reformando el sistema nacional de educación. Entre los primeros persisten cuatro problemas históricos que ha tenido la evaluación en el Uruguay; los segundos, en cambio, son novedosos en la medida en que son producto de la misma solución legal. Todos a mi juicio son desafíos para la institucionalización del INEE.

Pero los desafíos más importantes son político-institucionales. En los próximos meses será imprescindible gestar una amplia legitimidad política respecto del papel del INEE, de su relación con la ANEP, el MEC y el sector privado, y así reducir la incertidumbre. La obligación de evaluar deberá ser construida políticamente a través de entendimientos explícitos (pactos) entre las autoridades del Instituto, de la ANEP (CODICEN y desconcentrados), del Ministerio, los sindicatos y de otros organismos de la Enseñanza, así como otros que en los últimos años han actuado en el campo educativo¹⁰. Este acuerdo, además, será crucial que se alcance por parte de la primera Comisión Directiva que se instale. Podría darse un paso más y sostener que los actores políticos debieran contemplar prioritariamente este aspecto conjuntamente con la designación de la Comisión Directiva.

¿Qué podría contener estos acuerdos? En primer lugar, la misma designación de la Comisión Directiva. La integración de esta Comisión debiera incorporar por ejemplo, en la delegación de la ANEP un docente convocado por los sindicatos (entre los tres) y la integración de los delegados de la UDELAR debería ser resuelto por el Consejo Directivo Central con base en una consulta amplia a la Asamblea General del Claustro, órgano de máxima representación de la diversidad disciplinaria y política de la UDELAR. Una incógnita resulta el procedimiento para elegir el representante del sector privado. En segundo lugar, mayores detalles sobre la publicidad de las evaluaciones *dentro* del sistema educativo y algunas definiciones generales sobre incentivos para su lectura y posterior utilización a nivel de los centros educativos. En tercer lugar, las mismas reglas de elaboración del presupuesto.

Quiero ser preciso en este punto para evitar malentendidos: sostener que el INEE requiere de un acuerdos políticos no implica someter sus decisiones y planes a las directivas de los

¹⁰ Tengo en mente la participación principal que ha tenido el LATU y la Presidencia de la República en el desarrollo del Plan Ceibal.

partidos o a andar por la conocida senda de la cuotificación partidaria. Ninguna excelencia técnica (esa que deseamos todos) se alcanzará sin una amplia base política de legitimación.

Concluyo también reiterando que el INEE debiera tener en su “hoja de ruta” de instalación una agenda de acciones críticas que debieran acometerse prioritariamente para viabilizar su propia existencia y que tienen que ver en su conjunto con problemas organizacionales e institucionales. Como los argumentos ya los he desarrollado ampliamente me limito a hacer enunciados simples.

1. Resolución vía legal del proceso de formulación y aprobación del presupuesto del INEE.
2. Apertura de una amplia mesa de diálogo político para la conformación de la Primera Comisión Directiva que concluya .
3. Apertura de conversaciones para formular convenios con las unidades de evaluación existentes, concretando una primera división y cooperación en el trabajo.
4. Formulación del primer plan estratégico por un período de 4 a 6 años.
5. Diseño de la primera estructura organizacional.
6. Acuerdos de transición para la elaboración del Primer Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay accediendo a los micro-datos de PISA 2009 y las evaluaciones en 6tos. Años de Primaria de 2009.
7. Concreción de acuerdos con unidades académicas para avanzar estudios especiales sobre los aspectos financieros y curriculares que la Ley requiere sobre los informes, de tal forma que sea posible contar con estos reportes para el primer Informe.

Bibliografía

- Cassinelli Muñoz, Horacio (1992) “Las personas públicas no estatales y la Constitución”. En Revista de Derecho Público, num. 1. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Cagnoni, Aníbal (1992) “Evolución del régimen jurídico de las personas públicas no estatales”. En Revista de Derecho Público, num. 1. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Fernández, T. & Midaglia, C. (2005) “El uso de los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizaje en la educación primaria. Los casos de México y de Uruguay”. En Santiago Cueto (ed) *Uso e impacto de la información educativa en América*

- Latina*. Edición de PREAL. Santiago de Chile.
- Mintzberg, Henry (1996) *Diseñando organizaciones eficientes*. Ateneo. Buenos Aires.
- Poder Legislativo (2008) *Ley 18437 General de Educación*. Montevideo.
- Ravela, P.; Picaroni, B.; Fernández, T., Gonet, D.; Haretche, C.; Loureiro, G. & Luaces, O. (2000) *Evaluaciones nacionales de aprendizajes en Educación Primaria en el Uruguay (1995-1999)*. Ed. UMRE-MECAEP-ANEP. Montevideo.
- Ravela, Pedro; Arregui, Patricia; Valverde, Gilbert; Wolfe, Richard; Ferrer, Guillermo; Martínez, Felipe; Aylwin, Mariana & Wolf, Lawrence (2008) *Las evaluaciones de aprendizaje que América Latina necesita*. Documento de Trabajo n°40. PREAL. Santiago de Chile. En : http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63|Preal%20Publicaciones/64|PREAL%20Documentos
- Sacchi, Carlos (1992) “Las personas públicas no estatales y el Derecho Laboral”. En Revista de Derecho Público, num. 1. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

Organiza:
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

