

**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**EVALUACIÓN EDUCATIVA.**

**El posicionamiento de los actores de la arena educativa  
frente a las pruebas PISA y la Evaluación en línea.**

**María Victoria Coronel**

**Tutora: María Ester Mancebo**

**Abril de 2016**

## INDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. TEMA DE INVESTIGACIÓN	5
2. ALGUNOS CONCEPTOS	5
2.1. ¿Qué se entiende por “accountability”?	5
2.2. La evaluación educativa	7
3. LA EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN URUGUAY	8
3.1. Los actores de la arena educativa en Uruguay	8
3.2. La evaluación educativa en América Latina	9
3.3. La evaluación en Uruguay	10
3.4. Instituto Nacional de Evaluación Educativa	12
3.5. Los cambios que trajo La Ley de Educación	13
4. METODOLOGÍA	13
4.1. Las preguntas de investigación	14
4.2. Dimensiones	14
4.3. Pauta e indicadores	16
5. POSICIONAMIENTO DE ACTORES	18
5.1. Cuestiones de la transparencia del sistema educativo	18
5.2. Finalidades que la evaluación educativa sigue y cuáles debería seguir	20
5.3. Capacidad de implementación de las pruebas PISA y de Evaluación en línea	24
5.4. Relacionamiento entre las instituciones encargadas de evaluación	27

5.5. Estándares generales en evaluación	28
5.6. Acceso a la información que se extrae de las pruebas	30
5.7. Consecuencia, incentivos para la participación en las pruebas	32
5.8. Posicionamiento de los actores frente a PISA y Evaluación en línea	33
5.9. Posturas sobre la creación del INEE	37
6. CONCLUSIONES	40
7. BIBLIOGRAFÍA	44
ANEXO	46

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo intenta describir el posicionamiento de los actores de la arena educativa en relación a la evaluación educativa, poniendo el foco en la visión de la misma como “rendición de cuentas”. Se tomarán dos líneas de evaluación: las pruebas PISA y la Evaluación en línea. Para ello se realizaron entrevistas a integrantes de los diferentes “Grupos de actores”: Autoridades, integrantes de ATD y de Sindicatos, Inspectores e Inspectoras, Directoras y Directores, Docentes y Maestros y Maestras.

En un mundo donde la educación es vista como generadora de libertad, en donde el saber nos diferencia del resto de las personas, nos permite pensar, crecer, tomar decisiones, evaluar, criticar, cuestionar, defender, luchar, entre otras cosas. En palabras de Paulo Freire, educación definida como: “... *proceso de conocimiento, formación política, manifestación ética, búsqueda de la belleza, capacitación científica y técnica, la educación es práctica indispensable y específica de los seres humanos en la historia como movimiento, como lucha.*” [CITATION Pau99 \p 16 \l 11274 ]

Estudiarla, colocarla en el centro de los estudios, no es sino la forma en la que puede ser cuestionada y cambiada. En una región en la que está teniendo una crisis, en la que los sistemas educativos intentan buscar la vuelta a los pilares que la sostienen y en la que se lucha por lograr que sea mejorada.

Seguramente habrá quienes se cuestionen por qué la educación, por qué elegir este tema desde la Ciencia Política. Hay muchas y muy variadas respuestas a esta pregunta, pero tomando a quien fue el más influyente luchador por la educación en Uruguay se podría decir que: *“La idea de educar al pueblo, haciendo que la educación alcance a todos los miembros de la comunidad, sin distinción de clases ni posiciones, de nombres ni de fortunas, es una idea esencialmente democrática, ya que presupone la igualdad originaria del hombre, y que, sino explícita, implícitamente revela la tendencia de reconocerle también los mismos derechos”* José Pedro Varela. [ CITATION ANE08 \l 11274 ]. Todas las investigaciones que involucren a la educación y que la tengan como objeto de estudio, revelarán algo de la misma y contribuirán a que sea, por lo menos, vista con nuevas metas y nuevos desafíos.

En el primer capítulo se plantea cuál es la temática de investigación que se propondrá el escrito. En el siguiente, se delimitará el marco conceptual a través del cual se trabajará a lo largo de toda la investigación. Luego, se realiza un recuento histórico de la evolución de la evaluación educativa en la región y más detenidamente en Uruguay, en donde se encuentra el Sistema que será analizado. El cuarto, plantea la metodología que se utilizará para extraer la información, dimensiones, índices e indicadores. En el siguiente capítulo, se realiza el análisis de los datos obtenidos, buscando establecer el posicionamiento de los actores, utilizando la metodología planteada en el capítulo previo. Por último, se esbozan algunas conclusiones de índole general, cuestiones que quedan sin responder y futuras investigaciones.

## **1. TEMA DE INVESTIGACIÓN**

El presente trabajo se propondrá investigar cómo funcionan los canales de “accountability” en relación a la evaluación educativa en Uruguay, en el período comprendido entre 1990 y 2014.

El propósito principal es establecer el posicionamiento de los actores de la arena educativa frente a la evaluación educativa en el entendido que es a través de la evaluación que los actores pueden hacerse cargo de los resultados; si éstos no se evalúan, no se sabe qué se hace bien y qué se hace mal.

El trabajo se dividirá en dos grandes partes:

- una primera descriptiva, en la que se plantea cómo se ha movido Uruguay en esta materia, en qué se ha trabajado y cuál es su historia en materia de evaluación educativa desde 1990 a 2014.
- una segunda, en la que se buscará visualizar el posicionamiento actual de los actores, en materia de evaluación educativa.

## **2. ALGUNOS CONCEPTOS**

### **2.1. ¿Qué se entiende por “accountability”?**

El término “accountability” lleva consigo varias discusiones sobre su significado, arduos y extensos trabajos buscan llegar a una única definición. Se pueden encontrar diferentes puntos en común dentro de sus distintas acepciones, pero no la existencia de una única definición. De hecho, algunas autoras y algunos autores lo traducen como “rendición de cuentas”, pero en materia de educación esta definición es demasiado acotada, ya que se puede hablar de un fenómeno conformado por varias dimensiones.

Es difícil traducir el término “accountability” desde el lugar donde se comienza a utilizar, territorio anglosajón, a una nueva región, diferente, ya que no necesariamente se adapta de la misma forma que es empleado por el lugar de nacimiento de la terminología.

Autores como O’Donnell esbozan el término “accountability” como transparencia, mostrar a la sociedad qué se hace con el dinero de todos y todas y los resultados que de esto se obtiene. Para mayor credibilidad, para mostrar los sucesos que se forjan con dicho capital, que existan menos conflictos sociales, respecto a cuestiones de creencia social, como que no ocurran fraudes, ni

malos entendidos. Habla de “accountability horizontal” y lo define como: *“La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.”* (O’Donnell, 2004, pág 12). También menciona la idea de “accountability vertical” que refiere principalmente a la potestad de elegir gobernantes y sancionarlos/as con el mismo voto, generar medios para canalizar la voluntad e intereses de la mayoría. (O’Donnell, 1998, págs. 2-3)

En esta línea, Donald R. Winkler plantea, como la mayor dificultad para Centroamérica: crear un sistema de rendición de cuentas que sea realmente efectivo, ya que lo que ocurre en la práctica es que unos actores culpan a otros y ninguno se hace responsable, esto genera problemas y grandes conflictos.<sup>1</sup> Se podría decir, que esta tesis es válida para América Latina que tiene similares conflictos en cuanto a rendición de cuentas. El autor dice que: *“si bien la palabra accountability puede traducirse por responsabilidad, se ha optado por traducirla con la palabra ya utilizada regularmente como “rendición de cuentas”, puesto que refleja con mayor precisión el sentido activo de responsabilidad que implica, necesariamente, dar cuenta por esta responsabilidad.”* (Winkler, 2003, pág 1).

Para Poggi, en la mayoría de los casos se toma el significado de “accountability” como información, dejando afuera la responsabilidad, sin embargo plantea que debe ser un conjunto de ambas nociones: *“Por ello, no da cuenta del conjunto de sentidos porque deja afuera la relación con la responsabilidad de los diversos actores implicados en el proceso educativo. Información (ya sea porque se la construye y divulga o porque se la solicita, como evidencia en la que se fundamentan los juicios sobre un sistema o una institución) y responsabilidad (en distintos planos o niveles y de diferentes actores del sistema) constituyen en consecuencia facetas inseparables en esta noción.”*(2008: 2)

En educación el concepto “accountability” refiere principalmente a la idea de evaluar y hacerse cargo de los resultados. *“En términos generales, la rendición de cuentas implica establecer objetivos y hacer responsables de los resultados a quienes corresponde: alumnos, padres, directores de escuelas y funcionarios ministeriales.”*(Gajardo, 2003, pág. 2)

Se tomarán, cuatro condiciones necesarias para la rendición de cuentas, planteadas por Marcela Gajardo: “estándares”, generales de manera de que todos y todas sepan de qué se debe encargar la institución educativa; “información”, acceso a datos confiables sobre los logros;

---

<sup>1</sup> Referencias en (Winkler, 2003, pág. 2)

“consecuencias (incentivos)”, si la educación es buena tienen que existir incentivos para los y las que llevan adelante la misma y sanciones en el caso de que se mala; por último “autoridad”, debe evaluar el desempeño de docentes, maestras y maestros, directores y directoras, inspectoras e inspectores y tener la potestad de destituir en el caso de que no trabajen de forma adecuada.

El presente trabajo buscará retomar la presencia, responsabilidad y opinión de los actores que cumplen distintos roles en el sistema educativo y, en particular, en el monitoreo y la evaluación de las políticas educativas. La idea de “accountability” asociada a la responsabilidad por las políticas, es de suma importancia para el escrito.

## **2.2. La evaluación**

La evaluación es una etapa clave del proceso de políticas públicas. Existen autores y autoras que trabajan sobre el ciclo de las políticas públicas y que plantean diferente cantidad de fases, pero en general la idea siempre es la misma. El presente trabajo tomará el proceso planteado por Ives Meny y Jean-Claude Thoenig<sup>2</sup>, ya que es el más utilizado en las ciencias sociales. Estos hablan de cinco etapas que conforman dicho proceso, otras y otros plantean las mismas etapas, pero nombradas de diferente forma.

En primer lugar, se da la “identificación del problema”, o también denominada “agenda”, es poner el tema de relevancia y marcarlo como importante, visualizar el conflicto y ponerlo entre las temáticas del Gobierno como una prioridad.

En segundo lugar, la “búsqueda de soluciones”, identificar las posibles políticas que se pueden aplicar, cómo puede solucionarse dicho conflicto, todas las vías posibles, para estudiarlas y ver cuál es la más adecuada.

La tercera etapa es la “toma de decisión”, dentro de las respuestas planteadas se decide cuál es la que se va a aplicar, luego de un arduo trabajo para ver cuál es la que se presupone que dará mejores resultados.

En cuarto lugar, se “aplica” dicha política, también denominada “etapa de implementación”, de esta forma se lleva adelante todo lo planteado por un equipo destinado a ejecutar el proyecto, llevarlo adelante y hacerse responsable por el mismo.

Por último, la quinta etapa, “la evaluación”, evaluar los resultados obtenidos de dicha política pública. (Thoenig, 1992, pág. 105)

<sup>2</sup>Referencias en (Thoenig, 1992, pág. 105)

Para algunos autores, como Fransesc Pallares, las tres primeras etapas mencionadas se encontrarían dentro de una que él denomina: “la formulación”. Esta sería la primera, que engloba todo lo planteado en los tres primeros puntos por Meny y Thoening y algunas otras cuestiones, la segunda sería “la implementación” y la tercera “la evaluación”.<sup>3</sup> (Pallares, 1988) Esta investigación trabajará sobre la última etapa del proceso de políticas públicas, en este caso para intentar establecer qué posición tienen los actores del sistema educativo frente a la realidad de la evaluación educativa en Uruguay, con particular atención a la incidencia del nuevo instituto creado con dicha finalidad, considerando cómo este se relaciona con la noción de “accountability”.

Se une la última etapa del proceso de políticas públicas con “rendición de cuentas” en cuanto a los resultados, o sea a través de la evaluación que se plantea en las políticas educativas.

### **3. LA EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN URUGUAY**

#### **3.1. Los actores de la arena educativa en Uruguay**

Para ver cuáles serán los actores que se tendrán en cuenta, el trabajo se basará en el artículo de Donald R. Winkler, quien extrae de un Informe realizado por el Banco Mundial<sup>4</sup>, tres grupos de actores para las políticas educativas.

En primer lugar, “los encargados y las encargadas de las políticas”, en el caso de Uruguay, Administración Nacional Educación Pública -ANEP-, Ministerio de Educación y Cultura -MEC-, los sindicatos y las Asambleas Técnico Docente -ATD-; en segundo lugar, “los y las que llevan adelante los diferentes proyectos”, maestros y maestras, docentes, inspectoras e inspectores, directoras y directores; por último, “los beneficiarios y las beneficiarias de las mismas”, los alumnos y las alumnas y; madres y padres. Es entonces, a través de estos grupos que se buscará establecer las distintas posiciones de los actores en cuanto a la temática central del presente trabajo: las políticas de evacuación educativa.

*“Estos tres grupos de actores constituyen una tríada involucrada en la responsabilidad de la educación. Para decirlo en términos simples: los usuarios expresan sus preferencias a los encargados de la formulación de políticas a través del voto en las urnas; los encargados*

---

3 Con ciertas diferencias, en cuanto a su estructuración conceptual, todos los autores concuerdan en las ideas generales del proceso de políticas públicas y en cuanto a la existencia de etapas.

4 Referencias en (Banco Mundial, 2004)

*formulan políticas que reflejen esas preferencias y dirigen a los proveedores del servicio para que implementen estas políticas; y los proveedores del servicio siguen las políticas y regulaciones que vienen del alto nivel y distribuyen los servicios de instrucción a los niños y niñas y sus padres, de acuerdo con el financiamiento disponible.”(Winkler, 2003, pág. 4)*

El presente trabajo, tomará como referencia esta clasificación de actores, realizando algunas pequeñas variaciones para adecuarla mejor al caso uruguayo. Se trabajará con los dos primeros grupos, debido a la extensión del trabajo y la sistematización de la información. Para futuros escritos, sería importante recolectar las opiniones de los y las que integran el tercer grupo y hacer más completa la discusión.

### **3.2. La evaluación educativa en América Latina**

Sin lugar a dudas la educación es hoy uno de los temas más debatidos de las sociedades latinoamericanas y su análisis está en la agenda, por esto se buscará atender una de las cuestiones que forman parte de ella, como lo es la evaluación de las políticas y las reformas que se han llevado adelante para la misma.

En los últimos años se ha ido en una determinada línea de modificación, creándose en diferentes países de la región Institutos de Evaluación Educativa, para realizar un cambio estructural en cuanto a la responsabilidad en las políticas.

En el Cuadro 1, se presentan algunos países latinoamericanos, las fechas de creación de las instituciones de evaluación y su nombre. Es muy interesante ver que las líneas de evaluación han dado un giro en los últimos años y su institucionalización se ha acentuado a partir de los 2000.

#### **Cuadro 1: Instituciones y otros semejantes de evaluación educativa en algunos países de América Latina.**

		<b>NOMBRE</b>	<b>AÑO DE CREACIÓN</b>	<b>PÁGINA WEB</b>
<b>P A Í S E S</b>	Brasil	INEP-SEDIAE	1997	inep.gov.br
	México	INEE	2002	inee.edu.mx
	Argentina	DINIECE	2003	diniece.me.gov.ar
	Perú	SINEACE	2003	sineace.gob.pe
	República Dominicana	IDEICE	2008	ideice.gov.do
	Colombia	ICFES	2009	icfes.gov.co
	Ecuador	INEVAL	2012	ineval.gob.ec
	Uruguay	INEEd	2012	ineed.edu.uy

*Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas Web de las diferentes instituciones.<sup>5</sup>*

César Tello y María de Lourdes Pinto de Almeida, hacen referencia al término “Estado Evaluador”<sup>6</sup>, este no es actual, si no que data de los años 80’ en la región y fue promovido por el Banco Mundial y defendido por neoliberales y neoconservadores/as. Las nuevas instituciones creadas para la evaluación educativa en la región, serían para el autor y la autora, la presencia de dicho Estado en la actualidad.

### **3.3. La evaluación en Uruguay**

Las políticas de evaluación educativa comenzaron en Uruguay en 1989. Las primeras evaluaciones fueron realizadas por la Oficina de Montevideo de la CEPAL. “*Se aplicaron pruebas estandarizadas en 6to. de primaria, 3ro. del Ciclo Básico y 6to. del Bachillerato Diversificado entre 1990 y 1995, y en todos los casos la medición de aprendizajes fue acompañada de encuestas a las familias de los hogares y encuestas o entrevistas a los docentes y directivos de los centros educativos.*” (Mancebo, 2009, pág. 8)

A raíz de la difusión de los resultados, de dichas evaluaciones surge la “Reforma Rama”, cambió la estructura de la educación, es a partir de entonces que la evaluación educativa pasó a estar a cargo de ANEP. A través de dos programas: el MECAEP<sup>7</sup>, en el que se conformó la

<sup>5</sup> Para la realización de dicho cuadro, se consultaron todas las páginas mencionadas en el mismo, buscando la información correspondiente a los años de creación de dichas instituciones.

En el caso de Uruguay la Ley se aprobó en el año 2008, pero recién comenzó a funcionar el Instituto en 2012

<sup>6</sup> Referencias en (Cesar Tello y María de Lourdes Pinto de Almeida, 2014)

<sup>7</sup> Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria

Unidad de Medición de Resultados Educativos -UMRE- y el Mesyfod/MEMFOD<sup>8</sup>. (Mancebo, 2009)

*“En una tercera fase se mantuvo el carácter interno de las evaluaciones en la ANEP pero éstas pasaron a ser desarrolladas desde el CODICEN de la ANEP, en lo que hoy es la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN de la ANEP. Además el país se embarcó en evaluaciones internacionales como PISA de la OCDE (2003 y 2006) y SERCE de UNESCO (2006).”*(Mancebo, 2009, pág. 8)

Ésta es la descripción del proceso desde sus comienzos hasta la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Lo que le importará al presente trabajo, es qué ocurrió a partir de la creación del mismo, pero también unos años previos a su existencia. Se intentará visualizar qué es lo que plantean los actores en relación a la temática de evaluación educativa.

Mancebo (2009) menciona algunas características a destacar de dicho proceso, además de que desde sus comienzos se mantuvieron de forma constante las evaluaciones educativas. Por un lado, fueron apoyadas dichas prácticas por el poder político, así como también su difusión. Además existió formación de recursos humanos dedicados a la temática. Por otro lado, la información es legítima y tenida en cuenta para las políticas públicas, las mismas también son el punta pie para futuras investigaciones y por último, se ve la institucionalización de la evaluación de la educación básica en ANEP<sup>9</sup>.

Es en este contexto en el que Tabaré Fernández plantea cinco problemas históricos de la evaluación educativa en Uruguay: *“(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 bajos.”* (Fernández, 2009, pág. 5)

El primero de los cinco se soluciona con la conformación del INEED, pero a su vez con la creación del mismo surgen, según el autor, dos problemas más: *“(i) la obtención de la*

---

8 Mejoramiento de Educación Media y Formación Docente

9 Referencias en (Mancebo, 2009)

*legitimidad política necesarias para desarrollar eficazmente las evaluaciones de los aprendizajes y de las políticas de la ANEP; y ii) la formulación y aprobación de su presupuesto.”(Fernández, 2009, pág. 5)*

Antes de la creación del INEEEd, ya existía en Uruguay una línea de evaluación educativa, la necesidad del mismo remontaba a la idea de solucionar un conjunto de problemas.

### **3.4. Instituto Nacional de Evaluación Educativa**

El Instituto surgió a partir de la aprobación de la Ley general de Educación N° 18.437, que fue aprobada en el 2008, es desde entonces que se plantea la creación de un instituto encargado de evaluar las Políticas Educativas. Tiene una sección compuesta desde el artículo 113 al 119, en las que se plantea la creación y el funcionamiento del mismo. *“Artículo 115.- El Instituto Nacional de Evaluación Educativa tendrá como cometido evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas...”* (Ley General de Educación, 2009)

La aprobación de la creación de dicho instituto marca una antes y un después en las políticas de evaluación ya que le da un marco institucional a las mismas. *“En este sentido, el INEEEd pretende constituirse en un instituto de evaluación de nueva generación, diferente de lo que se ha venido haciendo en la región en las dos últimas décadas, con énfasis en el análisis de información, la generación de espacios de discusión y reflexión, y la construcción de una agenda de política educativa.”*(INEEEd, 2013)

A pesar de ser aprobado por el parlamento en el 2008, el INEEEd comienza su funcionamiento en el año 2012. Es por este motivo, que poder visualizar los cambios que este ha traído consigo puede dar un giro muy interesante al trabajo. A su vez, se entiende que esto puede ser muy complejo debido al corto período de trabajo que tiene el mismo hasta el momento.

El INEEEd funciona a través de una comisión directiva, la misma está conformada por seis miembros, de éstos/as, dos son elegidos/as por el Ministerio de Educación y Cultura, otros/as dos son propuestos/as por el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública y los/as otros/as dos, uno/a por la educación privada -inicial, primaria y media- y otro/a por el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República<sup>10</sup>

Para una primera etapa entre 2013 y 2016, se plantearon nueve grandes lineamientos a seguir: *“Informe sobre el estado de la educación en Uruguay, Investigación y estudios educativos,*

<sup>10</sup> Referencias en (INEEEd, 2013)

*Evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, Evaluación de implementación e impacto de programas e innovaciones , Estadísticas e indicadores educativos, Mejora de los procesos de evaluación en el sistema educativo nacional, Sistematización y gestión de conocimiento didáctico-práctico, Comunicación y articulación y Formación de recursos humanos en evaluación educativa”(INEEd, 2013).*

### **3.5. Los cambios que trajo La Ley de Educación**

Implicó un conjunto de transformaciones, en primer lugar se separó la evaluación educativa de la ANEP, lo cual es una gran diferencia creando una nueva institución que se encargará de llevar adelante dicho proceso. Se dividen por un lado las estructuras que evalúan de las que prestan el servicio de educativo<sup>11</sup>.

En segundo lugar, como menciona Mancebo (2009), el INEE se convertirá en un nexo entre el sistema educativo y el poder político, ya que el Instituto debe presentar informes anuales correspondientes a lo que ha trabajado.

Con el nuevo sistema de conformación del Consejo Directivo, las decisiones serán tomadas por miembros representantes de diferentes grupos de acción del sistema educativo, lo que significa un avance sustancial, en referencia a que antes se tomaba únicamente por el CODICEN.

*“Cuarto, en la enumeración de funciones del INEE, queda abierta la posibilidad de que, además de evaluación e investigación como hasta ahora, se realice también monitoreo de las políticas, los programas y los proyectos educativos, lo cual puede resultar sumamente potente para retroalimentar las líneas de intervención en la marcha.”(Mancebo, 2009, pág. 13)*

## **4. METODOLOGÍA**

Es una investigación de tipo cualitativo y la principal técnica utilizada es la entrevista. Las mismas fueron aplicadas a una muestra finalística de veinte entrevistados y entrevistadas, pertenecientes a los dos grupos mencionados: “Encargados y encargadas de hacer las políticas” y “Encargados y encargadas de implementarlas”. Las entrevistas fueron realizadas entre octubre de 2014 y Abril de 2015.

### **4.1. Las preguntas de investigación**

---

<sup>11</sup>Referencias en (Mancebo, 2009, pág. 13)

El trabajo buscará avanzar respecto a la pregunta que tiene como guía y la cual quiere responder de la forma más acertada posible: ¿Cuál es el posicionamiento actual de los principales actores de la arena educativa frente a la evaluación? ¿Qué factores explican tal posicionamiento? ¿Qué efectos tiene?

Se busca ver el posicionamiento actual de los actores y a su vez extraer algún dato de su opinión en relación a lo vivido previamente en materia de evaluación educativa, en relación a la primera parte del trabajo. En el momento de sistematización de los datos se tendrá en cuenta el giro que da el país hacia la izquierda en el año 2004 y si esto tiene alguna influencia, según las respuestas de los actores.

Se pretende visualizar si existe un cambio perceptible por los actores en cuanto a la evaluación a nivel educativo que pueda estar apoyado en el cambio generalizado de los programas y políticas que trajo el Frente Amplio. También, se tendrán en cuenta hitos importantes como lo es la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008 y la puesta en funcionamiento del INEEEd en el año 2012.

En primera instancia se describe el proceso que tuvo la evaluación educativa en Uruguay desde 1990 hasta hoy y luego en una segunda parte se busca definir el posicionamiento actual de los actores de la arena educativa.

## **4.2. Dimensiones**

Se plantean a través de las definiciones que utiliza el presente trabajo, una serie de dimensiones con las cuales se buscará ser exhaustivo/a y cuidadoso/a para encontrar la forma que defina mejor las diferentes opiniones de los actores.

Para establecer lo que plantea Guillermo O'Donnell sobre "accountability horizontal", relacionado a la transparencia y la capacidad de la institución, se establecen las tres primeras dimensiones:

- a. Transparencia de la evaluación educativa
- b. Capacidad de la evaluación educativa
- c. Relación entre las diferentes instituciones enfocadas a la evaluación educativa

Según lo que plantea Marcela Gajardo y sus condiciones necesarias, se destacan cuatro dimensiones:

- a. Estándares generales, todos y todas deben estar al tanto de lo que se encarga la institución
- b. Información, el acceso general a la misma
- c. Consecuencia, la existencia de incentivos para quienes llevan adelante la evaluación educativa

Todas estas son las líneas que se seguirán para obtener las posiciones de los diferentes actores en la materia, poder descifrar y describir la relevancia de las nuevas modificaciones en las políticas, hacia un nuevo camino de “accountability”, girando en torno a las políticas de evaluación educativa.

Dada la amplitud de la temática, se privilegiarán: las pruebas PISA y la Evaluación en línea. El primero es un Programa Internacional para la evaluación de estudiantes, que surge de la OCDE y la UNESCO a partir del año 1997, aplicado por primera vez en 2000 y en el cual Uruguay participa desde 2003.[CITATION ANE12 \t \l 11274 ]

*“El Sistema de Evaluación en Línea es un sistema que utiliza evaluaciones con actividades diseñadas por docentes que, junto con técnicos en evaluación e inspectores, proponen pruebas para obtener información sobre algunos aspectos del aprendizaje y para reflexionar sobre la enseñanza.”*[CITATION ANE14 \t \l 11274 ] Son realizadas por computadora y se obtienen los resultados en el momento es posible su aplicación, por la implementación del Plan Ceibal. Este programa comienza a partir del año 2006.

### **4.3. Indicadores y pauta de entrevista**

Se tomarán una serie de preguntas que funcionarán como guía, buscando establecer la opinión de los actores que conforman el sistema educativo, relacionado con lo que se ha ido planteando. Éstas se realizarán a dos grupos establecidos, con los cuales se trabajará: “Encargados y encargadas de las Políticas<sup>12</sup>” y “Encargados y encargadas de implementarlas<sup>13</sup>”. De esta forma,

---

12 MEC, funcionarios, sindicatos, institutos, consejos y ATD

13 Maestros, docentes e inspectores

se buscará definir el posicionamiento de cada uno en cuanto al tema de interés del presente escrito.

En base a las definiciones de Guillermo O'Donnell, Marcela Gajardo y otras dimensiones pertinentes se estableció una escala para poder medir el posicionamiento de los diferentes actores en cuanto a la evaluación educativa en Uruguay en la actualidad. La pauta de entrevista estará conformada por preguntas semi-estructuradas que buscarán responder y establecer el posicionamiento dentro de la matriz que se utilizará.

La medición del "accountability horizontal" planteado por Guillermo O'Donnell se establece a partir de:

- a. La transparencia de la evaluación educativa, es mostrar a la población lo que se hace con el dinero que es de todos y todas. Para esto se pregunta sí la transparencia de la evaluación educativa ha sido alta, media o baja y por qué. Surgen tres categorías:
  - Alta
  - Media
  - Baja
  
- b. En el caso de la capacidad, se pregunta cuál es la capacidad del Estado para implementar ambos programas, baja, media o alta y por qué. Categorías:
  - Alta
  - Media
  - Baja
  
- c. Para la relación interinstitucional se pregunta cómo es el relacionamiento entre las instituciones que trabajan en la evaluación educativa, Malo, Ni Bueno ni malo, Bueno y por qué. Se plantean las categorías:
  - Malo
  - Ni Bueno ni Malo
  - Bueno

Para medir la definición de Marcela Gajardo se establece según las dimensiones<sup>14</sup>:

- a. Estándares generales, todos y todas deben estar al tanto de lo que se encarga la institución. Se pregunta: qué pasos a dado Uruguay en la creación de Estándares para la evaluación educativa
- b. Información, el acceso general a la misma. Se pregunta si el acceso a la información de los datos obtenidos en materia de evaluación educativa es con restricciones o sin restricciones. Las categorías son:
  - Irrestringido
  - Restringido
- c. Consecuencia, la existencia de incentivos. Se plantea si los incentivos para llevar adelante los programas de evaluación educativa son, Altos, Medios o Bajos. Las categorías:
  - Altos
  - Medios
  - Bajos

Además de las dimensiones del término “accountability” que se utilizará se plantean otras preguntas de investigación que son:

- a. Vinculado a las finalidades: ¿Cuáles son las finalidades que persigue la evaluación educativa en Uruguay en la actualidad? Y ¿Cuáles son las que debería perseguir?
- b. En relación a los actores: ¿Cuál ha sido el posicionamiento de los principales actores de la arena educativa frente a la evaluación educativa desarrollada en Uruguay desde la

---

14 Se toman tres de las cuatro dimensiones que la autora plantea

implementación tanto de PISA como del SEA a la fecha? ¿Qué factores explican tal posicionamiento?

- c. Por último, en relación a la Institucionalización, se plantea: ¿Qué opina sobre la creación del INEE? ¿Qué otros cambios institucionales podrían llevarse a cabo?

## 5. POSICIONAMIENTO DE LOS ACTORES

Hay dos grupos que se tomaron para hacer este trabajo, los/as “Encargados y encargadas de las políticas” y los/as “Encargados y encargadas de implementarlas”.

En el primer grupo, se encuentran: El MEC, funcionarias y funcionarios, sindicatos, intitutos, consejos y ATD. Para el análisis de los datos, se dividen dos subgrupos por un lado las autoridades y por el otro ATD y sindicatos.

En lo que refiere a las autoridades, se realizaron tres entrevistas. Para el subgrupo de Sindicatos y ATD, se hicieron cuatro entrevistas, dos representantes de los sindicatos y dos de las Asambleas Técnico Docente.

En el segundo grupo se engloban: Inspectores e Inspectoras, Directoras y Directores, Maestros y Maestras y; Profesoras y Profesores.

Para el análisis de los datos, se divide en tres subgrupos. En el primero, se entrevistaron dos inspectores/as de primaria y dos inspectores/as de secundaria. En el segundo subgrupo, se entrevistaron dos directoras/es de primaria y dos de secundaria. Para completar, se entrevistaron tres docentes de secundaria y dos maestras/os de primaria.

### 5.1. Cuestiones de la transparencia del sistema educativo

En relación a las pruebas PISA, los tres entrevistados por parte de las autoridades -E1, E2 y E3-, hablan de un aporte de las mismas pero en diferente medida, para E1<sup>15</sup>: *“Todas las pruebas de evaluación ayudan a la transparencia (...) es un aporte sustancial, es una herramienta, pero no es un espejo. Tampoco es un espejo de cómo se enseña lengua, matemática o ciencia, ni mucho menos es un espejo sobre toda la calidad del sistema*

---

15 Se le asignará un número distinto a cada entrevistado con el fin de mantener la confidencialidad de su persona.

*educativo.*” Sería una transparencia “media” las que tienen las pruebas, para este subgrupo de actores.

Las entrevistadas y los entrevistados, por parte de los sindicatos y las ATD –E4, E5, E6 y E7-, en general, plantean que es difícil hablar de transparencia. Por un lado, E4, menciona la idea de responsabilidad del manejo de la información, por otro lado, E5, no cree que tenga que ver los resultados de las pruebas con la transparencia. En este caso, se ve como una transparencia “baja”. Si bien, los subgrupos de este grupo no coinciden en sus opiniones, podríamos englobarlas en una transparencia que va desde “baja” a “media”, para el grupo “Encargadas y encargados de las políticas”.

En el tercer subgrupo, el de los inspectores y las inspectoras –E8, E9, E10 y E11-, la mitad plantean que sí existe transparencia. *“Yo tengo que partir de que el sistema es transparente, yo tengo que partir de eso, no puedo ponerme en un posicionamiento de decir: no, las autoridades o quien sea no están transparentando los resultados.”*, argumenta E10. Para las dos que responden a esta pregunta la transparencia es “Alta”.

El cuarto subgrupo, de las directoras y los directores –E12, E13, E14 y E15-, podríamos decir que no mencionan transparencia del sistema PISA, es “baja”.

Dentro de las cinco entrevistadas del último subgrupo, los maestros, las maestras y docentes – E16, E17, E18, E19 y E20-, tres de ellos/as coinciden en que no muestran nada del sistema educativo o una parte muy pequeña del mismo, E18 argumenta que: *“Una evaluación así estandarizada, tan general, no habla de la transparencia del sistema educativo.”* También plantean una transparencia “baja”.

En este caso, dos de los subgrupos coinciden en que la transparencia es “baja”. Del total de entrevistados solo dos hablan de transparencia “alta”, la mayoría entiende que las pruebas PISA tienen un efecto “bajo” en la transparencia del sistema educativo.

En evaluación en línea, E3, como ejemplo, plantea que: *“La Evaluación en línea tal como está diseñada, no es una evaluación que puedas usar para rendir cuentas a nivel público de los resultados o para monitorear y darle seguimiento a los resultados...”*. Diríamos en este caso, ya que el resto responde en la misma línea, que los efectos que ha tenido la implementación de dicha prueba en la transparencia, para los entrevistados, en este primer subgrupo, entraría en la categoría de “bajo”.

E7, perteneciente al segundo subgrupo, pone en cuestionamiento la transparencia de las evaluaciones en línea, planteando el hecho de que sean múltiple opción, de esta forma le pueden dar bien hasta a una persona analfabeta. E4, por su parte, también cuestiona que sea una forma de transparentar. En relación a lo que mencionan, también sería una transparencia “baja”, en el caso de la Evaluación en línea.

Para el primer grupo, la Evaluación en línea no ha tenido gran efecto en la transparencia del sistema y tampoco es su objetivo.

El tercer subgrupo, también argumenta que no muestra transparencia, E10 lo sustenta diciendo que es una prueba que no aplican todos y todas, no es universal y para E11, es una prueba más, sí hay que tenerla en cuenta, pero no muestra el todo. Coinciden en que la evaluación en línea, no se ve como una prueba que transparente algo, es “baja” en este caso.

Para E15, del cuarto subgrupo, la transparencia en la evaluación en línea sería poca, porque muestra una parte muy pequeña de la problemática. No existe mucha transparencia en el sistema de Evaluación en línea para las entrevistadas, ya que a través de diferentes motivos, plantean que es “poca”.

Para el sistema de evaluación en línea, en el último grupo, las dos entrevistadas que responden a esta pregunta, las maestras, plantean la transparencia de cosas puntuales no del sistema en general. E20, dice que: *“Muestra que el programa es muy amplio, que no se puede tocar todo, que quedan muchos temas sin tocar, entonces después las pruebas no dan bien...”* También podemos ver acá, una transparencia “baja”, según lo que argumentan.

Este grupo también hace acuerdo, en que los efectos de la Evaluación en línea en la transparencia del sistema son “bajos”. Ambos grupos responden con puntos en común, por lo menos más similares que en relación a las opiniones de la misma cuestión, en las pruebas PISA.

## **5.2. Finalidades que la evaluación sigue y que debería seguir**

En el grupo de las autoridades, se plantean diferentes posturas, frente a la idea de cuáles son las finalidades que se siguen y cuáles se deben seguir. Para E2, debería crearse, *“Un sistema que incluya las dos cosas, una evaluación formativa y cada tanto, una evaluación de monitoreo de niveles de enseñanza que tienen los alumnos en distintos momentos del ciclo educativo, me parece que deberían ser las bases de la construcción de un sistema.”* Plantea, también, que siempre se actuó para la mejora de la enseñanza.

E1, por otro lado, dice que las evaluaciones deberían dar información sobre cuánto se ha logrado avanzar en los objetivos planteados y menciona dos objetivos, por un lado la rendición de cuentas y por otro que contribuyan a la evaluación del centro y el aula.

Por último, E3, plantea que: *“...en evaluación siempre uno necesita combinar dos lógicas distintas, una que tienen que ver más con un mecanismo de control y de incentivo externo y otra lógica que es distinta más con una finalidad de mejora de aprendizaje...”*

Los/las tres coinciden en que la evaluación debe dar insumos para mejorar la educación y ver qué se ha hecho hasta el momento y cómo se está.

Para el segundo subgrupo de actores, tanto E4 como E5, mencionan la autonomía de los y las docentes para aplicar las pruebas, para la primera, esto es algo negativo, porque cada uno hace lo que quiere. Mientras que la segunda, dice reivindicar las evaluaciones de los y las docentes que son los que finalmente deciden el pasaje o no de grado de los alumnos.

E7 hablando más a nivel del sistema en general, plantea que: *“...detrás de esas evaluaciones estandarizadas están las concepciones de mercado y sobretudo la lógica neoliberal de la educación y del mundo. La idea es que si yo muestro y comparo y compiten entre sí alumnos, escuelas y países, la competencia dinamiza cualquier sistema, esa es la lógica capitalista y es la lógica que el neoliberalismo pretende llevar al extremo, el mercado es lo mejor.”*

*“El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas.”* [CITATION Dav05 \p 6 \l 11274 ]

En materias como la educación, se entiende que el Estado debe, en el caso de que sea necesario, crear el mercado correspondiente, ya que no existe, y garantizar su funcionamiento, sin olvidarse de la mínima intervención del mismo. [ CITATION Dav05 \l 11274 ]

Cuando se busca saber qué piensan en relación a los objetivos que debería perseguir la evaluación, tanto E7, como E6, hablan de la evaluación de los procesos de aprendizaje, teniendo en cuenta las diferencias entre los alumnos.

E4 agrega evaluar desde lo cualitativo y no solo desde lo cuantitativo, *“actitud frente al trabajo, la actitud frente a los compañeros, la capacidad de asombro, de búsqueda, de*

*compromiso del estudiante frente a la consigna. La capacidad de cuestionar, de comparar, de jerarquizar, elementos que sirven a la vida...”*

E5 en la misma línea que el resto de las entrevistadas, habla de que la evaluación debe ayudar a retroalimentar las prácticas de los y las docentes, para volver a trabajar con los alumnos, sobre lo que se tiene que trabajar. Siguiendo la misma lógica de los procesos de aprendizaje de cada uno y cada una.

Resumiendo, todos y todas plantean la idea de la evaluación de procesos, la importancia de evaluar de esta forma y no las pruebas estandarizadas, que evalúan un momento particular y no se utilizan como insumos luego.

En el caso de las inspectoras y los inspectores, coinciden en que la evaluación se utiliza en el día de hoy para dar cuenta de resultados o para ponerle nota al alumno o la alumna, se evalúa para cuantificar y no de forma cualitativa.

*“Según esta postura, lo que invalida a las evaluaciones estandarizadas es su pretensión de “cuantificar” el aprendizaje, fenómeno esencialmente cualitativo. Esta crítica suele ir acompañada por la afirmación de que las evaluaciones estandarizadas sólo se preocupan por los “resultados”, pero no por los “procesos”.” [ CITATION Ped \l 11274 ]*

E9 dice que las finalidades que se siguen: *“son las que surgen desde el aparato tecnocrático, las que se deberían seguir son las resultantes de la definición de una paradigma educativo”*. Plantea “humanizar” un poco más la evaluación de los alumnos y las alumnas, ya que estos/as son seres humanos, en el sentido de que no son bajo ningún concepto Robots, ni nada que se asemeje a esas características.

Cuando se les pregunta qué finalidades se deberían seguir, surge la idea de que se debe evaluar el proceso de aprendizaje, de forma no solo cuantitativa, si no también cualitativa. Otra de las entrevistadas lo plantea como insumo, no como producto final. En este grupo, al igual que en el anterior, surge la evaluación de procesos.

*“...me tiene que dar insumos de cómo los estudiantes van aprendiendo. (...) Te debe permitir el poder pensar y diseñar estrategias de enseñanza.”* (Entrevista N° 10). Una evaluación que muestre las falencias y ayude a trabajar a futuro, idea que se ha repetido en los diferentes grupos entrevistados.

Para las directoras y los directores, se hacen varios planteos, E15 no va por el lado únicamente de la evaluación y que la información se puede sacar de cualquier lado, por lo tanto: *“Si nosotros no le enseñamos a pensar si no le enseñamos a resolver situaciones de la vida*

*cotidiana, si no le enseñamos a elegir, a analizar, a discutir a opinar. Por más que yo le enseñe contenidos del programa, caen en el vacío, porque los contenidos en sí mismo no aportan ni dan nada lo que da son los procesos de aprendizaje”*

E12 agrega, hay que mejorar la calidad de los procesos a través de los que se enseña y las prácticas que se utilizan. Por su parte, E14, afirma que la evaluación debe ser de procesos.

Por último, E13 argumenta que debería tener dos puntos, mostrar qué es lo que pasa con la sociedad en evaluación, pero a su vez debería ser parte para la construcción, para los nuevos procesos, una pauta para evolucionar. *“Una prueba, tanto la que diseña el profesor en el aula como la que se diseña a nivel central en una unidad especializada en evaluación, es siempre un instrumento diseñado para captar un fenómeno cualitativo: lo que el alumno conoce y lo que puede hacer con el conocimiento.” [ CITATION Ped \l 11274 ]*

Sin embargo, hoy la evaluación educativa, lo que busca es darle una respuesta a la opinión pública de lo que ocurre con la enseñanza, de los problemas que está teniendo, esto es lo que entiende E15. En este caso, se ve a la evaluación justamente, como “Rendición de cuentas” frente a la sociedad, se busca mostrar lo que se hace, desde este punto de vista.

Por último, E13, cree que se persigue un modelo de acreditación exclusiva y E14, afirma que no están explícitas las finalidades que persigue la evaluación educativa hoy.

La mayoría cree que la evaluación tiene que ser de procesos, desde ese lugar es que se tiene que replantear. En la actualidad, algunas plantean que busca dar explicaciones de lo que se hace y otras que no está claro qué busca.

Para los y las docentes, maestros y maestras, *“...tienen que aparecer estrategias que no están apareciendo, porque han cambiado los estímulos, las necesidades y por tanto tienen que cambiar las formas de evaluarse. Tiene que cambiar la forma de trabajar, de enseñar, de evaluar.”* (Entrevista N° 16)

Siguiendo la idea, E20 plantea que las evaluaciones tienen que mostrarnos dónde estamos parados y ver cómo se puede mejorar, para trabajar a futuro. *“Yo creo que el fin debería ser analizar nuestro sistema educativo, cómo vamos y cómo podemos seguirlo mejorando.”* (Entrevista N° 20)

E19, introduce la idea de que la evaluación le tiene que servir al docente, para evaluar cómo va y re planificar en ese sentido.

Plantea que las evaluaciones deberían tener en cuenta a qué aspira cada alumno/a y en función de eso evaluar, qué les interesa en el futuro

E16 y E18 plantean que hasta el día de hoy las finalidades que se han seguido, buscan un conocimiento hasta en ocasiones memorístico, que lo que importa es cuantificar. *“...tendrían que estar determinadas por la capacidad que ese alumno logró en el año de pensar y de poder resolver, de poder elegir.”* (Entrevista N° 16)

E20, dice que las pruebas con las que se trabaja buscan un posicionamiento y dejan de lado el sistema educativo.

En una visión más abierta y más a nivel global, E17 argumenta que tenemos todo un debe en evaluación, *“Yo creo que la evaluación en general, educativa, es de las cosas más complejas que tiene la educación y la evaluación misma es compleja, o sea que, cómo se implementa, los resultados que se obtienen, cómo se da la lectura de esos resultados, desde el aula hasta las políticas macro, (...) es extremadamente complejo.”*

### **5.3. Capacidad de implementación de las pruebas PISA y Evaluación en línea**

Cuando se plantea la implementación de las pruebas PISA, las tres autoridades entrevistadas coinciden en que ha sido buena, *“Es muy exigente aplicar una prueba PISA porque tiene muchísimos estándares, creo que lo bueno es que hace diez años que participamos y siempre hemos cumplido con todos los estándares.”* (Entrevista N° 2)

El segundo subgrupo, E4, E6 y E7, menciona una aplicación de “media”, para arriba y plantea sus distintos argumentos. El/la primer/a hace énfasis en la preparación de docentes y el equipo que la implementa. El/la segundo/a, por su parte, se enfoca en la implementación y explicación a sus compañeros que la han aplicado, planteando que esa modalidad funciona bien. El/la tercer/a, menciona las inversiones que se han realizado entorno a la aplicación de dicha prueba. El primer grupo, plantea que la capacidad del Estado para implementar las pruebas es de “media” para arriba, mayoritariamente “alta”.

En el tercer subgrupo, podríamos decir que la capacidad de implementación es “media”, ya que dos entrevistadas/os, E8 y E11, responden eso, mientras E10 plantea que es “baja”. La definiríamos como una capacidad “media” tirando a “baja”, en base a las respuestas que se extraen de las diferentes entrevistas.

Cuando nos centramos en la capacidad de implementación que tiene el estado, el cuarto grupo plantea que en el caso de PISA, tres de nuestras entrevistadas coinciden en que la capacidad es “baja”, mientras E12 plantea que es “media”. E15 argumenta: *“Yo creo que es baja, porque es*

*resistida, entonces lo que es resistido no se comprende, no se toma en cuenta y por lo tanto no incide.”.*

E16, E17 y E19, dicen no estar muy “al tanto” de la capacidad estatal para implementar las pruebas. E18, cree que se hicieron de forma “correcta”. Dichas respuestas nos dan la pauta de que los/las docentes, en este caso no están muy al tanto de la capacidad de implementación que tiene el estado en las pruebas PISA.

La mayoría de los grupos coinciden en que la capacidad de aplicación de las pruebas es “baja”, solo las autoridades plantean que es “alta”.

Este grupo habla de una capacidad “baja” de implementación, con algunos matices y algunos casos en los que no hay mucho manejo de información al respecto. Hay una notoria diferencia entre “encargadas y encargados de las políticas” y “encargados y encargadas de implementarlas”, para los primeros es “alta”, mientras para los segundos es “baja”.

Hay más dificultades a la hora de evaluar la capacidad de implementación del programa de Evaluación en línea, es un sistema que tiene muchos menos años de aplicación y por lo tanto menos experiencia.

Para E2 *“Es muy demandante hacer un ciclo de evaluación en línea...”*. Siguiendo esta idea se identifica que: *“El proceso de la evaluación en línea, desde su gestación hasta el presente, ha sufrido transformaciones que han sido producto de los avances tecnológicos y de las nuevas demandas, los cuales determinan nuevas posibilidades.”* [CITATION Osc14 \p 118 \l 11274 ]. Por otra parte E1 plantea que: *“Es buena, tenemos ceibal, tenemos conectividad y docentes capaces de hacer esas pruebas...”*.

En la implementación de la Evaluación en línea, se identifican otras dificultades, por ejemplo, E4, menciona el problema de la obligatoriedad y el no poder imponerlas, esto trae que algunos: *“No la aplican, la aplican por la mitad...”* E5 se suma a este argumento, mientras que E6, se enfoca en el tema de la buena conectividad que existe a nivel de escuelas, destaca el tema de la implementación de las pruebas y del sistema que las acompaña.

En las evaluaciones en línea se visualizan mayores dificultades de implementación que en las evaluaciones PISA, esto también puede tener que ver con un tema de experiencia. Las segundas se implementan hace más años que las primeras y a su vez no requieren de tanta tecnología. Estaría en un nivel “medio” de aplicación de las pruebas, en algunos puntos más débiles,

tirando a “bajo” y en otros puntos más fuertes, tirando a “alto”, según las opiniones de este grupo.

En el tercer subgrupo, dos de los entrevistados y las entrevistadas plantean una capacidad de implementación “alta”. *“Es alta... tiene participación directa de representantes de los docentes, entonces, hay mayor compromiso con la Evaluación en línea que con la PISA. Además, el resultado de la Evaluación en línea se lo utiliza para reflexionar sobre las prácticas docentes y para revertir situaciones.”* (Entrevista N° 8)

E10, por otra parte, también la ve como buena, pero menciona la falencia de la aplicación, no todos los maestros y maestras la aplican. Tienen posibilidad de elegir si hacerlo o no.

*“Hasta el momento, la participación en las evaluaciones en línea ha tenido carácter voluntario y autónomo, cada escuela o maestro de clase puede decidir su participación. Las aplicaciones no tienen controles externos, son autónomas dado que el foco está centrado en el carácter formativo de la evaluación. La calidad de la información queda determinada por decisiones éticas de los maestros de clase que son quienes tienen la responsabilidad de su aplicación y son sus depositarios.”* [CITATION Osc14 \p 117 \l 11274 ]

En la Evaluación en línea, siguiendo las respuestas de las entrevistadas y los entrevistados, podemos decir que es “alta”, para este subgrupo.

Para la evaluación en línea, respondieron dos de las entrevistadas, por un lado E15 la plantea como con una capacidad “media”, mientras E12, hace una distinción entre cómo está pensada y lo que llega a la práctica. Podríamos decir que ambas estarían hablando de una capacidad “media”. En este sentido E15 dice: *“Yo creo que quizá está hecho con las mejores intenciones, pero si vos no puedes ir modificando, monitoreando lo que va pasando, para poder ir acompañando ese proceso de evaluación, creo que es complejo.”*

Por último, E20 la ve como una capacidad “media”, plantea como una debilidad los problemas de conexión que existieron en las XO, deja abierta la idea de que esto puede mejorar con los años. E18, ve la implementación de estas pruebas, como “alta”, *“...hay equipos de personas que piensan las propuestas, hay equipos de personas que testean algunas cosas, digo, hay gente que se está encargando. Tabulan los datos y recogen, implementan respuestas frente a determinadas carencias, está la prueba y está el material de apoyo y una nueva propuesta para que puedas aplicar...”*. Podemos hablar de una capacidad de implementación de “media” a “alta”, con algunos problemas de tecnología, para el quinto grupo.

En resumen, hay diferentes opiniones pero todas van de “media” a “alta”, señalando algunas dificultades y puntos a mejorar. Podríamos decir que ambos grupos coinciden en una implementación “media”, pero con muchos matices.

En el caso de PISA y Evaluación en línea, cabe destacar que la experiencia de implementación de una de las políticas data de muchos más años que la otra. Por otra parte, la primera es un plan que ya se implementaba en otros países, no así la segunda.

#### **5.4. Relacionamiento entre las instituciones encargadas de la evaluación**

Tanto E1 como E3, mencionan la existencia de cierta tensión entre las instituciones, y ponen el foco en la división de tareas, esta debe ser clara, para no fomentar rispideces entre las mismas. Los/as tres entrevistados/as se detienen en la necesidad de definir bien cuál es el rol de cada Institución para evitar problemas. E2 plantea que: “...*la solución que debería haber en un país chico, con tradición y con capacidad como es en el caso de Uruguay debería ser la construcción de un Sistema nacional de evaluación que especifique roles.*”. Se podría entender que el relacionamiento entre instituciones, para estas autoridades es “ni bueno ni malo”, por lo menos hasta el momento, que no se han logrado definir bien las competencias de cada una.

E4 y E5, hablan de un buen relacionamiento entre las instituciones. E6, por otra parte, plantea que la ANEP debe ser una facilitadora de información para el INEE, pero que no sabría claramente cómo es la relación. “*Creo que aceptan una lógica de pérdida de relevancia de su papel y de las funciones que deberían cumplir constitucionalmente, los aceptan juiciosamente porque han sido puestos allí porque saben que no van a reclamar, lo que en realidad constitucionalmente deberían reclamar. Los sindicatos reclamaron ante la ley, por inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia y la ATD también, pero no fueron tenidos en cuenta. La ANEP que podría reclamar, ella misma su papel constitucionalmente garantido, no lo hace.*” (Entrevista N° 7). Ésta no visualiza ninguna dificultad en el relacionamiento entre las instituciones.

Las/os cuatro entrevistadas/os plantean cosas distintas, pero ninguna pone sobre la mesa la idea de un mal relacionamiento. Podríamos decir que es “bueno” en base a los aportes y comentarios que las mismas muestran.

Englobando, en el primer grupo, no se plantean grandes problemas y las opiniones están divididas entre un relacionamiento que no es “ni bueno ni malo” y para otros/as “bueno”.

En el tercer subgrupo, E11 plantea que existe una “buena relación” y “buena integración”. Por otra parte, tanto E9 como E10, visualizan la relación como una relación compleja, difícil, en gran parte por la lucha de intereses. *“Creo que tendría haber una articulación muy fuerte, si queremos que realmente sirva. Ahora, si vos te vas a posicionar en que el INEEd esté por encima de todos los subsistemas y baja verticalmente las líneas de evaluación... hay que hacer algo más coordinado.”* (Entrevista N° 10)

Para una fracción de los entrevistados y las entrevistadas, el relacionamiento es “bueno”, mientras que para la otra parte es “malo”.

Dos de las/os entrevistadas/os respondieron esta pregunta, por su lado E12, que afirma no saber cómo es la relación y por otro E13, que plantea que aún no existe relación entre estas instituciones, que esto se dará en un futuro. Los entrevistados y las entrevistadas, en el caso de los directores y las directoras no muestran estar muy informados/as en cómo es el relacionamiento de las instituciones.

Cuatro de las entrevistadas y los entrevistados argumentan no saber, solo E18 plantea que el INEEd es de creación reciente y que contiene gente que trabajaba en la ANEP. Es la única relación, el único vínculo que pudieron describir los y las docentes entrevistados/as.

Podríamos decir que la mayoría de los subgrupos no tiene muy claro la idea de cómo es el relacionamiento, algunos entrevistados y algunas entrevistadas tienen más información que otros y otras. En lo que concuerdan la mayoría es que tiene que haber una articulación y deben trabajar en conjunto, ambas instituciones.

### **5.5. Estándares generales en evaluación**

El primer subgrupo coincide en que en materia de estándares Uruguay no ha realizado grandes avances. Para E2 *“...ninguno...”*, E3 habla de *“...muy poquito...”* y E1 dice: *“Casi ninguno, es toda una discusión si tener o no estándares.”*

Al preguntar sobre estándares, en el segundo subgrupo, ninguno/a de los/las entrevistado/as habla o distingue con claridad el tema, parece que es algo en lo que todavía no se ha avanzado mucho o que no se está al tanto. E6, plantea que: *“La estandarización de la evaluación en algunos ámbitos o en algún grupo de docentes es bastante usada. El hacer matrices, el hacer rubrica, el ver cómo va ese proceso de los estudiantes evaluándose. Creo que de todas maneras, hay un problema de formación fuerte que impide a la mayoría del cuerpo docente*

*entender qué implica pruebas estandarizadas o una evaluación estandarizada o tratar de poner una propuesta que permita a partir de ahí sacar indicadores datos y que se yo.”*

En el tercer subgrupo, tres de los entrevistados y las entrevistadas plantean no estar muy al tanto y que no se ha avanzado mucho en relación a los estándares. Por otra parte, *“Yo creo que los primeros pasos que se dieron acá en Uruguay fueron los que dio la CEPAL en el departamento de Educación de la CEPAL, a partir del año 91, 92. Cuando estaba Rama en la dirección de Educación y Ester Mancebo era una de las personas que trabajaba con Rama en donde se hicieron las primeras pruebas piloto y se hicieron los primeros informes de aplicación de determinadas pruebas estandarizadas, a partir de ese momento.”*, asegura E9.

Al hablar de estándares en educación, en el cuarto subgrupo, E12 argumenta que existen evaluaciones estandarizadas, que la evaluación en línea es una de ellas y que la preocupación en este caso es que los resultados de la misma se tomen como el “juicio final”, no todos los niños son iguales, ni pueden ser evaluados de la misma forma. En el resto de las respuestas que se obtuvieron a esta pregunta, se entendió que las entrevistadas y los entrevistados creen que Uruguay no ha dado pasos en la creación de estándares.

En el último grupo, la mayoría plantea que no se ha hecho nada, *“Creo que la evaluación PISA, es algo estándar y se ha aplicado a varios países de América.”* E20, menciona dicha prueba como algo en lo que se avanzó en la estandarización en nuestro país. La más positiva en relación a esto es E19 que plantea que: *“...ha mejorado mucho en cuanto a evaluación o por lo menos, lo que veo, es que hay un interés... en que haya como una equidad digamos, que no sea que cada uno haga una cosa, el otro hace lo otro... (...) Se está como preparando mucho a los profesores para las evaluaciones, para las pruebas diagnósticas...”*. Visualiza cierto avance en relación a estándares.

Es un tema en el cual no existe consenso de parte de los actores aun, hablar de “estándares” genera opiniones desencontradas. Igualmente no parece ser uno de los temas que más preocupe o que esté en la agenda, sino más bien algo que se trabajará más en un futuro.

La mayoría argumenta que no han dado grandes avances en relación a la creación de estándares o que no están informados/as sobre el tema. Solo hay un planteo que visualiza o distingue un avance en esta temática.

## **5.6. Acceso a la información que se extrae de las pruebas**

El acceso a la base de datos de las pruebas PISA es “irrestringido”, es público. Mencionan un período entre que se hacen y se liberan, pero entrando a la página web, se podría tener acceso a la información. También hay publicaciones con los datos oficiales, las cuales, cualquiera puede leer.

No obstante, los entrevistados y las entrevistadas de sindicatos y ATD no reconocen ese carácter de amplísima accesibilidad. Dos mencionan el acceso a la información que se extrae de las pruebas PISA a través de las publicaciones oficiales y “rankings”, por parte del Estado como de los Organismos internacionales que se encargan de esto. Ese es el acceso que tenemos todos, después a algunas respuestas específicas tienen las autoridades, afirma E6. Por su parte, E4 agrega la idea de que se hace una devolución a cada liceo de los resultados.

Hay opiniones encontradas en relación al acceso a los datos entre los subgrupos del primer grupo.

El acceso a los datos de PISA, es a través de la página Web, digamos que se puede acceder a un cierto informe, se liberan al mismo tiempo para todos los países participantes, responde E11. El acceso a los datos tiene determinadas restricciones, pero existe la liberación de una parte de ellos, por lo que plantean los entrevistados y las entrevistadas, del tercer subgrupo.

Por su parte, E13 del grupo de directoras y directores, plantea que los datos son confidenciales y que cada liceo recibe los datos y tiene la potestad de hacer lo que quiera con los mismos. Contrario a lo que dice E14, que cree que todos y todas pueden acceder a los datos y que los mismos están concentrados en el INEEd. El/la primer/a habla de un acceso más restringido que la segunda, para la cual existe un acceso público a la información.

Las tres profesoras entrevistadas, desconocen cómo se maneja el acceso a los datos de las pruebas PISA, E19 dice que se tiene el acceso a resultados generales, que se trabaja bastantes con porcentajes. En la misma línea, E18 agrega que son resultados públicos y que se puede acceder a datos globales y finales. Algunos y algunas hablan de un acceso restringido y otros/as no tan restringidos.

En el grupo de los “encargados y encargadas de implementarlas” la mayoría maneja la idea de un acceso bastante restringido, se puede acceder a datos generales y a “rankings”, pero no a todo. Las autoridades plantean que en las evaluaciones en línea, el maestro y la maestra tienen acceso a las pruebas de su clase, pero no son datos públicos. Se hace más de una prueba en el año y es un insumo para él y la docente, no para mostrar a la sociedad.

*“Los datos son usados por el maestro y el director...”* dice E1, *“... hay un sistema de códigos y permisos, el inspector puede ver ciertas cosas, el director, el docente.”* según E3. En este caso la información que se maneja sobre los datos obtenidos es “restringida”, para la población en su totalidad.

En el segundo subgrupo se plantea que: *“En la pruebas en línea el docente de aula tiene acceso al resultado de sus alumnos, la parte más jerárquica del sistema la que tiene acceso a los resultados marco y al sistema de evaluación.”* (Entrevista N° 7) En este caso, son maestros y maestras, directores y directoras o inspectores e inspectoras correspondientes a cada institución los que tienen acceso a los datos de las pruebas. El maestro o maestra de su clase, el director o directora de su escuela y así sucesivamente. Al igual que para PISA el acceso a los datos es restringido.

Los inspectores y las inspectoras dicen que en el caso de la Evaluación en Línea, todos tienen acceso a los datos, a través de internet. También hay un período en el que se ve cuál es la información que ha salido de las pruebas y luego se libera. El “todos”, se refiere a maestros y maestras, no al público en general. El acceso sigue siendo restringido.

Del cuarto subgrupo, E15, maneja un acceso más amplio, *“...para todos los actores de la educación a través de la página de primaria, creo que en algún momento se van sacando los resultados y se va indicando, por ejemplo, cuántos niños realizaron la Evaluación en línea hasta este momento.”*. Igualmente, podríamos hablar de un acceso restringido, son los actores implicados en la evaluación los que acceden, no todo el público en general.

En el caso de la Evaluación en línea el acceso a los resultados, según E20, es piramidal, nos referimos a que el maestro y la maestra acceden a los de su clase, el director o directora a los de maestros y maestras de su escuela y así respectivamente. Es restringido el acceso a los datos, no todos pueden acceder a todo, como lo plantearon otros actores.

En ambos programas el acceso a los datos es restringido, por diferentes motivos y de diferentes formas, pero la mayoría coinciden en que el acceso está restringido, en el segundo con una lógica más piramidal que en el primero.

### **5.7. Consecuencia, incentivos para la participación en las pruebas**

Económicamente hablando no existen incentivos para la participación en la evaluación PISA, paralelo a esto, no son fuertes los incentivos de ningún otro tipo. Se plantea como una prueba

importante, al ser internacional y varios países participan de ella. Para las autoridades o más específicamente para *“Los actores políticos, te diría que son los que tienen más incentivo, para ver como evoluciona el país y para ver cómo puede ser utilizado políticamente.”*, según E1, este sería un incentivo, el que existe.

Para E3: *“hoy día tendría un costo político muy alto salir, una vez que estas dentro y ya has participado, es difícil salir.”*, lo plantea como incentivo de los actores políticos para seguir participando. Los incentivos son “bajos” para los que participan, prácticamente inexistentes.

El subgrupo de representantes de sindicatos y ATD plantea que: *“No, yo creo que no se ha actuado por incentivos, se ha actuado muchas veces incluso apelando a la noción de autoridad y al criterio de obligatoriedad.”* afirma E7. Cuando se planteó el tema de la existencia de incentivos, los/las entrevistados/as coincidieron en la idea de que se aplican porque son obligatorias en ambos casos y que en mayor o menor medida no hay incentivos. A grandes rasgos, se resalta la inexistencia de incentivos en ambas pruebas.

En la misma línea, las inspectoras y los inspectores no encuentran incentivos.

Dos de las directoras y los directores plantean que no existe ningún incentivo para las autoridades y una tercera dice no saber si existen incentivos. Con otra visión, E13 plantea cómo es que ella trabaja la prueba PISA como directora, *“Aprovechamos la prueba pisa, para crear conciencia de ciudadanía, madurez ciudadana.”* Lo hacen buscando un incentivo para los y las alumnos/as.

En el último grupo, E16, habla de la posible existencia de un incentivo económico, en el caso de las pruebas PISA para la aplicación de la prueba para los y las docentes. E17, también menciona la existencia de un incentivo económico, por lo menos un tiempo atrás.

E19, cuestiona la inexistencia de incentivos, ya que por esta forma se hace difícil motivar, tanto a docentes como a alumnos y alumnas. E18 agrega que: *“Al docente de clase, para mi creo que no le sirve, si fuera algún dato con el que vos después puedes trabajar...”*

La mayoría de los subgrupos se alinean en la idea de que los incentivos son “bajos”, prácticamente inexistentes.

En el caso de la Evaluación en línea para las autoridades existen otros incentivos distintos a las pruebas PISA, E2 plantea que: *“...Uno de los incentivos es tener una evaluación de calidad, que identifique fortalezas y debilidades, que permita diálogo entre actores.”* E1 habla de la promoción de una orientación curricular y didáctica. Agrega también la simplificación del trabajo docente y que le da mayor precisión a los resultados.

E3, por su parte, reafirma lo planteado por E2, *“El incentivo que yo maestro puedo tener es que esto me sirva, si a mí me ayuda, me sirve, me resuelve problemas o me ayuda a hacer mejor mi trabajo lo voy a utilizar...”* En Evaluación en línea, encontramos otros incentivos mencionados por los entrevistados, podríamos definirlos como “medios”.

El segundo subgrupo, plantea la inexistencia de incentivos, como se mencionó anteriormente.

Las inspectoras y los inspectores ven como incentivo la idea de que el maestro o la maestra pueda utilizar la prueba como insumo para elaborar el plan anual, como dice E11 y para que se planifique o se reflexione sobre las practicas que utilizan, como plantea E8. De este estilo son los incentivos que visualizan en la Evaluación en línea.

En el sistema de Evaluación en línea, los directores y las directoras también plantean la inexistencia de incentivos, hasta para las autoridades.

Por el último grupo, E20, menciona por su parte la existencia de un buen incentivo económico para los y las docentes que se presenten a la elaboración de las preguntas del área, en el caso de las pruebas en línea. E18, plantea la existencia de incentivos personales, tomarlo como desafíos para uno/a y su clase.

En Evaluación en línea, no hay incentivos económicos, más que para quienes piensan y trabajan en la construcción de la prueba misma. Pero existen otros, el uso de la prueba como una herramienta para el trabajo en aula, para los y las docentes.

Se encuentran más incentivos para éste programa, que para las pruebas PISA.

### **5.8. Posicionamiento de los actores frente a PISA y Evaluación en línea**

Para responder su posición con respecto a PISA, los entrevistados y las entrevistadas se detienen en distintos puntos, E1 se basa en la idea de que a las autoridades les gustan estas pruebas cuando nos va bien, cuando quedamos bien posicionados, por el redito que esto tiene. Pero no se rescata la información que las mismas nos brindan para trabajar.

Las autoridades las consideran importantes y creen que es bueno tener un buen posicionamiento en las mismas.

Ni ATD ni sindicatos tienen una postura favorable frente a las pruebas PISA, según E4 los trabajadores y las trabajadoras en general las rechazan, porque no se han difundido bien para qué son, cómo se utiliza la información y los criterios que se usan para medir.

Otros/as dos entrevistado/as siguen respaldándose en la idea de que son pruebas estandarizadas que no evalúan procesos, “...*pertenecen a un paradigma de la evaluación que no lo es solo de evaluación, sino en general educativo que no toma en cuenta los procesos particulares y las características particulares de los procesos de aprendizaje...*” (Entrevista N°7). En las pruebas individualizadas: “...*el objeto es proporcionar una recorrida de información muy flexible que se ajuste a las características de cada sujeto o situación de medida y que proporcione, por ello, una información más rica y significativa en los puntos críticos*” [CITATION JM96 \p 157 \l 11274 ]

E7 plantea que las pruebas estandarizadas no tienen en cuenta esta individualización, por otro lado autores/as como Jornet Meliá y Suárez Rodríguez, dicen que no necesariamente es excluyente un término del otro. Una prueba estandarizada puede tener características para su adaptabilidad e individualización.

En relación a las pruebas “individualizadas”, hay autores y autoras que plantean que estas no tienen que ser contrarias a estandarizadas, si no que las estandarizadas a su vez pueden tener en cuenta un proceso por el cual sean adaptables a características individuales.

Las estandarizadas: “*Es descontextualizada esa evaluación, para nosotros todo proceso educativo tiene que ser contextualizado y como parte de eso, la evaluación también tiene que ser contextualizada.*” (Entrevista N° 5). No se está de acuerdo con estas pruebas en general.

El tercer subgrupo, plantea: “...*un problema que implica un posicionamiento que es: sí a la evaluación externa o no a la evaluación externa.*” (Entrevista N° 10). En este caso, no se declara en contra de dichas pruebas, plantea que hay que tener determinados cuidados al hacerlas, pero que pueden servir.

E11, también las ve como positivas, porque cree que ayudan a ver qué está pasando con algunas temáticas en el país.

En otra línea, E9 dice: “*Yo no estoy a favor, porque no estoy a favor desde el punto de partida. No porque yo, yo no dudo de la capacidad técnica de la aplicación de la prueba, no dudo porque no sé. Si supiera en una de esas tendría que dudar.*”

El cuarto subgrupo también menciona el tema de lo externo de las pruebas. Al hablar de externas, se plantean dos puntos, la idea de que se imponen desde el exterior, desde otros países, que son pensadas para otros países y la idea de que son externas al aula. En relación a la segunda, Ravela, plantea esta idea como un mito, como un defecto que la opinión pública ve de estas pruebas: “*El segundo gran defecto de las evaluaciones estandarizadas sería su carácter*

*externo al aula y a los procesos que ocurren dentro de ella. Según esta postura, sólo el docente que está cotidianamente dentro del aula y en contacto con los alumnos puede “conocer”, y por tanto evaluar, los aprendizajes.” [CITATION Ped \p 2 \l 11274 ]* Él no está de acuerdo con esto y en su trabajo intenta refutar esta idea.

Lo mismo ocurre con la primera idea, la razón del rechazo masivo a las pruebas planteadas desde el exterior, es que no tienen en cuenta el contexto nacional, los casos particulares, las pruebas a las que están acostumbrados los alumnos, su realidad socio-económica, entre otras fundamentaciones.

Las autoridades no están conformes con el posicionamiento que logramos en dichas pruebas, según lo que entiende E12, esto también trae conflictos y disconformidad entre los actores.

E13 dice: *“A mí me parece que las pruebas PISA están sobrevaloradas, sea por lo que sea que diga, la prueba PISA sola no me dice nada”*. E14 agrega que los alumnos no están preparados para este tipo de pruebas.

En el subgrupo de docentes, maestros y maestras, coinciden en que por diferentes motivos existió cierto descontento en el colectivo docente. Algunos y algunas basados/as en que no son pruebas que les sirven, otros y otras hablando desde que son *“...propuestas pensadas solamente desde las autoridades, sin tener demasiado en cuenta a los profesores...”* (Entrevista N° 20)

Otros y otras hablan de la dificultad que tiene la forma de los ejercicios, que son ejercicios para los que los alumnos y las alumnas no están preparados/as, argumenta E17. Esto viene de la mano de la idea de que: *“Desde lo que es el colectivo docente, lo que se pensó muchas veces es que las evaluaciones propuestas desde el extranjero, que son estandarizadas, que no tiene en cuenta el país, el lugar, el sistema educativo en el que se aplican, muchas veces se pensó que no eran válidas.”* (Entrevista N° 18)

Este es otro de los argumentos que se plantean en contra de las pruebas PISA y que se ha repetido en varios actores, en palabras de Pedro Ravela, lo que argumentan quienes defienden esta idea es que: *“...se evalúa a la diversidad de alumnos de un país o región con un único instrumento y, por tanto, con una definición común a todos, acerca de lo que deberían aprender. Un intento de esta naturaleza, afirman los críticos, desconoce la heterogeneidad cultural, la diversidad de aprendizajes que se verifican en los múltiples contextos sociales y escolares, así como la diversidad de la enseñanza que brindan los profesores. La pretensión de evaluar con instrumentos estandarizados obedecería, en definitiva, a una pretensión de control*

*estatal sobre la enseñanza y el trabajo docente, cuyos efectos serían negativos.” [ CITATION Ped \l 11274 ]*

Basándonos en lo que plantean las entrevistadas podríamos decir que existe cierto descontento a nivel docente con lo que son las pruebas PISA, no están del todo aceptadas, por diferentes motivos, pero no lo están.

En la Evaluación en Línea, se visualizan otras cosas. Las autoridades tienen acuerdo de participar y de la importancia de las mismas, hay voluntad política, menciona E2.

El plantea que: *“Te permite de alguna manera generar, a diferencia de las pruebas pisa, un banco de información y de pruebas de evaluación que pueden ser utilizados por los docentes.”*. Existe mayor consenso con la importancia y el aporte que estas pruebas realizan que con el aporte que hace PISA.

En el caso de las Evaluaciones en línea, lo que se cuestiona un poco, por el segundo subgrupo de entrevistados/as es el tema de la obligatoriedad que se manejó en algún momento, no se está de acuerdo con esa medida autoritaria.

*“... desde el año pasado se empezaron a colgar los resultados escuela por escuela en la página de primaria... Nos parece que eso puede generar más problemas entre las escuelas que ayudarlas, aquellos problemas justamente que tienen problemas entre las escuelas que ayudarlas. Aquellas escuelas que tengan problemas, justamente, lugares con nudos más importantes en cuanto a sostén de los niños, no queremos que eso ayude, sino que eso puede estigmatizar, puede ir en contra.”* (Entrevista N°5) Es un tema que genera conflicto, la idea de la publicación de resultados, porque igualmente puede generar segmentación de algunos centros y no se estaría cumpliendo con el fin que es que sean una herramienta de trabajo y construcción

A diferencia de las PISA, el tercer grupo, considera la Evaluación en Línea, como buena, rica, más adaptada al nivel. Visualizan algunas dificultades, pero a grandes rasgos están a favor de las mismas, las ven como insumo.

*“Les sirve más porque se puede reflexionar o repensar desde la clase misma.”* E8, menciona esto en relación a la utilidad de las pruebas para los docentes.

Para la Evaluación en línea los argumentos por parte de los inspectores y las inspectoras son otros, distintos a las pruebas PISA. Están más a favor y hablan de beneficios por aplicarlas.

Para los docentes, maestros y maestras, que hace menos que se aplica, se dio como un proceso, en un primer momento estuvieron todos en contra, pero luego, se fueron visualizando y

rescatando sus cosas buenas. Todavía sigue permaneciendo cierto rechazo. Plantean las directoras y los directores.

Cuando hablamos de Evaluación en línea, las dos maestras respondieron a esta pregunta. Nos encontramos con que *“Los maestros en sí, manifestaron desacuerdo con la evaluación...”*, según E20. Esto se da por la idea de que no dan cuenta de la realidad del grupo y que además había problemas técnicos con las mismas, de conexión, de aplicación y otros.

Por otro lado, en una segunda línea, la otra maestra, plantea estar de acuerdo con las pruebas y que estas le sirven. Pero que entiende que hay muchos que no las aprueban y que las hacen por obligación o por hacer. Sin ninguna duda, existen opiniones variadas en relación al tema.

### **5.9. Posturas sobre la creación del INEEd**

Hablando de la creación del Instituto, los/las tres entrevistados/as por las autoridades, la ven como positiva, como una oportunidad, como un aporte. E2 menciona, que hay que tener cuidado en el pasaje de las competencias para el nuevo instituto para no generar problemas. Para E1, es importante que comience a tener más fuerza para que le pueda ir dando información al sistema, *“...vinculado a la idea de tener una propuesta curricular común en todo el sistema.”*

E3 menciona como importante la separación de la evaluación de la ANEP al INEEd, aunque considera que hay bastantes cosas para trabajar aun, en relación al funcionamiento del mismo. Coinciden en que no sería necesario otro cambio institucional, sino trabajar con las instituciones que ya existen de cara al futuro, para lograr mayorías en evaluación y en educación en general.

En relación a los y las representantes de sindicatos y ATD, se plantea que: *“Primero, el INEEd es inconstitucional, por qué pienso que es inconstitucional, porque en nuestro sistema educativo, nuestra constitución hace radical en entes autónomos la dirección de la educación. El INEEd está por fuera del ente autónomo, está por fuera de la ANEP, está por fuera de la UdelaR, es paraestatal, que alguien desde afuera este evaluando es opuesto a la lógica del sistema.”* (Entrevista N°7) Tanto E7 como E5 mencionan no estar de acuerdo, desde diferentes visiones, pero ambas concuerdan en que debería volver a estar dentro de la órbita de la ANEP. E4, también plantea cierto cuestionamiento en relación a la separación de la evaluación y la existencia de un instituto encargado solo para eso, ya que es una parte del todo de la educación.

Diferenciándose de esta línea, E6 dice *“No sé, creo que puede dar una mirada...Yo creo que cuando los profesores, los docentes en general entendamos que las políticas educativas son políticas sociales y por lo tanto la sociedad debe ver cómo funcionan ellas evaluarlas, como todo, capaz que nuestra perspectiva de eso puede empezar a cambiar un poco.”*

En este caso tenemos a tres entrevistados/as alineados/as, no muy a favor de la creación del INEEd y a una de ellas que se manifiesta con mayor positividad.

En el caso de las inspectoras y los inspectores, ninguno/a de los/as cuatro entrevistados/as se muestra en desacuerdo con la creación del INEEd, algunos/as lo cuestionan más que otros. Este es el caso de E10, que plantea ver cómo funciona cuando se ajuste a la realidad. También lo hace E9, que sugiere que existe una contaminación del instituto por la designación del cargo de forma política.

E11 y E8, plantean la creación del Instituto como buena y necesaria respectivamente. En este grupo hay una aceptación del INEEd a nivel global, con algunas dudas sobre su funcionamiento. Refiere también, a los pocos años de vigencia del Instituto.

En el cuarto subgrupo de actores, una primer entrevistada, E15, responde que no es necesaria su existencia, si todos los actores cumplieran con los roles que deben cumplir. E12 y E13 coinciden en que no les parece mal la creación de un instituto de evaluación, la primera plantea sí, su disconformidad con las pruebas estandarizadas, mientras la segunda, dice que se le hizo mala prensa a dicho instituto.

Por otro lado, E14, en una visión mucho más institucionalista, plantea que sí, que es necesaria su existencia y que después se saquen datos de dicha experiencia. Un institucionalismo centrado en los actores, como lo menciona Cristina Zurbiggen, tomándolo de Schrapf (1997).

*“Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también cambian a lo largo del tiempo.”* [ CITATION Cri06 \l 11274 ]

Para terminar, en líneas generales E17, E18, E19 y E20 plantean que es positiva la creación del INEEd, que depende de cómo se use, puede ser bueno para un futuro. La última, por su parte, plantea que: *“Si, como objetivo tuviera analizar resultados, para aplicar políticas para mejorar la educación, creo que es una muy buena creación, habría que ver cómo está funcionando realmente.”*

Ninguna/o de las/os entrevistadas/os se muestra en contra de la creación del instituto, todas/os tienen algunas dudas de su funcionamiento y alguna sugerencia, pero no están en desacuerdo con su creación.

## 6. CONCLUSIONES

En el presente trabajo nos planteamos identificar y analizar cómo funcionan los canales de accountability en evaluación educativa en Uruguay tomando el posicionamiento de algunos de los actores de la arena educativa en relación a dicha temática. Para eso se seleccionaron dos políticas de evaluación específicas que fueron las pruebas PISA y el Sistema de Evaluación en línea.

Como técnica de investigación se recurrió a la entrevista a personas enmarcadas dentro de los grupos definidos para abordar la temática. Estos fueron los “Encargados y encargadas de las políticas” y los “Encargados y encargadas de implementarlas”. Para un mejor análisis, los grupos se dividieron en subgrupos y desde ahí se fue construyendo y extrayendo el posicionamiento, en líneas generales, de todas las cuestiones que se planteaba abordar el trabajo.

El análisis fue realizado en base a distintas dimensiones priorizadas en la literatura -O’Donnell, 1998; Gajardo, 2003-. Por otra parte, también se buscaron algunas otras dimensiones que se creyeron pertinentes para un análisis más exhaustivo.

Con seguridad, sean muchas las nuevas interrogantes que surjan a partir de esta investigación que pretendía adentrarnos un poco en la temática de la evaluación educativa y las cuestiones que de esta surgen. Pueden haber quedado muchos aspectos, puntos, visiones, ideas, entendidos, teorías y otros/as, pero se hizo un gran esfuerzo por intentar llegar a conclusiones que puedan ser el punto de partida para cuestionar, visualizar dificultades, construir, deconstruir o simplemente leerlo en este escrito.

Adentrarse en estos temas, más en lo que refiere a educación, viene acompañado de grandes dificultades, de variedad de ideas y visiones distintas. Con mucho respeto y compromiso se trabajó con cada uno de los entrevistados y las entrevistadas y sus opiniones, base de esta investigación. Entrevistas diversas y tan individuales como cada una de las personas que respondió, pero también encuentran puntos en común y evidentemente para lograr hacer un resumen y extraer información que pueda responder a las diferentes interrogantes del trabajo se hicieron algunas generalizaciones de opiniones, conceptos e ideas, apostando claramente a no perder la esencia de lo que cada uno/a quiso transmitir, pero sí con la finalidad de poder llegar al lector y extraer información más clara y concisa que permita hacer de esta investigación una herramienta a la cual recurrir.

Guillermo O'Donnell mencionaba la idea de accountability horizontal y de él se desprendían tres dimensiones: transparencia, capacidad de implementación y relación entre las instituciones que se encargan de la evaluación.

En cuanto a la transparencia se visualiza una diferencia importante entre las políticas que se tomaron para esa monografía. En el caso de Evaluación en línea, la mayoría de actores coinciden en la idea de que la transparencia es baja e incluso se plantea hasta la inexistencia de la misma, desde el punto de vista de que no está diseñada para eso, no es su objetivo.

Para los actores en general, PISA transparenta más, ya que hay opiniones más diversas, y se habla de una transparencia “media”, en ocasiones hasta “alta” y en otras “baja”. La percepción de los entrevistados y las entrevistadas, pertenecientes a la arena educativa, deja entrever que en estas evaluaciones no encontramos la idea de transparencia o por lo menos no para todos y todas, lo cual es una señal que cuestiona la existencia de “accountability” tal como lo plantea el autor.

En relación a la capacidad de implementación, en lo que refiere a Evaluación en línea, se podría decir que la mayoría concuerda en que la implementación de esta prueba es “alta”, a pesar de surgir varias cuestiones y críticas. No pasa lo mismo con las pruebas PISA, para “encargados y encargadas de las políticas”, la implementación estatal es “alta”, para “encargadas y encargados de implementarla” es “baja”. Contraste no menor y que trae una diferencia entre la teoría y la práctica, entre quienes las piensan y quienes las llevan a cabo.

Por último, buscando visualizar el relacionamiento entre las instituciones vinculadas a la evaluación educativa extraemos de las entrevistas, a los distintos actores, que hay una falta de información al respecto. El INEED es muy reciente y recién se está configurando cuál es la posición, qué lugar ocupa y cuál el de la ANEP. Definir las funciones y competencias de cada uno, es un planteo reiterado en los entrevistados, para evitar conflictos y lograr un mejor funcionamiento.

Marcela Gajardo, trae cuatro condiciones necesarias para que se dé la rendición de cuentas, este trabajo tomó tres de las mismas y profundizó en ellas: estándares generales, información e incentivos.

De la primera se desprende, según las respuestas, que Uruguay no ha dado grandes pasos en la creación de dichos estándares, que no se ha avanzado mucho en el tema, que no todos los

actores están al tanto y que hay un largo camino en relación a esto. A pesar de ello, tampoco parece ser uno de los temas de la agenda de educación en este momento. Por lo tanto, la primer condición necesaria que plantea Marcela, no se estaría dando en nuestro contexto.

La segunda es el acceso a la información, a los datos, un acceso seguro. En este caso lo que ocurre es que en las pruebas PISA, la base queda disponible para todo el mundo un año después de realizada la prueba, no todo los grupos de actores mostraron ser conscientes de que esto ocurría. Para evaluación en línea el acceso es restringido, solo el/la docente de clase, el/la director/a, el/la inspector/a. Tampoco está dada la segunda condición que plantea la autora.

En relación a los incentivos, hay inexistencia de incentivos económicos en ambas pruebas, solo para quienes piensan y hacen las pruebas de evaluación en línea, las preguntas, el formato y todo lo referido a la prueba en sí. Se identifica como incentivo para las PISA, la participación en un ranking internacional, pero cuando te va bien, porque en el caso de no quedar bien posicionado, esto trae algunas dificultades y cuestionamientos para la educación. En el caso de Evaluación en línea, se destaca la idea de que sirve como insumo para trabajo en el aula, para el/la maestro/a. Los incentivos son muy débiles y la autora habla de incentivos fuertes, por lo tanto tampoco se estaría cumpliendo este tercer requisito.

No hay un fuerte rechazo a la creación del INEEd, el subgrupo que se mostró más conflictivo en relación al tema fue el de los sindicatos y ATD que lo consideran inconstitucional. Pero el resto no plantean grandes conflictos con la creación del mismo, si interrogantes sobre su funcionamiento y de qué se va a encargar. Mucha incertidumbre, por los pocos años que tiene y no se plantea la idea de que tenga que haber otro cambio institucional, la mayoría coincide en que hay que trabajar con las instituciones que están.

Casi la totalidad concuerda en la idea de que hay que cambiar de rumbo en relación a las finalidades que sigue la evaluación educativa y las que debe seguir. Desde las autoridades se plantea que debe incluir una parte formativa y otra de monitoreo y que siempre se ha actuado para la mejora de la educación. Del resto de los subgrupos surgen diferentes cuestiones, se plantea que debe comenzar a ser más específica, evaluar procesos, no ser solo cuantitativa sino cualitativa. Especialmente la idea de que la evaluación genere insumos, dé información con la que se trabaje, que no quede ahí y no sirva para nada. Datos para seguir, para cambiar las cosas que estén mal, para ver las que están bien, para plantear y replantear políticas. Que ayude al cuestionamiento, a la mejora.

Una evaluación que como herramienta para el trabajo de todos los actores de la arena y que esos insumos se utilicen con el fin de poder mejorar y ver en que se está trabajando bien y en que no. Que se dé una retroalimentación con las prácticas docentes, que no sea una evaluación centrada en dar respuesta a la opinión pública.

Las autoridades, son las mayores promotoras de las pruebas PISA y consideran que estas son importantes. El resto de los actores hace un cuestionamiento más fuerte, surge la cuestión de que son pruebas externas y que vienen desde el exterior, en primera instancia.

Algunos y algunas plantean que son pruebas estandarizadas y que deberían ser más individualizadas, teniendo en cuenta la realidad del país, la realidad de cada alumno, hacer un acercamiento que permita trabajar mejor.

Es distinto el posicionamiento que hay frente a PISA que frente a la Evaluación en línea, la segunda si bien hay varias críticas, cuestiones y cosas a mejorar, se apuesta a ella como una herramienta para el trabajo a nivel de aula y más. La primera no tiene tanta aceptación, de hecho hay un rechazo notorio en una gran parte de los entrevistados hacia la misma, por distintos motivos ya planteados a lo largo del texto.

Varios son los desafíos a futuro, para el sistema educativo, rever las políticas, proyectos, programas, pruebas que se piensan para evaluar, para qué se quiere evaluar. Desafíos para este Instituto, que debe establecer en qué camino va a trabajar y persiguiendo qué finalidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANEP. (2006). [http://www.anep.edu.uy/sea/?page\\_id=2542](http://www.anep.edu.uy/sea/?page_id=2542). Recuperado el 22 de Setiembre de 2014, de [http://www.anep.edu.uy/sea/?page\\_id=2542](http://www.anep.edu.uy/sea/?page_id=2542).
- ANEP. (2008). *ceip.edu.uy*. Recuperado el 10 de 01 de 2016, de [ceip.edu.uy: http://www.ceip.edu.uy/IFS/documentos/2015/lengua/recursos/programaescolar.pdf](http://www.ceip.edu.uy/IFS/documentos/2015/lengua/recursos/programaescolar.pdf)
- ANEP. (2012). <http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/pisa-2012>. Recuperado el 22 de Setiembre de 2014, de <http://www.anep.edu.uy/anep/index.php/pisa-2012>.
- Cesar Tello y María de Lourdes Pinto de Almeida. (2014). Educación, política y evaluación: los mandatos del Estado Evaluador. *Revista Iberoamericana de Educación*.
- Coraggio, J. L. (1991). Las dos Corrientes de descentralización. *Cuadernos del Claeh* 56, 63-79.
- Fernández, T. (2009). Algunos desafíos institucionales para el nuevo Instituto de Evaluación Educativa en Uruguay. (págs. 1-24). Montevideo: VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales.
- Freire, P. (1999). *Política y Educación*. Coyoacán, México: Siglo Veintiuno.
- Gajardo, M. (2003). Un llamado a la responsabilidad por los resultados. *PREAL*.
- Harvey, D. (2005). *Breve Historia del Neoliberalismo*. AKAL.
- INEE. (10 de 09 de 2013). *ineed.edu.uy*. Recuperado el 29 de 04 de 2014, de [ineed.edu.uy](http://ineed.edu.uy).
- J.M. Jornet Meliá y J.M. Suárez Rodríguez. (1996). PRUEBAS ESTANDARIZADAS Y EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO: USOS Y CARACTERÍSTICAS METRÍCAS. *Revista de Investigación Educativa*, 141-163.
- Ley General de Educación, 18.437 (16 de 1 de 2009).
- Luaces, O. (2014). *Evaluaciones en Línea*. Montevideo: ANEP.
- Mancebo, M. E. (2006). *La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación*. Montevideo: Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política.
- Mancebo, M. E. (2009). El Instituto Universitario de Educación y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa: una ventana de oportunidad para el desarrollo educativo.

*Perspectivas para el sistema educativo nacional a partir de la Ley General* (págs. 1-16). Montevideo: VIII Jornadas de Investigación “El futuro del país en debate” de la Facultad de Ciencias Sociales.

- Mundial, B. (2004). *World Development Report (WDR)*.
- O’Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Estudios Políticos N° 19*, 9-46.
- O’Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la intitucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11-31.
- Pallares, F. (1988). Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción. *Revista de Estudios Políticos*, 141-162.
- Poggi, M. (2008). De la rendición de cuentas a la responsabilidades. *El Monitor de la Educación*.
- Ravela, P. (s.f.). *Para comprende las evaluaciones educativas. Ficha didáctica*. Montevideo: OPREAL.
- Thoenig, I. M.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel Ciencia Política.
- Winkler, D. R. (2003). *Fortalecer la rendición de cuentas en la educación pública: El desafío que enfrentan centroamerica y México* . AED.
- Zurbriggen, C. (2006). EL INSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES: UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. *SCIELO*, 67-83.

•

## ANEXO

### 1. Pauta de entrevista

En esta entrevista le voy a formular algunas preguntas generales sobre evaluación y otras referidas a dos políticas de evaluación específicas: las pruebas internacionales PISA y el Sistema de Evaluación el Línea.

#### *Módulo 1*

1.1. Pensando en las pruebas PISA que Uruguay ha aplicado desde el año 2003, ¿cuál ha sido el posicionamiento de los principales actores de la arena educativa frente a PISA, desde 2005 a la fecha?

ACTORES	Posicionamiento	¿Por qué?
Autoridades		
Sindicatos		
ATD		
Estudiantes		
Profesores		

1.2. ¿Qué consecuencias trajo ese posicionamiento de los distintos actores frente a la evaluación educativa en Uruguay?

1.3. ¿Qué efectos han tenido las evaluaciones PISA en cuanto a la transparencia del sistema educativo?

1.4. ¿Cómo evalúa Ud. la capacidad estatal para implementar las pruebas PISA? ¿Es una capacidad alta, media, baja? ¿Por qué?

1.5. ¿Cómo se ha manejado el acceso a los datos de PISA? ¿Hay normas al respecto? ¿Cuáles? ¿Y por qué es así?

1.6. ¿Qué incentivos tienen los diferentes actores para participar en las evaluaciones PISA?

ACTORES	Desde 2005
Autoridades	
Sindicatos	
ATD	

Profesores	
Estudiantes	
Directores	
Inspectores	

## **Módulo 2**

Cambiando de tema, nos referiremos específicamente al sistema de Evaluación en línea, implementado en Uruguay desde el año 2009.

2.1. ¿Cuál ha sido el posicionamiento de los principales actores de la arena educativa frente a dicha forma de evaluación, desde su implementación a la fecha?

ACTORES	Posicionamiento	¿Por qué?
Autoridades		
Sindicatos		
ATD		
Estudiantes		
Profesores		

2.2. ¿Qué consecuencias trajo ese posicionamiento de los distintos actores frente a la evaluación educativa en Uruguay?

2.3. ¿Qué efectos han tenido las Evaluaciones en línea en cuanto a la transparencia del sistema educativo?

2.4. ¿Cómo evalúa Ud. la capacidad estatal para implementar el programa de Evaluación en línea? ¿Es una capacidad alta, media, baja? ¿Por qué?

2.5. ¿Cómo se ha manejado el acceso a los datos de Evaluación en línea? ¿Hay normas al respecto? ¿Cuáles? ¿Y por qué es así?

2.6. ¿Qué incentivos tienen los diferentes actores para participar en el sistema de Evaluación en línea?

ACTORES	Desde 2005
Autoridades	

Sindicatos	
ATD	
Profesores	
Estudiantes	
Directores	
Inspectores	

### ***Módulo 3***

Ahora le voy a plantear algunas preguntas de índole más general.

- 3.1. Desde su punto de vista, para Ud. ¿cuáles son las finalidades principales que debería perseguir la evaluación educativa en Uruguay en la actualidad?
- 3.2. Y en su opinión, ¿cuáles son las finalidades que efectivamente han orientado a la evaluación educativa en Uruguay hasta la fecha?
- 3.3. En relación a la institucionalización de las políticas de evaluación educativa en Uruguay, ¿qué opina Ud. sobre la creación del INEED?
- 3.4. Pensando a futuro, ¿qué otros cambios institucionales podrían llevarse a cabo para avanzar en términos de evaluación educativa?
- 3.5. En Uruguay participan diversos organismos en la evaluación educativa, en particular ANEP y el INEED. Le pido que me describa cómo es el relacionamiento entre dichas instituciones.
- 3.6. ¿Qué pasos ha dado Uruguay en la creación de estándares para la evaluación educativa?
- 3.7. ¿Y qué recorrido se puede pensar a futuro?