#3

Documento de Trabajo del IPES
Monitor Social del Uruguay

La evaluación de aprendizajes y sus impactos en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay

Ruben Kaztman / Adriana Aristimuño / Lucia Monteiro

IPES

Universidad Católica
DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY

EMBAJADA DE ESPAÑA EN URUGUAY
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay Nº3
Uruguay asiste a una radical transformación de su matriz social y de sus mecanismos de integración social. El Monitor Social del Uruguay recoge los aportes de los investigadores del IPES a la comprensión de dichas transformaciones y de la realidad actual del Uruguay social. Este Monitor pretende aportar información y análisis que permita el seguimiento de la situación social de los uruguayos. Mediante tales aportes se busca contribuir a modelar agendas sociales así como lograr una mejor comprensión de las dinámicas económicas y sociales que operan en la producción de desigualdad, pobreza y exclusión social del Uruguay.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2005, Universidad Católica del Uruguay
Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

La evaluación de aprendizajes y sus impactos en las políticas y las escuelas públicas de Uruguay

Ruben Kaztman
Adriana Aristimuño
Lucía Monteiro

INTRODUCCIÓN

La creación de un sistema de evaluación de aprendizajes de alcance nacional, que evalúa en forma periódica los aprendizajes de los estudiantes, y cuyo diseño se retroalimenta con las opiniones de los diversos actores intervinientes en el proceso educativo, constituye una novedad de indudable trascendencia en la educación uruguaya. La investigación cuyos resultados aquí se presentan buscó indagar las formas de uso y el impacto que tiene la información empírica referida a esas evaluaciones nacionales de aprendizaje en el mejoramiento de la educación primaria pública del país.

La propuesta de evaluación se plamó en una serie de documentos. La investigación se propuso responder a preguntas tales como: Qué oportunidades tienen los maestros de leer y discutir esos materiales?; Se encuentran preparados para comprenderlos?; Cuales han sido las iniciativas de los técnicos responsables de la propuesta para informar y convencer a los docentes acerca de las virtudes de la misma?; Se han organizado espacios de formación en servicio que contribuyan a una mejor comprensión de la propuesta?; Son los maestros capaces de transferir esos conocimientos a sus prácticas?; Qué factores inciden en el aprovechamiento que se hace en las escuelas de esta información a nivel de los actores individuales, y qué factores inciden a nivel institucional, considerando a la escuela como una organización que aprende?; Cuál es el impacto que tiene esta información en las prácticas de los directores y docentes al nivel de las escuelas?; Cuál es el impacto que tiene esta información en el diseño y/o modificación de las políticas educativas dirigidas a la enseñanza en el nivel de educación primaria del país?

Para responder a estos interrogantes, y a las preguntas que se fueron generando en el proceso de investigación, se realizaron tres operativos centrales de relevamiento de información a lo largo del año 2002 y primer semestre del 2003: una ronda de entrevistas en profundidad a 14 informantes considerados clave para el tema (inspectores, directores, técnicos en evaluación, dirigentes gremiales y autoridades del sistema educativo público); una encuesta nacional a maestros y directores con una muestra representativa de 831 maestros y 78 directores; y cuatro grupos de discusión en escuelas con altos niveles de rechazo a la propuesta.

El artículo se estructura de la siguiente manera: comienza con una breve descripción del universo en estudio –la educación primaria pública de Uruguay-, describe la manera en que en el marco de la reforma educativa se instala la evaluación de aprendizajes en el sistema educativo, presenta una propuesta conceptual y de análisis en la que se consideran factores endógenos y exógenos a las escuelas para explicar la forma en que la propuesta permea la vida de los maestros y las escuelas, plantea los resultados más importantes a los que se llegó -poniendo énfasis en los factores que explican el impacto de la propuesta-, y cierra con un conjunto de conclusiones.

LA EDUCACIÓN PRIMARIA PÚBLICA EN URUGUAY 1.

En el año 2002, asistían a la educación primaria pública 317.019 alumnos en todo el país, correspondiendo 101.070 de ellos a Montevideo. Esta población se distribuía en 992 escuelas urbanas, en las que se desempeñaban 12.663 docentes.
CONFIRMAR LO ÙLTIMO (no se colaron maestros rurales en el número de docentes???)

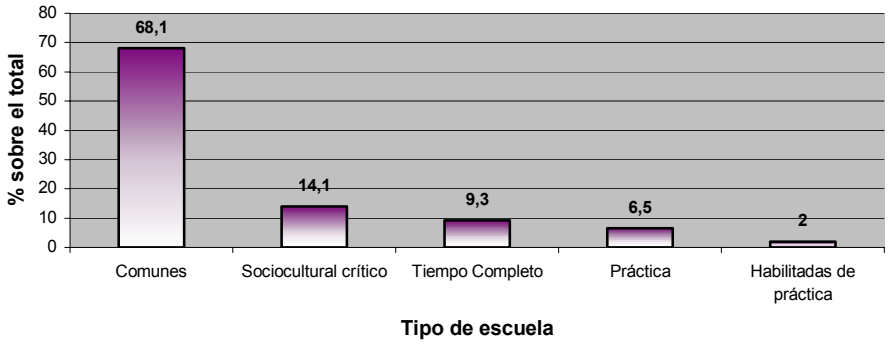
La educación primaria es conducida por el Consejo de Educación Primaria (CEP), dependiente del Consejo Directivo Central (jerarquía máxima de la educación del país). El CEP ha establecido que el sistema de educación primaria urbana se organiza en cuatro tipos de escuelas en todo el país:

- Las escuelas comunes
- Las escuelas de práctica
- Las escuelas de Tiempo Completo
- Las escuelas de Contexto Sociocultural Crítico

Los últimos dos tipos de escuela fueron creados recientemente en el marco de las políticas orientadas al logro de mayores niveles de equidad en el sistema. En el siguiente gráfico puede apreciarse que las escuelas comunes constituyen lo gran mayoría.

Gráfico 1.Tipo de escuela según porcentaje que representa en el total de escuelas públicas urbanas de Uruguay

Fuente: estadística de primaria marzo de 2002



En Uruguay, todos los maestros, de los cuales un 95.5% son mujeres[1], poseen título habilitante, el que logran luego de tres años de formación en institutos de formación docente de tradición normalista. Sus niveles de remuneración son más bajos que los de sus pares de la región. Mientras un maestro uruguayo redondea un salario anual de

[1] ANEP-UNESCO/IIPE. *Los docentes uruguayos y los desfios de la profesionalización. Informe de difusión pública de resultados*. Montevideo: ANEP-UNESCO/IIPE, 2003.

aproximadamente 6000 dólares, su par argentino llega a 6800, y el chileno trepa a 12000 de la misma moneda [2].

LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJES COMO UNA POLÍTICA ENMARCADA EN UN PROCESO DE REFORMA 2.

2.1. La reforma en Uruguay, sus pilares y objetivos centrales

Ni bien el país recuperó su institucionalidad democrática en 1985, el gobierno acogió los numerosos reclamos por cambios profundos en el sistema educativo que se habían acumulado en la sociedad. Algunas de las primeras medidas se dirigieron a restituir en sus puestos a miles de docentes alejados de sus cargos por el gobierno militar, a crear nuevas formas de trabajo y restablecer otras que se habían abandonado, y a dotar al sistema de recursos mínimos de funcionamiento. En dicho período de gobierno se lanzó un nuevo plan curricular para la Educación Media Básica, ciclo que constituye el último tramo de la educación obligatoria.

La administración que se inició en 1990 tuvo ante sí un completo diagnóstico de la situación de la educación del país. Dicho diagnóstico fue realizado por la Oficina de Cepal de Montevideo e incorporó un cuerpo importante de ideas sobre lo que los nuevos tiempos demandaban de la educación. Avaladas por los resultados de una investigación sistemática, las ideas que la CEPAL colocó sobre la mesa de discusión marcaron un hito en la historia de la educación uruguaya. Los estudios descorrieron el velo del funcionamiento y resultados de un sistema que por décadas se había considerado ejemplar, dejando al descubierto graves problemas en la calidad y equidad de la educación nacional.

El año 1995 marca un nuevo hito. El nuevo gobierno puso al frente de la administración de la educación pública a Germán Rama, conductor del diagnóstico de CEPAL, con lo que se inició un tiempo de importantes realizaciones para la reforma educativa en el país. Como una forma de iluminar las características propias de ese último período, en el siguiente cuadro planteamos algunas de las diferencias contextuales claves que lo distinguen del período inmediatamente posterior a la restauración democrática, en el que se habían generado los embriones de las significativas transformaciones que fue experimentando el sistema educativo[3].

[2] ANEP-UNESCO/IIPE. *Op. Cit.*

[3] Debemos señalar que en Uruguay, cuando se habla de "la reforma" se hace referencia al proceso que comenzó con la administración de Germán Rama, a partir de 1995.

Cuadro XXX. Escenarios de origen de dos períodos de cambio educativo en el Uruguay de la democracia restaurada

	Primera administración democrática (1985.1989)	Tercera administración democrática (1995.1999)
Escenario social e institucional	Retorno a la democracia luego de 12 años de dictadura militar: cierta euforia inédita en el país sobre el futuro del mismo. Retorno al país de miles de exiliados, varios se re-instalan en la educación.	Segunda presidencia de J. M. Sanguinetti: fuerte énfasis en la educación. Fluida relación personal y afinidad intelectual entre el Presidente de la República y el Director Nacional de Educación Pública. Amplia negociación en meses previos a la toma de posesión de las autoridades, con actores clave de un amplio espectro político y social, sobre los cambios a realizar. El Codicen por encima de toda autoridad.
Diagnóstico y rol de la educación	Vaciamiento de cuadros técnicos en todo el sistema, masificación de la Educación Media, crisis de calidad y conciencia de urgente necesidad de cambios como parte de un proyecto de restauración democrática. La educación era concebida parte del "cambio en paz" sostenido por el gobierno. Lógica de la restauración.	Completo diagnóstico empírico previo (Cepal) guiado por una lógica técnica, de marcada visión social sobre importantes problemas de la educación del país. Fuerte conciencia de la necesidad de urgentes cambios visto el rezago y crisis de calidad del sistema, a 10 años de restituida la democracia. Convicción de que los cambios previos fueron insuficientes o mal orientados. Lógica de la refundación.
Elenco impulsor	Eje: Daniel Corbo. Secretario Asesor Docente del Codicen. Equipos de inspectores. Comisiones ad-hoc integradas por figuras de prestigio de la educación pública.	Eje: Germán Rama, Director Nacional de Educación Pública y Presidente del Codicen. Técnicos de sólida formación, a veces provenientes de fuera del sistema educativo público, o incluso del sistema educativo.
Influencias intelectuales	Fundamentalmente nacionales. Reforma educativa española aplicada durante el gobierno de Felipe González	Una visión abierta al mundo, peso de figuras externas: C. Braslavsky, G. Frigerio, J. C. Tedesco. Una visión sociológica de la educación. Consultores y agencias internacionales de financiamiento.

Una primera lectura del cuadro permite visualizar el desarrollo de procesos diferentes. Si consideramos los elencos impulsores, las lógicas y las influencias intelectuales en ambas administraciones, se pueden anticipar algunas de las notas cruciales de ambos procesos, especialmente del más reciente. El Plan 86, piedra angular de la administración 1985-1989, fue ideado y diseñado en sus fases iniciales, por el Lic. Daniel Corbo, entonces un joven Asesor Docente del Codicen, y por sucesivos grupos y comisiones integradas por prestigiosos docentes, directores e inspectores, provenientes de diferentes instituciones de la educación pública. Las figuras destacadas en ese proceso fueron autoridades y técnicos pertenecientes en su totalidad al sistema educativo nacional. Con frecuencia se recibían aportes de expertos extranjeros (españoles, franceses) que eran procesados por el elenco local como insumos externos. Asimismo, cuando se revisan las fuentes bibliográficas de los documentos fundacionales y las guías programáticas del plan resulta muy clara la influencia de la reforma española.

En cambio, el Plan 96, buque insignia de la reforma de la administración liderada por Rama, si bien integró figuras destacadas del sistema educativo, se gestó desde un comienzo fuera de sus elencos institucionales. Germán Rama y sus equipos técnicos dieron forma a una concepción de la educación que no era usual en los cuadros nacionales, generada en una visión sistémica y apoyada en diagnósticos con fuerte énfasis sociológico y abundante información estadística. A ello se agrega que, salvo notables excepciones, el elenco impulsor de esta transformación prescindió en gran medida del concurso de los inspectores. A la cabeza de proyectos externos al sistema educativo colocó a jóvenes técnicos de escasa trayectoria en la educación pública [4].
Esta situación fue generando un distanciamiento progresivo entre el elenco impulsor de la reforma y un segmento importante de educadores del sistema. Es posible que la contribución mayor a ese distanciamiento fuera la clara vinculación del proyecto de cambio con fuentes de financiamiento extranjeras, y para peor -en la visión de los docentes-, con sede en Washington. Esto introdujo un factor político-ideológico que, siempre latente en la educación, se hizo explícito y contaminó toda la discusión.

La Reforma Educativa, tal como se presenta en el Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000, se basó en cuatro ejes fundamentales[5]: *La consolidación de la equidad social, el mejoramiento de la calidad educativa, la dignificación de la formación y la función docente y el fortalecimiento de la gestión institucional.*

Como se expresara líneas arriba, en el período 1995-1999 el sistema educativo incorporó tres programas de financiamiento externo con fuerte impacto en la educación del país: el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica (UTU/BID), el Proyecto de Modernización de la Educación Secundaria y la Formación Docente (MES

[4] Esto no fue algo que se inició en la administración dirigida por Germán Rama. El proyecto Mecaep (Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria) se había iniciado en la anterior administración del Codicen con financiamiento del Banco Mundial. Pero bajo la conducción de Rama se consolidaron los tres programas internacionales, y no quedaba área de influencia del Codicen que éstos no cubrieran: la educación Primaria, la educación Secundaria, la Educación Técnica y la formación docente.
[5] También se puede ver en "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995 - 1999" ANEP: 2000.

y FOD) y el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de Educación Primaria (MECAEP), el que habiendo surgido en el período anterior se consolida en éste.

MECAEP tiene como objetivos principales expandir la educación inicial, construir escuelas de tiempo completo, distribuir libros de texto, financiar proyectos que apunten a mejorar la calidad educativa, brindar capacitación docente, apoyar la gestión administrativa y crear un sistema estandarizado de medición de resultados educativos, la UMRE o Unidad de Medición de Resultados Educativos. En sentido estricto, la UMRE había sido creada en la administración anterior, pero es en el marco de la administración que se instala en 1995 que se le da forma, estructura, y un equipo que la consolida. Esta unidad funciona durante toda esta administración en la órbita del MECAEP, pero en la siguiente, año 2000, se integra a la ANEP constituyéndose como la Gerencia de Investigación y Evaluación, dependiente de la Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa.
Las características peculiares de la reforma educativa uruguaya se ponen de manifiesto cuando se las coloca en el marco de las transformaciones educativas que ocurren a nivel continental. A tal efecto, en el cuadro siguiente se sintetizan las líneas principales de reforma educativa que tuvieron lugar en la década pasada en la región.

Cuadro XXX. Líneas de reforma en América Latina y el Caribe en los años '90

Línea de reforma	*Argetnina*	*Bolivia*	*Brasil*	*Colombia*	*Chile*	*Costa*	*El*	*Guatemal*	*México*	*Nicaragua*	*Panamá*	*Paraguay*	*Perú*	*Rep.*	**Uruguay**
Reorganización institucional y descentralización de la gestión	X		X	X	X	X		X		X					
Fortalecimiento de la autonomía		X	X		X			X	X		X		X		
Mejorías de calidad y equidad: materiales, equipamiento, infraestructura	X	X	X	X	X	X	X		X				X	X	X
Reformas curriculares	X		X		X	X	X			X					X
Ampliación de la jornada escolar				X	X										X
Dignificacíon de la función docente	X		X	X	X	X	X		X		X				X
Aumento de la inversión en educación	X	X	X	X	X		X		X	X		X	X		X

Fuente: PREAL. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina,* Santiago: PREAL , 2001: 11.

2.2. La creación de la UMRE como agencia nacional de evaluación de aprendizajes, en contexto comparado

La evaluación es una herramienta fundamental para la obtención de información pertinente y válida sobre el logro de los objetivos de mejoramiento de la calidad y de la equidad del sistema. Por un lado, y como contrapartida al derecho de la población a conocer la marcha de la educación y los cambios en los logros de los estudiantes, la evaluación garantiza el seguimiento sistemático del ritmo, la calidad y la distribución de los beneficios de los avances educativos que toda sociedad democrática está obligada a realizar. Por otro, la evaluación permite la identificación de zonas problemáticas y el seguimiento de la eficacia de intervenciones específicas orientadas a combatir las inequidades que los sistemas educativos a veces contribuyen a perpetuar.

Para poder cumplir con un rol tan crucial en el desarrollo de la vida social, a lo largo de los últimos quince años los sistemas educativos latinoamericanos han creado *sistemas nacionales de evaluación,* uno de cuyos cometidos centrales es la evaluación de los aprendizajes. La aplicación de pruebas nacionales para medir los niveles de logro en los aprendizajes por parte de los estudiantes se ha ido expandiendo en el continente[6].

Los propósitos de un sistema nacional de evaluación de aprendizajes han sido recientemente sintetizados como los siguientes[7]:

- Evaluar la productividad de los maestros para establecer incentivos;
- Brindar información sobre calidad a las familias;
- *Devolver información a las escuelas y maestros para que evalúen su trabajo;*
- Establecer la acreditación de los estudiantes al finalizar un nivel de enseñanza;
- Seleccionar u ordenar a los estudiantes;
- *Informar a la opinión pública y generar una cultura de la evaluación;*
- *Contribuir a establecer estándares de calidad para el sistema educativo;*
- *Construir un "mapa" para identificar áreas y tipos de intervención;*
- *Evaluar el impacto de políticas o programas específicos;*
- Realizar estudios de tipo costo-beneficio; y
- *Contribuir a la generación de conocimiento.*

En letra cursiva hemos señalado los fines que, a nuestro juicio, son satisfechos por el sistema de evaluación de aprendizajes creado en Uruguay. Entre ellos, el que está más directamente ligado con el interés central de este artículo es el que se refiere a la devolución de información a las escuelas y a los maestros.

Otro aspecto que define a los sistemas nacionales de evaluación es el de las consecuencias de la evaluación. En esto la dicotomía es nítida: o bien la evaluación

[6] Gajardo, Marcela. *Reforma educativa en América Latina. Balance de una década*. Santiago: PREAL, 1999.
4 Ravela, Pedro (Editor); Wolfe, Richard; Valverde, Gilbert y Esquivel, Juan Manuel. *Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* . Santiago: PREAL, 2001.

genera consecuencias “fuertes” o consecuencias “débiles”. Las consecuencias “fuertes” (denominadas “high-stakes” en la literatura anglosajona), son aquellas que por implicar sanciones positivas o negativas para las escuelas se consideran de alto riesgo, como es el caso, por ejemplo, cuando las familias pueden elegir en base a los resultados de las pruebas el establecimiento donde enviarán a sus hijos. En las evaluaciones de consecuencias débiles (“low-stakes”) “los resultados tienen una función únicamente informativa y formativa”[8].

Un caso muy estudiado de sistema nacional de alto riesgo es el chileno, donde las escuelas son ordenadas en función de un índice que incluye seis factores: efectividad, superación, iniciativa, mejoramiento, igualdad de oportunidades, e integración y participación de profesores, padres y apoderados [9]. Uruguay, en cambio, es un caso de bajo riesgo. Este tipo de sistema generalmente está orientado a servir tres fines: informar al público sobre el estado del sistema educativo; brindar información a los tomadores de decisiones en lo que respecta a la definición de políticas; y “...aportar al mejoramiento de las escuelas y al desarrollo profesional de los docentes a través de la devolución de resultados por escuela...”[10]. Obviamente, el problema de fondo es cómo aprovechar lo mejor de ambos enfoques (high- y low-stakes), esto es, cómo contribuir a la formación y aprendizaje de los cuadros docentes, pero a la vez cómo incentivarlos a mejorar su dedicación y esfuerzos. En la región, Uruguay y Argentina son los únicos dos países que producen, además de informes generales de resultados, informes específicos sobre factores asociados a los resultados, informes específicos dirigidos a docentes e informes de resultados por establecimiento educativo.

Un aspecto más que define y caracteriza a los sistemas nacionales de evaluación es el de las métricas que se utilizan para reportar los resultados. Este aspecto puede resumirse en el ya clásico dilema de: evaluación referida a normas versus evaluación referida a criterios. La primera, que es la que se utiliza hoy en Argentina, Chile y Paraguay, suele presentar los resultados como porcentajes promedio de respuestas correctas, dado que se propone describir lo que los estudiantes lograron en función de lo propuesto. En cambio, la que se refiere a criterios suele presentar los resultados como porcentajes de alumnos que logran ciertos desempeños predefinidos, que se establecen como estándares o criterios sobre cuáles son los desempeños exigibles a todos los estudiantes de un cierto nivel (se utiliza hoy en Costa Rica, Ecuador y Uruguay)[11]. La evaluación que se refiere a criterios es más rica si lo que se busca es aportar elementos para que los docentes revisen sus prácticas a la luz de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes.[12]

---

[8] Ravela, Pedro, La divulgación de los resultados de las evaluaciones nacionales de aprendizajes, PREAL, Serie Políticas Diciembre 2002, Año 3, Nº 13

[9] Ravela, Pedro. *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación educativa de América Latina?*. Santiago: PREAL, 2002

[10] Ravela, 2002, pág. 7.

[11] Ver con más detalle en Ravela, 2002, Capítulo 2.

[12] Para una profundización de la diferencia entre las pruebas referidas a normas y a criterios, ver: Esquivel, Juan Manuel. *El diseño de las pruebas para medir logro académico: ¿referencia a normas o a criterios?.* En: Ravela (Ed.), 2001.

Según el testimonio de sus dos máximos conductores técnicos de los últimos 8 años, la UMRE fue creada para *"evaluar en qué grado los alumnos están aprendiendo lo que deberían aprender; detectar las desigualdades internas del sistema (por eso se le dio gran importancia a que la información fuera útil para la labor docente)y monitorear la calidad del sistema a lo largo del tiempo, cosa que solo se está haciendo a nivel de sexto."* Sus principales líneas de trabajo se dirigen a *"evaluar las competencias que logran los estudiantes al egresar de los diferentes subsistemas; elaborar reactivos, "o sea, poder ir acompañando a los docentes en la elaboración de instrumentos de evaluación"; y establecer estándares de evaluación a partir de los datos empíricos recogidos, lo que recién comienza a hacerse para el primer nivel de escolaridad."*

El sistema nacional de evaluación de aprendizajes de Uruguay queda definido entonces como sirviendo determinados fines, generando un tipo de consecuencias y utilizando una clase de métrica. Si bien esto define claramente el tipo de sistema de que se trata, es copnveniente puntualizar algunas referencias complementarias. En primer lugar, la estrategia aplicada en Uruguay dio prioridad al maestro y al director de escuela como destinatarios centrales de la información: "Durante todos estos años el director o directora de cada escuela ha sido la primera persona en conocer los resultados del establecimiento y todos los demás interesados en conocer los resultados de una escuela en particular, incluidos los propios inspectores, han debido dirigirse a la dirección de la escuela"[13]. A los directores se les entregaron los resultados en tiempo real, a los efectos que pudieran ser integrados en las evaluaciones que hacen los equipos docentes al finalizar el año escolar. Para ello, en 1996 se debieron producir 1300 informes individuales por escuela en 40 días.
Como se puede observar en el cuadro, Chile es el único país que realiza informes o publicaciones específicas dirigidas a las familias, mientras que quienes realizan informes de resultados por establecimiento educativo son Argentina, Chile y Uruguay. Como señalamos anteriormente, Uruguay lo hace en forma confidencial a cada escuela, además de los numerosos trabajos que produce la UMRE con información agregada de todo el sistema de educación primaria. El objetivo que se persigue es lograr un alto grado de involucramiento de los actores con los procesos que ocurren en sus establecimientos y que llevan a los resultados. Cabe señalar que dicha estrategia de devolución de resultados por establecimiento no es ajena al tamaño del país, su infraestructura de comunicaciones, así como la relativamente alta homogeneidad de su composición social y lingüística.

[13] ANEP-UMRE. *Evaluaciones nacionales de aprendizajes en Educación Primaria en Uruguay 1995-1999).* Montevideo: ANEP, 2000.

Cuadro XXX. Tipos de informes de difusión de resultados producidos en los países de la región

Países	Informe general de resultados	Informes específicos sobre factores asociados	Informes o publicaciones específicas dirigidas a los docentes	Informes o publicaciones específicas dirigidas a las familias	Informe de resultados por establecimiento educativo (censales) (*)
Argentina					
Bolivia					
Brasil					
Costa Rica					
Chile					
Ecuador					
Paraguay					
Perú					
Uruguay					

(*) Algunos países, como por ejemplo Ecuador, devuelven resultados por establecimiento en el marco de operativos de carácter muestral, a los que integraron la muestra.
Fuente: Ravela, Pedro. *¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?,* Santiago: PREAL, 2002: pág. 10.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis del tipo de información que llega a las escuelas de Uruguay con resultados de logro de sus alumnos.

Cuadro XXX. Uruguay. Cuadro tipo de entrega de resultados a cada escuela

	Escuela	**Escuelas del mismo contexto sociocultural del Departamento**	**Escuelas del mismo contexto sociocultural del país**	**Total Nacional**
Porcentaje de alumnos suficientes en Lengua Materna				
Porcentaje de alumnos suficientes en comprensión de texto argumentativo				
Porcentaje de alumnos suficientes en comprensión del texto narrativo				
Porcentaje de alumnos suficientes en reflexiones sobre el lenguaje.				

Fuente: Ravela, Pedro. *¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?,* Santiago: PREAL, 2002: pág. 28.

En segundo lugar, y en consonancia con el principio de no generar consecuencias fuertes para las escuelas, las pruebas no tienen efectos directos ni sobre los estudiantes ni sobre los maestros o directores. Es más, se guardó la confidencialidad de los resultados de cada escuela, dado "...el efecto de reforzamiento negativo que esta práctica tiene sobre las escuelas con mayores dificultades"[14]. En el siguiente cuadro se presenta, siguiendo a Ravela [15], una síntesis de los principales usos que se puede hacer de la evaluación: la que se llama de *bajo* y de *alto riesgo*.

Cuadro XXX . Tipología de usos posibles de las evaluaciones nacionales para mejorar el sistema educativo

BAJO RIESGO	ALTO RIESGO
Información al público sobre el estado del sistema educativo a través de la presentación periódica de resultados generales: nacionales o en grandes desagregados tipo urbano /rural o por regiones o provincias.	Exámenes de acreditación al finalizar cierto nivel educativo o pruebas de selección de los alumnos que desean ingresar al nivel terciario.
Aporte a la definición de las políticas educativas a través de la provisión de información a los tomadores de decisiones en niveles superiores e intermedios.	Establecimiento de incentivos económicos para escuelas o los docentes, a partir de resultados de sus alumnos en las pruebas y otros indicadores.
Aporte al mejoramiento de las escuelas y al desarrollo profesional de los docentes a través de la devolución de resultados por escuela y la producción de materiales de carácter didáctico.	Publicación de los resultados de cada establecimiento en la prensa con la finalidad de que las familias puedan juzgar la calidad de las escuelas y elegir la que desean para sus hijos.

Fuente: Ravela, Pedro ¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?, Santiago: PREAL, 2002: pág. 7.

Del cuadro se desprende que el uso de las evaluaciones de bajo riesgo está relacionado con una concepción formativa mientras que el uso de alto riesgo está ligado a un sistema de incentivos. En la región existen ejemplos de los dos tipos de usos de la información. Uruguay hace un uso de bajo riesgo de los resultados de las evaluaciones manteniendo la confidencialidad de los resultados por establecimiento, mientras que Chile realiza un uso de alto riesgo ordenando los establecimientos de acuerdo a un índice que toma en cuenta sus resultados educativos y que es publicado a través de la prensa escrita y de Internet para que las familias conozcan la realidad del sistema educativo. Asimismo, las políticas de incentivos económicos dirigidas al docente, tienen en cuenta los resultados que sus alumnos obtienen en las pruebas.

Ambos tipos de uso han recibido críticas. A la estrategia de alto riesgo se le objeta que contribuye a crear más estratificación dentro del sistema, a estimular que la enseñanza

[14] ANEP-UMRE, 2000 , pág. 35.

[15] Ravela, Pedro *¿Cómo Presentan sus Resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?.* Santiago: PREAL, 2002: pág. 7.

se dirija a la prueba y que todo esfuerzo tenga como fin último aprobarla. El cuestionamiento a las estrategias de bajo riesgo, en cambio, subraya la falta de estímulo a la responsabilidad sobre los resultados. Ravela plantea el dilema de garantizar la confidencialidad de los resultados de los establecimientos por un lado y el derecho de las familias de conocer cómo es el establecimiento donde asisten sus hijos, por el otro.

En tercer lugar, se busca el involucramiento de todas las escuelas del país. Por ello, la prueba aplicada en 1996 tuvo carácter censal, lo que implicó evaluar cerca de 1300 escuelas urbanas y rurales, tanto públicas como privadas, que servían a unos 50.000 niños de sexto año de primaria. *Cuarto*, se puso énfasis en evaluar competencias y habilidades y no medir contenidos tal como figuran en el programa de Primaria, lo que se liga a la evaluación por criterios y no por normas. Esto marcó un enorme cambio de concepción curricular cuyo impacto es claramente percibido por los actores claves del sistema. *Quinto*, las pruebas son públicas. Una vez aplicadas se envían a las escuelas junto a un "manual de interpretación", para que sean revisadas y criticadas por los maestros y directores. *Sexto,* a partir de la primera evaluación de 1996, sus resultados fueron utilizados para actualizar y perfeccionar, particularmente a los docentes de las escuelas ubicadas en los contextos sociales más desfavorables, a través de estrategias de participación voluntaria y grupal. *En séptimo lugar***,** se realizaron importantes esfuerzos de consulta y construcción de acuerdos en torno a esta forma de evaluación. Los esfuerzos se orientaron a la discusión del sentido de la evaluación, a la definición de las competencias a ser evaluadas y a las posibles formas de difusión de los resultados[16]. La creación de un Grupo de Consulta en el año 1996, en forma previa a la aplicación de la primera prueba censal, dio amplia legitimidad al proceso. El Grupo estuvo integrado por inspectores de alto rango, docentes del área de formación docente, maestros propuestos por la Mesa Permanente de la Asamblea Técnico Docente, representantes del sindicato de maestros, representantes de la educación privada y los dos técnicos que conducían la UMRE.

En octavo lugar, la interpretación de los resultados siempre se hizo tomando en cuenta las características socioculturales de los establecimientos educativos, como una forma de poder aislar el efecto contextual sobre el desempeño de los alumnos. *Noveno,* se investigaron las escuelas que logran mejores resultados en los contextos sociales más desfavorables, procurando identificar las características de los establecimientos, o de los antecedentes de los estudiantes, que explican esos mejores desempeños relativos. *Por último*, se operó una especie de evolución en la forma de trabajo: de un primer operativo de tipo censal y obligatorio como fue el de 1996 se pasó a una forma de evaluación voluntaria como la realizada en el año 2001. Durante ese período se realizaron operativos maestrales obligatorios con participación voluntaria y aplicación autónoma del resto de las escuelas, como fueron los que se llevaron a cabo en 1998 y 1999.

Aun cuando la información para realizar una evaluación acabada del impacto del sistema de medición de resultados en la educación primaria uruguaya es aun

[16] ANEP-UMRE, 2000.

insuficiente, algunos autores mencionan una serie de señales que mostrarían un incremento progresivo de la legitimidad de la UMRE. En un estudio publicado en el año 2000, Benveniste destaca esos avances afirmando que "hay una sensación creciente de que la UMRE ha imbuido al sistema educativo de un espíritu reflexivo e innovador"[17] Además, se valora positivamente que algunas evaluaciones, como la de 1998, hayan involucrado a los maestros desde el principio, que se haya mantenido la confidencialidad de resultados y la contextualización sociocultural de las escuelas

Sin embargo, y con un nivel igualmente insuficiente de soporte empírico, en el trabajo de Benveniste también se reconoce la existencia de ciertos niveles de rechazo o de indiferencia. Tampoco se tiene información sistemática y confiable sobre la utilización por parte de los maestros de los informes y materiales de orientación didáctica, como por ejemplo, su accesibilidad efectiva, su inteligibilidad por parte de los destinatarios, así como sobre las posibilidades reales de implementar las recomendaciones y sugerencias en ciertos contextos escolares[18].

El único estudio externo sobre la evaluación a través de pruebas nacionales en la educación primaria de Uruguay muestra indicios de impacto fundamentalmente en dos direcciones[19]. El estudio afirma que dicha evaluación ha contribuido a definir con claridad qué conocimientos y que competencias deben alcanzar los niños al culminar esta etapa de su educación, revelando algunas carencias tanto a nivel de programas como de prácticas vigentes y que ha estimulado la actualización didáctica y disciplinaria de los maestros a partir del trabajo que se realiza en las escuelas sobre los informes confidenciales y los materiales de discusión técnico-pedagógico. El estudio pone en descubierto, además, algunos factores que reducen las posibilidades de aprovechar la información y los materiales que se envían a las escuelas. Estos se refieren fundamentalmente a la falta de tiempo de los maestros para destinar a esta tarea y a "la rotación de los equipos docentes en algunas áreas"[20].

[17] Benveniste, Luis, La evaluación del rendimiento académico y la construcción de consensos en Uruguay, PREAL, Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluaciones, Santiago de Chile, Abril del 2000.
[18] ANEP-UMRE., 2000.
[19] Benveniste, Luis. *La evaluación del rendimiento académico y la construcción de consensos en Uruguay.* Lima: GRADE-PREAL, 2000.
[20] ANEP-UMRE, 2000, pág. 74.

FACTORES QUE AFECTAN LA RESPUESTA A LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN DE APRENDIZAJES 3.

Para abordar las interrogantes que guiaron la investigación, partimos afirmando la existencia de tres grupos de factores que afectan la reacción ante la propuesta de evaluación, tanto a nivel de las políticas y la toma de decisiones, como a nivel de directores y maestros en las escuelas. Ellos son, los marcos generales de referencia que los actores construyen para ubicarse en la realidad –que llamamos *lógica corporativa, profesional o político-ideológica*; los que operan al nivel de cada escuela y se vinculan con dinámicas institucionales típicas de centros educativos que ponen en práctica una innovación; y las propias características de la propuesta de evaluación de aprendizajes y sus formas de implementación –como la calidad de sus pruebas, de los materiales de difusión que se utilizan, de las instancias de formación en servicio, de los operativos de aplicación de las pruebas, entre otros.

3.1. Características de los marcos generales de referencia para evaluar la realidad: las lógicas corporativa, profesional y político-ideológica

Los avatares de la historia de los sistemas educativos nacionales sedimentan en matrices institucionales particulares. Esas matrices constituyen la base de las "definiciones de la realidad" de esos sistemas, esto es, de la forma en que sus miembros se perciben a sí mismos. En este sentido, la educación primaria pública uruguaya "es" un conjunto de cosas que constituyen su identidad, y que la distinguen de otras de la región y del mundo, e inclusive de la educación privada, o de otros niveles, dentro del propio país.

Por ejemplo, la educación primaria pública uruguaya provee de orgullo a sus miembros por su nivel ejemplar en el continente; por constituir uno de los ejes más importantes de la integración social del país; por la profesionalidad de los docentes, en su totalidad titulados; por su sistema de concursos, que coloca a cada quien en el cargo al que aspira según su idoneidad probada ante pares y jerarcas; por la legitimidad, incuestionable y sostenidamente respetada a lo largo y ancho del país, de la figura del maestro; por la imagen del "maestro director" como un *primus inter pares*, que comparte con sus maestros la responsabilidad de la marcha de la escuela –sensiblemente diferente de lo que es un director de educación media-. Se trata entonces de una concepción vastamente compartida de la escuela pública como constructora de ciudadanía, de nacionalidad y de cultura. El respeto que la sociedad toda manifiesta a la educación primaria y a sus miembros se traduce en una merecida y elevada autoestima, en la que la fuerza de la corporación es importante. En palabras de uno de los dirigentes gremiales entrevistados: "*el maestro uruguayo es un maestro excelente en general, pero tiende a pensar que el mundo termina en el portón de su escuela",* como si nada fuera del sistema de educación primaria fuera necesario para su labor.

Estos elementos de la "cultura media" del maestro uruguayo pueden haber pesado en su actitud ante la propuesta, puesto que su mensaje central era que la evaluación que

el sistema generaba internamente era insuficiente para evaluar la marcha de la educación. A ello debe agregarse el hecho coyuntural que la unidad destinada a evaluar los aprendizajes era ajena al sistema. En efecto, desde el marco de referencia que proveía este "ethos" institucional, la presencia de una UMRE cuyo funcionamiento no se regulaba por las normas del sistema de educación primaria, con su Consejo, sus inspecciones, su escala salarial, su estatuto docente y sus concursos, que asignaba salarios con recursos de origen extranjero y con criterios externos al sistema, seguramente afectó la reacción de los maestros, directores e inspectores a la propuesta, más allá de las bondades técnicas de la misma. Si bien es posible que tales factores hayan afectado de manera diferente a los más jóvenes que a los viejos, o a los maestros que a los inspectores, el sustrato común existe. Para propósitos de su analisis posterior, hemos clasificado la orientación que domina la evaluación de la realidad como *lógica corporativa* cuando la misma da prioridad a las amenazas que pueden plantear las propuestas de cambio a los intereses y conquistas colectivas del grupo específico de pertenencia. Las situaciones en las cuales ese tipo de lógica tiene influencia son conguentes con identidades, imágenes institucionales y formas de apreciar la realidad similares a las recién descriptas.

Un segundo conjunto de factores relacionados con estos marcos de referencia generales que afectan la receptividad a los cambios se vincula a la cuestión político-ideológica. Como mencionamos anteriormente, el hecho que el dinero que financiaba la reforma se ubicara en Washington alimentó todo tipo de sospechas y argumentos. La principal era que el nuevo sistema de evaluación formaba parte de una estrategia del imperialismo norteamericano y del modelo capitalista para instalarse en el pais. Si bien este fenómeno trascendía cada escuela, el mismo tuvo impacto en las culturas institucionales de cada centro educativo, lo que se revelaba en particular en las creencias y posturas explícitas de los dirigentes y militantes gremiales. Hemos clasificado este conjunto de orientaciones como correspondiendo a una *lógica político-ideológica*.

Y por último, existe un conjunto de factores asociados a una manera de ver la realidad en la que priman las oportunidades profesionales o de crecimiento técnico que ésta ofrece, y no tanto los intereses que las propuestas sirven, o las amenazas que significan para la corporación. Está más ligada a la profesión del docente y a sus oportunidades de crecimiento y desarrollo. Llamaremos a ésta, la *lógica profesional.*

3.2. Los factores al nivel de las escuelas

En los últimos años, los análisis de las causas de los éxitos y fracasos de las reformas en educación se han concentrado en los factores que operan al *nivel de las organizaciones concretas* en las que se ponen en práctica los cambios, es decir, escuelas, liceos, centros de formación, universidades, siendo particularmente reveladores aspectos referidos a sus culturas, sus metas, sus sistemas de creencias y sus liderazgos. A su vez, existe un conjunto de factores ubicados en el *nivel de los actores.* Entre éstos se destacan aquellos que tienen que ver con los directivos de los

centros educativos, especialmente la reconstrucción que éstos hacen del proceso de reforma en sus centros, y aquellos que tienen que ver con las condiciones de trabajo de los docentes, en particular sus patrones de colaboración con otros docentes, sus espacios de participación y sus experiencias de formación en servicio. Todos estos factores se entrecruzan cuando se pone en marcha una reforma, influenciados a su vez por el peso relativo en cada centro de las distintas lógicas antes mencionadas.

Numerosas reformas introducidas desde el nivel central han puesto en evidencia la importancia de los mecanismos de adaptación de las innovaciones a las condiciones de cada contexto, cuyo funcionamiento deficiente suele asociarse a instancias de desorden, pérdida o transmisión distorsionada de información. De hecho, los procesos mediante los cuales el centro reacciona a iniciativas de cambio inducidas desde el exterior son diversos y complejos. Van der Vegt y Vandenberghe[21] sostienen que el grado de adopción de una innovación externa depende por un lado, de la capacidad del centro para desarrollar *arreglos estructurales* en apoyo a la implementación, como la constitución de grupos ad-hoc que lleven adelante aspectos operativos del cambio, y por otro, de la manera en que el proceso es conducido a través de diversas *funciones guía,* tales como la clarificación de los conceptos introducidos por el cambio, la provisión de asistencia y apoyo, o el ejercicio de presiones en la dirección a la que apunta el cambio.[22] Tanto en la creación de los arreglos estructurales como en el ejercicio de las funciones guía, el rol de las figuras directivas es central.

Un concepto que ha permitido explicar muchos fenómenos que ocurren durante los procesos de cambio es el de cultura organizacional. Rossman, Corbett y Firestone [23], por ejemplo, afirman que la aceptación de proyectos de mejoramiento en los centros educativos depende de sus culturas, ya que la aceptación o la resistencia al cambio está arraigada en las definiciones básicas compartidas por los actores sobre lo que es bueno o lo que es verdadero y en la importancia del choque cultural entre los valores y normas implícitas en la innovación y aquellos preexistentes en el centro [24].

La introducción de un sistema nacional de evaluación externa de aprendizajes plantea en toda su crudeza la posible colisión entre la propuesta y las formas comnvencionales con que los maestros, los directores, y los inspectores –en forma individual y colectiva- evalúan el aprendiza de sus alumnos. De ahí el lugar central que ocupó en n uestro estudio el analisis de la cultura organizacional.

La evaluación afecta un conjunto de creencias que son medulares a la actividad docente, como las referidas a la relación entre las formas de enseñar y las formas de evaluar, a los criterios de justicia implícitos en todo acto de evaluación, a la pertinencia o no de evaluar a todos los niños con los mismos instrumentos más allá de

[21] Van der Vegt, R. Y Vandenberghe, R. *Schools implementing a central reform policy. Findings from two national educational contexts.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, San Francisco, 1992.
[22] Ver también Van Tulder. M., Van del Vegt, R. Y Veenman, S. “In-service education in innovating schools: a multi-case study”. *Qualitative Studies in Education* 6(2), 129-142, 1993.
[23] Rossman, G, Corbett, H. Y Firestone, W. *Professional cultures, improvement efforts and effectiveness. Findings from a study of three high schools.* Philadelphia: Research for Better Schools, 1985.
[24] Staessens, K, y Vandenberghe, R. “De cultuur van een school: omschrijving en betekenis voor onderwijs innovatie”. *Pedagogische Tijdschrift*, 12(6), 341-350, 1987.

consideraciones de contextos diferentes, el clásico dilema de la evaluación de procesos versus la de productos, por mencionar las más salientes. La forma en que la innovación afecta estas creencias, y la manera en que los actores involucrados la entienda, son dos aspectos claves en la determinación del proceso en curso.

Al nivel de los actores, la manera en que los directores manejan la propuesta innovadora con sus equipos docentes se ha mostrado crucial para el proceso de cambio[25]. La forma en que clarifican el significado de la innovación para su trabajo cotidiano, los arreglos estructurales que son capaces de construir, y su manera de ejercer las funciones-guía reseñadas, son todos aspectos centrales a la cuestión. Los directores construyen la cultura institucional día a día, y el lugar que asignan en su trabajo cotidiano a la innovación constituye un mensaje claro para sus colegas. Por ende, en la investigación fue importante indagar de qué manera los directores perciben la propuesta de cambio, pero también, y muy especialmente, de qué manera los maestros visualizan el potencial transformador del liderazgo de su director.

Otro conjunto de factores de peso significativo en los procesos de cambio educativo son las condiciones de trabajo de los docentes. Son muchos los investigadores que han indagado acerca de aspectos de esas condiciones que se asocian a éxitos en la adopción de cambios. En esta línea, los trabajos pioneros han subrayado la naturaleza de las redes de interacciones que se forman entre docentes de un mismo centro[26]. Alrededor de este tema se pueden identificar tres líneas de investigación: la de las escuelas efectivas[27]; la del mejoramiento escolar; y la que estudia la docencia como una carrera en la que las condiciones de trabajo y los procesos de cambio tienen roles decisivos[28].

---

[25] Aristimuño, A. *Schools do matter. A study about the implementation of remedial courses in four public high schools in Uruguay.* Tesis doctoral. Katholieke Universiteit Leuven, 1996. Aristimuño, A. *El cambio en la educación. Análisis de la implementación de cursos de compensación a nivel público.* Prisma (11): 21-54, 1999.
Vandenberghe, R. *The principal as maker of a local innovation policy. Linking research to practice.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Washington, 1987. Vandenberghe, R. *Development of a questionnaire for assessing Principals' change facilitator style.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, New Orleans, 1988.

[26] Fullan, M. *The meaning of educational change*. New York: Teachers College, 1982.

[27] El movimiento de las escuelas efectivas ha contribuído en fuerte medida al avance en el conocimiento de los procesos de cambio, pero esto no invalida un importante cuestionamiento. Este movimiento surge en Estados Unidos, en instituciones urbanas de población de bajo nivel socioeconómico, en la década de los 80. Ante un problema de bajos resultados académicos y difícil manejo de la disciplina, en varias instituciones de este tipo se implementaron programas similares cuya base era firmeza disciplinaria, orden, énfasis en las habilidades básicas, y construcción de una misión institucional. Estos programas dieron rápidos resultados en términos de disciplina y rendimiento, pero su generalización, si tenemos en cuenta una seria advertencia epistemológica formulada por Paul Berman en 1981, no debería ser trasladada a otros contextos, como si se tratara de una tecnología que funciona bien, independientemente de la especificidad del contexto y de los actores.

[28] Para profundizar en la línea de las escuelas efectivas, ver: Purkey, S. y Smith, M. "Effective schools: a review". *The Elementary School Journal*, 83(4), 427-452, 1983; y Rosenholtz, S. *Teachers' Workplace. The social organization of schools.* New York: Longman, 1988.

Para profundizar en la línea del mejoramiento escolar –school improvement-, recomendamos: Fullan, M. *Change forces. Probing the depths of educational change*. Londres-Philadelphia: Falmer, 1993; y Mc. Laughlin, M. "Teacher evalution and school improvement". En A. Lieberman (ed.), *Rethinking school improvement. Research, craft and concept* (pp. 62-175). New York, Teachers College Press, 1986. Para profundizar en la línea de la docencia como una carrera, sugerimos: Hargreaves, A. *Individualism and individuality: reinterpreting the teacher culture.* Trabajo presentado en el encuentro anual de la AERA, Boston, 1990; Kushman, J. "The organizational dynamics of teacher workplace commitment: a study of urban elementary and middle schools". *Educational Administration Quarterly* 28(1),

En la literatura de las escuelas efectivas se sostiene que las instituciones que logran mayores niveles de cambio son aquellas en las que los docentes se observan mutuamente en sus clases, interactúan con frecuencia y comparten conocimientos técnicos. Las culturas docentes que se destacan por patrones colaborativos estarían mejor preparadas para afrontar las inseguridades que genera la participación en un proceso de cambio. La existencia o no de formas de trabajo colaborativo a través de las cuales los maestros y sus directores puedan discutir el significado que esta evaluación tiene para ellos, y específicamente los resultados concretos logrados al nivel de la escuela en la que trabajan, es un aspecto central a investigar[29].

Otra condición del trabajo de los docentes que lleva a mayores niveles de cambio es la de participar en instancias de formación permanente. Esto es un círculo virtuoso: en la medida en que los docentes se perfeccionan, estarán más dispuestos a participar en procesos de cambio, e incluso a proponerlos ellos mismos, y su participación será desde una perspectiva más técnica y calificada. De hecho, como lo plantea Fullan[30], la formación de los docentes es considerada como una pre-condición para el cambio [31]y la clave para el desarrollo del currículum. En el caso que estamos investigando, el número y la calidad de los circuitos de formación en servicio que permiten a los maestros y directores un mejor manejo de los materiales de la UMRE es un factor crucial para comprender las características del proceso de cambio[32].

Adicionalmente, se ha señalado que la participación de los docentes en la toma de decisiones en aspectos técnicos aumenta su grado de involucramiento con estos procesos contribuyendo de este modo a los procesos de cambio[33]. El progresivo crecimiento de la participación posiblemente explica parte de la gradual disminución de la resistencia que enfrentó la propuesta de evaluación en el país. Por ende, la naturaleza, mecanismos y reacciones a la participación docente son aspectos significativos del presente trabajo.

Por último, la investigación reciente también enfatiza otras condiciones del ambiente de trabajo docente que generan niveles de dedicación y motivación elevados. Entre éstos son decisivos la expresión de apoyo y retroalimentación positiva por parte de colegas y directores, la protección o liberación de tareas administrativas así como de todas las que se relacionan con los problemas de disciplina de los alumnos, y la provisión de condiciones materiales estimulantes en términos de salarios, edificios y apoyos

---

5-42, 1992; y Mc. Laughlin, M y Yee, S. "Schools as a place to have a career". En A. Lieberman (ed). *Building a professional culture in schools* (pp. 23-44). New York, Teachers College Press, 1988.

[29] Desarrollos más recientes se ocupan de estudiar la tensión que existe en el trabajo docente entre autonomía y colegialidad, es decir, entre la necesaria independencia que necesitan para desarrollar su práctica y la colaboración y apoyo de los colegas. Clement, M. Y Vandenberghe, R. *Teachers' professional development: a solitary or collegial (ad)venture?* Ponencia presentada en el encuentro anual de la AERA, Chicago, 1997.

[30] En Op. Cit., 1982.

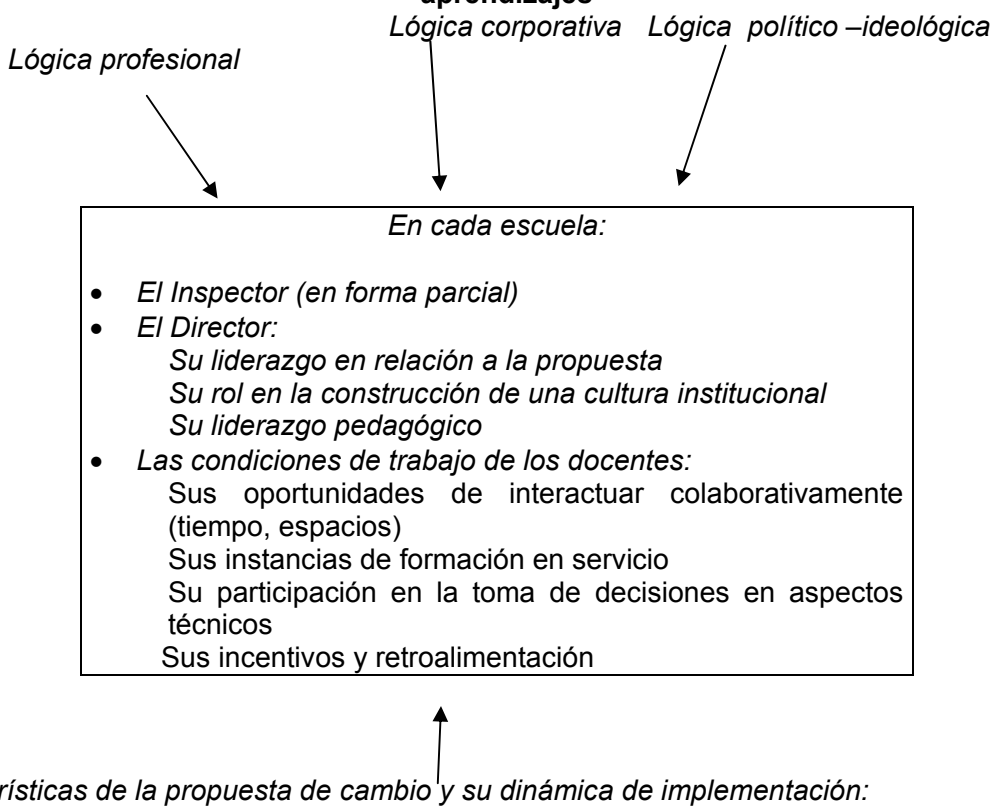
[31] Clark et. al, *Op. Cit*, 1984 y Mc. Laughlin, M., *Op. Cit*., 1986.

[32] Ya hemos señalado que investigaciones previas sobre las condiciones que afectan el aprovechamiento de los materiales de la UMRE han apuntado a este tipo de factores Ver Benveniste, Op. Cit., 2000.

[33] Tal como lo demuestra Mc. Laughlin, en Op. Cit., 1986.

didácticos[34]. Por lo tanto, el estudio examina las condiciones concretas del trabajo diario de los maestros uruguayos, especialmente en las escuelas de contexto sociocultural más carenciado, en relación a las maneras específicas en que dichos actores son capaces de asimilar la nueva propuesta de evaluación de aprendizajes. En el siguiente gráfico se incluye el esquema de análisis construido a partir de la consideración de los diversos factores que inciden en el uso e impacto de la innovación.

Gráfico 1. Factores que inciden en el uso e impacto de la propuesta de evaluación de aprendizajes



[34] Firestone, W. The commitments of teachers: implications for policy, administration and research. En S. Bacharach (Ed.), *Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy, 1* (pp. 151-183). Greenwich: JAI Press, 1990.

EL IMPACTO EN LAS POLÍTICAS Y EN LOS TOMADORES DE DECISIONES 4.

De acuerdo al esquema de análisis propuesto, los responsables de las políticas educativas son los inspectores, autoridades, y dirigentes gremiales. Si bien los directores de escuela toman decisiones importantes que afectan la marcha del sistema educativo, en este estudio han sido considerados como actores clave que operan fundamentalmente al nivel de las escuelas. En virtud de ello, el impacto que esta propuesta de evaluación ha tenido sobre los directores, será analizado en una sección específica dedicada a las características de dicho impacto en el nivel de las escuelas.

Es muy clara la respuesta de la totalidad de los inspectores entrevistados. El impacto ha sido fuerte y se nutrió de la observación de los efectos de la propuesta en el trabajo de maestros y directores. Hubo consenso entre los inspectores entrevistados en relación al cambio que generó la propuesta en la concepción didáctica. La constatación que todas las escuelas "*comenzaron a trabajar con un modelo didáctico unificado, que está explicitado en los textos pero no en el programa escolar"* es muy importante. También fue significativo el descubrimiento de los niveles de insuficiencia en las pruebas de matemática: el hecho de que fueran peores que en lengua "*fue una sorpresa para el magisterio nacional, y llevó a análisis muy interesantes".*

Específicamente sobre el trabajo de los inspectores, uno de ellos puntualizó: *"Hasta las pruebas de la UMRE el único indicador que manejábamos sobre rendimiento era el porcentaje de repetidores por escuela, que es altamente subjetivo (...). A partir de la UMRE, el indicador es el porcentaje de rendimiento satisfactorio en lengua y matemática (...) Es algo muy importante para tomar decisiones acerca de determinadas políticas".* Tanto en las reuniones de planificación de inspectores nacionales y departamentales, como en las juntas de directores a nivel departamental, los datos de la UMRE se constituyeron en un insumo clave para la planificación.

Otros inspectores entrevistados expresaron no solo que las evaluaciones de la UMRE constituyen uno de los insumos que se tienen en cuenta para realizar las planificaciones de las inspecciones, sino también que en los últimos años, el modelo utilizado en las evaluaciones semestrales y anuales que producen las inspecciones ha mejorado gracias a *"muchos de los aprendizajes que hemos hecho de la UMRE*". Una inspectora nacional sostuvo incluso, que uno de los formularios centrales que utiliza la Inspección Técnica fue fuertemente influenciado por la UMRE.

Uno de los técnicos de la UMRE, sin embargo, matiza la responsabilidad de la agencia de evaluación. Sostiene que la creación de algunas políticas no puede atribuirse a la influencia directa de la UMRE, aunque sí puede afirmarse que "*aporta mucha información para que se continúe con estas inversiones y estos esfuerzos".* En términos generales, la UMRE "*generó un modo de evaluación, recuperó la importancia de los aprendizajes que todos los alumnos tenían que lograr, puso énfasis en la comprensión de textos, en un modo de visualizar la producción escrita diferente de corregir*

ortografía; en la capacidad de resolución de problemas en matemáticas más que en resolver cuentas...".

Un dirigente gremial abona el fuerte impacto de la UMRE sobre las políticas: *"la administración Rama generó un eje argumental que hizo a la focalización de políticas compensatorias y a la restitución de la imagen de la escuela pública".*

Por último, las respuestas de todos los actores entrevistados corroboran que los indicadores introducidos por la UMRE constituyeron la base para la selección de escuelas que serían incluidas en los programas de focalización de recursos.

EL IMPACTO AL NIVEL DE LAS ESCUELAS 5.

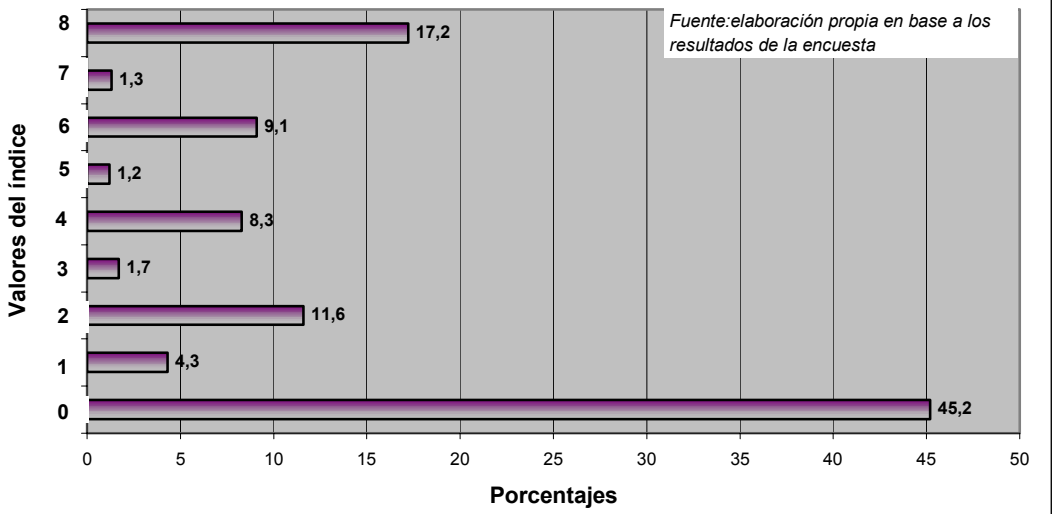
Tal como expresamos líneas arriba, la propuesta de la UMRE apostó en forma muy clara a la modificación de las prácticas de maestros y directores en el nivel concreto de las escuelas. Como acabamos de ver, las autoridades en los niveles altos del sistema reconocen un impacto importante en las propias escuelas. Se torna imprescindible, entonces, profundizar en las dinámicas que este sistema generó en las escuelas del país, de acuerdo a lo que los propios actores manifiestan. A este respecto, una primera señal acerca del éxito final de la propuesta es la proporción de docentes que modifican sus prácticas de enseñanza y de evaluación de aprendizajes en virtud de su exposición a los materiales de la UMRE.

5.1. Una primera mirada sobre el impacto en las escuelas. La aplicación autónoma

Para medir dicho impacto elaboramos un índice sumatorio simple. El índice combina las respuestas de los maestros, por sí o por no, a la pregunta sobre si cada uno de los cuatro materiales con que se presentaron aspectos básicos de la propuesta había provocado cambios en sus formas de enseñar y de evaluar[35]. Como se puede observar en el Gráfico 2, donde el valor "0" significa que ninguno de los materiales produjo cambios en sus prácticas y "8" que todos los materiales lo hicieron, un 45.2% de los maestros no fueron afectados en sus prácticas por los documentos de la UMRE, mientras que el 54.8 % restante declaró que al menos uno de esos materiales los había afectado.

[35] El conocimiento sobre la propuesta de evaluación se indagó preguntando sobre el grado de información, lectura y discusión del maestro sobre cada uno de los materiales siguientes: las pruebas de lengua y matemática, el manual de corrección de las pruebas de tercer año, el manual de interpretación de los resultados y el informe que presenta los resultados de la evaluación de aprendizaje realizada en 1999. **En el anexo 4 se presenta el formulario ¿???.** El índice sumatorio simple se construyó con las respuestas a las preguntas 14,15,19,20,24,25,29 y 30, cuyos valores van de 0 a 8. **La construcción de los índices utilizados en este capitulo se incorpora en el Anexo 2.**

Gráfico 2. Porcentaje de maestros según incidencia de los materiales de la propuesta de evaluación sobre sus modos de enseñar y evaluar



La apreciación de estos datos plantea el dilema de la copa media llena o la copa media vacía. Sin embargo, sise tiene en cuenta la reconocida lentitud con que maduran las consecuencias de las reformas educativas, el hecho de que, en poco más de seis años desde la primera prueba de evaluación, más de la mitad de los docentes haya declarado que los materiales de la UMRE habían tenido consecuencias sobre sus maneras de enseñar y de evaluar parece más bien corroborar y complementar apreciaciones positivas ya mencionadas sobre los efectos de la innovación propuesta.

Es necesario retener que una alta proporción de los maestros encuestados no había experimentado la aplicación de un operativo de evaluación en su propia escuela, ya que, salvo en el caso del Censo de 1996, todos los demás operativos de la UMRE fueron muestrales. Esta circunstancia permite considerar como “aplicación autónoma” a toda aplicación de las pruebas UMRE o a sus criterios de corrección, por parte de maestros cuya escuela no había participado en los respectivos operativos. En el cuadro que se presenta a continuación puede verse el importante porcentaje de maestros y escuelas que decidieron aplicar las pruebas de los operativos 1998, 1999 y 2001 en forma autónoma. Asimismo, la encuesta revela que un alto porcentaje de estos maestros (mayor al 93% en todos los casos) decidió corregir los resultados de acuerdo a los criterios de la UMRE. También resulta relevante constatar que el porcentaje de escuelas que aplicó las pruebas en forma autónoma aumentó en forma sostenida, pasando de un 67.4% en 1998 a casi el 90% de las escuelas en el año 2001. Todo indica entonces, un nivel de aceptación de la propuesta de evaluación razonablemente alto entre los docentes.

Cuadro XXX. Porcentaje de maestros y escuelas no seleccionados en la muestra que aplicaron la prueba de evaluación de aprendizajes. Total del país.

	Curso y año de la prueba		
	3º curso, 1998	6º curso, 1999	4º curso, 2001*
Maestros	78.1 (N=73)	76.3 (N=59)	73.1 (N=108)
Escuelas	67.4 (N=46)	76.1 (N=46)	89.5 (N=76)

* La prueba del 2001 fue autónoma. La decisión de aplicarla correspondió a la escuela.

5.2. Las características de la propuesta en la visión de los maestros y directores

De acuerdo a nuestra lógica de análisis, las características de la propuesta de evaluación y su evaluación por los usuarios afectan la forma en que ésta es implementada en las escuelas. Si bien a la hora de explicar avances y bloqueos, el paradigma que impera en el análisis de los procesos de cambio educativo prioriza al actor y a su contexto institucional, no es un aspecto menor el considerar ciertos aspectos "duros" de la innovación misma a la que los actores reaccionan.

Los aspectos que proponemos analizar en este caso son: Las características de las *pruebas de evaluación* de aprendizajes aplicadas; Las características de los *operativos de aplicación* de las pruebas; Las características de los *informes de resultados*; Las características de los *materiales de apoyo* (manuales de interpretación de resultados y guías metodológicas); Las *formas de difusión* de los resultados; Las *actividades* de apoyo realizadas, especialmente las instancias de capacitación y finalmente, El grado de *participación en temas técnicos* que tuvieron los diferentes actores.

Para este análisis partiremos de la información recogida a través de los tres instrumentos del trabajo de campo: las 14 entrevistas, la encuesta nacional a maestros y directores de 78 escuelas, y los grupos de discusión realizados en cuatro escuelas comunes y de práctica con bajos niveles de aceptación de la innovación. El análisis incluye la descripción de estos aspectos de la innovación, tal como la formulan quienes diseñaron la propuesta, así como su evaluación según todos los actores involucrados: los técnicos responsables, las autoridades del sistema, los inspectores, los directores, los maestros, y los dirigentes gremiales. Como se verá, las opiniones divergen en algunos puntos. El siguiente cuadro, donde por razones de espacio seleccionamos los aspectos más significativos, sintetiza la información que vamos a analizar.

Cuadro XXX: Porcentaje de maestros y directores que formulan una opinión positiva sobre distintos aspectos de la propuesta de evaluación de aprendizajes

Aspectos de la propuesta	Directores	Maestros
Materiales de apoyo	85.9	52.3
Tipo de instrumentos utilizados (las pruebas)	73.1	48.7
Forma de presentación de los resultados (los informes)	66.7	42.6
Forma de aplicación de las pruebas (los operativos)	67.9	43.1
Forma de difusión de los resultados	75.6	37.9
Aprovechamiento real de los resultados en su escuela	50.0	37.8
Posibilidad práctica de implementar la propuesta	56.4	34.4
Localización institucional del organismo que diseñó la propuesta	47.4	34.2
Actividades de apoyo dentro de la escuela	51.3	33.2
Actividades de apoyo fuera de la escuela	46.2	27.1
Oportunidades participación de docentes en el diseño de las pruebas	25.6	23.2

Fuente: elaboración propia en base a los resultados obtenidos de la encuesta a maestros y directores.

- Las características de las *pruebas de evaluación* de aprendizajes aplicadas

Como se desprende de la lectura del cuadro XXX, casi las tres cuartas partes de los directores (un 73.1%) y casi la mitad de los maestros consultados en la encuesta nacional (un 48.7%) plantearon una opinión positiva sobre las pruebas, siendo ésta una de las respuestas más favorables entre los once aspectos sobre los que se les pidió opinión.

Uno de los dirigentes gremiales entrevistados, manifestó que uno de los factores que operó como facilitador de la implementación de la propuesta de evaluación de aprendizajes fue la calidad técnica de las pruebas En sus propias palabras: *"las pruebas no han merecido objeciones, los instrumentos han sido claros. En general la gente reconoce validez y confiabilidad a las pruebas, que es lo que deben tener".*

Pese a que los participantes en los grupos motivacionales fueron reclutados en escuelas con altos niveles de rechazo a la propuesta, algunos docentes manifestaron su acuerdo con la forma de medir las competencias.

De todos modos, resta un número significativo de maestros que pueden estar considerando las pruebas como algo negativo, o por lo menos, que no les asignan atributos positivos. En los grupos motivacionales se expresaron las siguientes ideas sobre las pruebas: *no se sabe bien para qué se aplican ni quién las elabora; los contenidos no están relacionados con cada niño, y constituye una debilidad de las pruebas que no permitan identificar a cada niño para trabajar sobre sus errores particulares; es algo negativo que las pruebas sean de tipo objetivo dado que por ello "no contextualizan"; las pruebas son muy difíciles; o no contemplan el trabajo del docente en el aula.*

Si se analizan los argumentos planteados por estos maestros, puede vislumbrarse que detrás de ellos, además de un importante desconocimiento sobre los objetivos o la identidad de los autores de las pruebas, también está presente una cierta lógica corporativa que reacciona ante lo externo de las pruebas, oponiendo lo que las pruebas aportan (un conocimiento "desde afuera", "descontextualizado") a la capacidad de los docentes de conocer y evaluar a cada niño en sus circunstancias concretas. No se concibe una posible complementariedad entre ambas miradas.

En otros ámbitos de trabajo del sistema de educación primaria, el recelo a la mirada externa aparece claramente como un bloqueo propio de la corporación. Uno de los inspectores entrevistados fue autocrítico a este respecto. El mismo sentenció: "*los maestros somos muy celosos y no nos gusta que nos evalúen de afuera",* y agregó que la evaluación que se hacía en el sistema a nivel de la educación primaria antes de la aparición de las pruebas nacionales podía llevar a miradas endogámicas que indujeran a errores de apreciación: "*nos estuvimos mintiendo por mucho tiempo".*

Uno de los dos técnicos que han dirigido la UMRE hasta ahora, que fue entrevistado, participó de muchas instancias de discusión sobre las pruebas en las que se enfrentó a estos argumentos corporativos de recelo hacia las miradas externas. Uno de los argumentos centrales en la reacción de los maestros, como hemos visto, es que este tipo de pruebas no permite identificar a cada niño, ni contextualizar su realidad, sus problemas y sus limitaciones. Llevando este argumento a un extremo, expresa el técnico, llegamos a la "ideología del niño feliz" que, según él, en palabras de una maestra a la que conoció en estos encuentros, se puede resumir así: *"la inspectora dice que a estos niños no les exijamos tanto, porque igual ellos se van a ganar la vida jugando al truco, en cambio es importante que el niño esté feliz, que se lleve un lindo recuerdo de la escuela".* Para este técnico, lo que las pruebas pusieron sobre el tapete es que "*existen determinados aprendizajes que sí o sí se les deben exigir a <u>todos</u> los niños, que <u>todos</u> deben aprender, y que esto es lo realmente democratizador.*"

- Las características de los *operativos* de aplicación de las pruebas

Así como las pruebas fueron cambiando a lo largo de los años, también se tranformaron los operativos a medida que los responsables técnicos iban ganando experiencia. Como vimos, las pruebas llegan a las escuelas para ser aplicadas por aplicadores externos que cumplen determinados requisitos. En el primer operativo los aplicadores fueron estudiantes de magisterio sin experiencia en estas tareas ni conocimiento del ambiente de una escuela, lo que si bien no afectó la calidad del trabajo si generó algunas dificultades. A partir de 1998, los aplicadores han sido siempre maestros (nunca el maestro del grupo ni de la escuela)[36].

[36] Sin embargo, el maestro del grupo puede quedarse en el salón para supervisar aspectos relacionados con la disciplina, el orden, y el buen desarrollo de la instancia. En todo caso en que el aplicador percibe alguna conducta del maestro que puede afectar las respuestas de los niños, las pruebas del grupo son observadas y son retiradas del operativo

Estos operativos de aplicación de las pruebas fueron evaluados como positivos por un 67.9% de los directores y un 43.1% de los maestros, siendo para estos últimos el tercer aspecto mejor evaluado del total de once ya mencionados. Puede resultar interesante considerar algunos argumentos expresados por un número de maestros que participó en los grupos de discusión y que apuntan a un rechazo basado en las características del operativo. Para ellos, los operativos constituyen momentos "*atípicos y perversos*", en los que no se comprende por qué los aplicadores no pertenecen a las escuelas, ni porque las cajas con las pruebas lleguan en cajas selladas que solo se pueden abrir en las clases, lo que constituye "*una falta de respeto para la profesión*". Además, por el "*problema del lector óptico, no se puede borrar y esto asusta a los alumnos (...) los niños, entonces, sienten un bloqueo que seguramente incide en los resultados".* Este tipo de argumento fue parcialmente neutralizado en uno de los grupos argumentando que estas características de los operativos buscaban lograr una cierta objetividad y homogeneidad de condiciones de aplicación en todas las escuelas evaluadas.

- Las características de los *informes de resultados* y de los *materiales de apoyo*

Como vimos, en Uruguay se dio gran importancia a la información que se hace llegar a las escuelas, ubicando los resultados logrados por sus estudiantes, en relación a las variables socioculturales que pueden contribuir a su explicación. Además, se produjeron una serie de informes nacionales, con resultados agregados, y estudios sobre los factores institucionales y pedagógicos que inciden en los contextos más desfavorecidos. A este tipo de informes la UMRE sumó una importante producción de materiales destinados a apoyar el trabajo de los maestros, no solo en los casos en que la corrección de las pruebas se realizó en forma autónoma en las propias escuelas (con la guía de los Manuales de Corrección de pruebas), sino también en los aspectos didácticos, donde los materiales apuntan a corregir los errores y salvar las dificultades más frecuentes que enfrentan los docentes en el aula (con Guías de Especificaciones y sugerencias didácticas o Aportes para el trabajo en las escuelas).

Un 66.7% de los directores y un 42.6% de los maestros encuestados evaluó en forma positiva los informes de resultados, mientras que un abrumador 85.9% de los directores y un 52,3% de los maestros lo hizo así en relación a los materiales de apoyo, siendo éste el aspecto mejor evaluado por ambos actores. A su vez, en los grupos de discusión realizados en cuatro escuelas de altos niveles de rechazo, no se esgrimieron argumentos en contra de los materiales, a pesar de existir, como vimos, argumentos en contra de las pruebas. Todos estos resultados son altamente significativos, y probablemente apuntan hacia una de las fortalezas del sistema de evaluación de aprendizajes de Uruguay.

Probablemente un factor que explica esta fortaleza está ligado al tipo de técnico que la UMRE reclutó desde un principio. A estos efectos, maestros, directores o inspectores de importante trayectoria en el sistema trabajaron en equipo con los sociólogos y los metodólogos responsables del procesamiento y análisis de la información. Para ellos no era difícil ponerse en el lugar del maestro o el director que iba a recibir los informes, ni concebir qué tipo de información les sería especialmente útil para su trabajo cotidiano

en la escuela. La mirada del educador, y no la del estadístico o el sociólogo, era la que prevalecía.

De todos modos, existieron dificultades para la comprensión de algunos aspectos de los materiales. De hecho, los técnicos que dirigieron la UMRE se manifestaron preocupados por el escaso aprovechamiento que los maestros podían hacer en muchos casos, dada su baja formación en temas metodológicos y estadísticos que les impedía, por ejemplo, hacer una lectura correcta de un cuadro de doble entrada. Otro factor que jugó en contra, según los directores de la UMRE, fue el tipo de material que circuló: los informes de resultados debieron haber sido más atractivos, y según ellos, quizás se pecó de austeridad extrema a la hora de presentar los resultados. Con excepción de una directora entrevistada –que argumentó que lo que hacen los materiales es resumir libros-, el consenso entre los entrevistados es que los materiales hicieron un importante aporte a la educación primaria. Uno de los dirigentes gremiales entrevistados apuntó que todavía se está lejos de aprovecharlos en toda su riqueza.

- Las *formas de difusión* de los resultados

En este aspecto deberíamos distinguir entre dos tipos de materiales: por un lado, los informes confidenciales enviados a las escuelas con sus resultados (a todas las del país sólo en el Censo de 1996, y luego sólo a las escuelas que cayeron en las muestras de los operativos subsiguientes); y por otro, los informes nacionales con resultados agregados, y los demás tipos de materiales descriptos en el apartado anterior[37].

En este caso, un 75.6% de los directores y casi un 40% de los maestros, evaluaron positivamente el respeto a la confidencialidad. La mayor parte de los inspectores entrevistados, uno de los dirigentes gremiales y los dos técnicos de la UMRE coinciden en identificar este rasgo del sistema de evaluación de aprendizajes, como uno de los elementos que desarticuló la resistencia de la primera hora, al demostrar que se cumplían los compromisos asumidos frente a los diferentes actores –especialmente los gremios- y al colocar a los maestros como centro del interés del operativo.

Uno de los técnicos de la UMRE entrevistados compara la estrategia seguida en Uruguay con la de otros países: "*Mientras en la mayoría de los países más bien se coloca el énfasis en los informes generales para el ministerio o la prensa, en Uruguay se tuvo todo el cuidado para que la información llegue escuela por escuela. Hemos sido muy detallistas en eso".* De todos modos, esto generó un recelo considerable en un importante conjunto de actores cruciales del sistema: los inspectores. Uno de los entrevistados, de elevada jerarquía en el ranking de inspectores, expresó: *"Puedo decir con detalle y franqueza que quizá la mayor resistencia no estuvo dentro del nivel operativo* /maestros*/ sino más bien fue cuestionado por los mandos medios; entonces, lógicamente, si los mandos medios de alguna forma resistían y cuestionaban ...".* El problema queda muy bien planteado por uno de los dirigentes gremiales entrevistados:

[37] En el primero de los casos, el circuito establecido es sencillo: se envía a la escuela directamente, sin intermediaciones. En algunos casos de escuelas ubicadas en parajes alejados, se le envía a la inspección en sobre cerrado y ésta lo lleva a la escuela, donde se abre el sobre y se lee el informe en primer lugar.

"*Dejar de lado a los inspectores en esta estrategia de difusión llevó al establecimiento de una doble lógica que jerarquizó al maestro y marginó de la discusión al inspector: fue un pecado estratégico: que algún maestro cualquiera pueda manejar más información que el propio Inspector Departamental, porque eso iba directamente a las escuelas, y yo creo que en eso hubo un reconocimiento a los maestros, pero (...) había un precio en relación al cuerpo inspectivo. Más que el Inspector Departamental, yo creo que son los Inspectores de Zona los que quedaron más por fuera de la conversación. Que no es menor: ahí tenés que reconocer que en definitiva ellos tienen que juzgar al maestro, calificar al maestro, ubicar al maestro en una lista. Entonces, si el que tiene que juzgar no sabe cuáles son los elementos que hacen que el maestro cambie de orientación, en realidad queda muy en falso su rol, se pierde...*"..

Otro de los inspectores entrevistados expresó claramente por qué ellos se sintieron desplazados por la UMRE: *"Aquí la información fue confidencial, tal vez demasiado porque por ejemplo a los inspectores no nos llegó directamente y para obtener datos teníamos que ir a cada escuela a pedir su información. Creó cierto malestar sobre todo en algunos porque consideraban que el organismo debía suministrárselas. Esto hizo que alguna información no fuese bien aprovechada pues los inspectores no la seguían."*

En el segundo de los casos planteados, es decir, toda la información difundida desde la UMRE excepto los informes confidenciales, se escogió una estrategia de tipo cascada, en la que los inspectores tenían un rol importante. Este circuito consistía en una circulación de la información que se iniciaba en la unidad de evaluación y culminaba en las escuelas, utilizando las sucesivas jerarquías del sistema. Como la describe un actor que la vivió como director de escuela: "*Los técnicos de la UMRE se la trasmitían a los inspectores nacionales y departamentales, éstos a su vez reúnen a sus equipos efectivos zonales, y repiten todo lo que ellos lograron entender de lo que les dijeron los que expusieron; los de zona reúnen a los directores de distrito y hacen la segunda réplica, los directores hacen la tercera a los maestros...".*Es claro que el peligro de entropía en la circulación de la información era grande.

De todos modos, como veremos más adelante, existieron numerosas oportunidades de encuentro entre los técnicos de la UMRE, con directores y maestros, diseñadas como capacitación que tomaron la forma de talleres, que constituyeron un apoyo fundamental para la difusión de los materiales. Los dos técnicos de la UMRE entrevistados son muy críticos de su trabajo en este aspecto. Uno de ellos considera que se podría haber hecho una mejor distribución de los materiales, utilizando otros sistemas. Considera que un importante cuello de botella ocurre dentro de la escuela. Algunos directores reciben los materiales y no los hacen circular. *"Tal vez pecamos de modestos, algo típico de los uruguayos, debimos haber jugado a lo grande, enviando un ejemplar a cada maestro".* Pero para hacer una excelente distribución, en opinión de los técnicos de la UMRE, se debía haber armado *"un ejército de personas; nosotros somos un grupo muy chico"* pero esto habría generado un nuevo factor de resistencia por parte de los inspectores.

Una estrategia complementaria a las anteriores, que no dependió de decisiones de técnicos de la UMRE pero sí de las autoridades educativas del momento, fue la de incluir los materiales producidos por aquélla en todos los concursos de oposición que

tuvieron lugar en el período. De esta manera, todo maestro, director o inspector que concursó en estos años debió leer dichos materiales.

Surge entonces la pregunta acerca de la circulación que tuvieron estos materiales a nivel de los institutos de formación inicial de maestros. Aparentemente este aspecto fue librado a la decisión de los docentes de esos institutos. En los grupos de discusión fue posible detectar algunas maestras recientemente recibidas de Montevideo, con actividad gremial al nivel estudiantil, que no tenían una buena opinión sobre los materiales. No sucedía así en las maestras jóvenes del interior del país. Quizás en este caso, además del factor político-ideológico, puedan estar pesando aspectos prácticos, como la disponibilidad de tiempo por parte de las maestras, o la facilidad de acceso al material.

En síntesis, las dos estrategias dominantes de difusión de resultados, la de los informes confidenciales y la utilizada para todos los demás materiales, tuvieron aspectos positivos y negativos, siendo en general mejor evaluada la primera (aunque generara malestar en los inspectores). La segunda de las estrategias no generó mayor resistencia, pero fue peor evaluada en términos de su efectividad, aún por los mismos técnicos de la UMRE. Por lo tanto, podemos concluir que desde el punto de vista de la innovación en sí misma y con excepción de los informes confidenciales, las estrategias de difusión de los resultados se podrían haber ajustado con miras a llegar de manera directa a cada maestro. Ello podría haber evitado la participación de actores que mediaban en la relación entre la UMRE y el magisterio, muchas veces –como en el caso del gremio de Montevideo- en abierta confrontación a aquélla. Probablemente la estrategia de "armar un ejército de personas" en paralelo a los inspectores fue desestimada con acierto para no generar otro frente de confrontación con un cuerpo colectivo que se sintió desplazado por la nueva política de evaluación de aprendizajes.

- El *grado de participación en temas técnicos* de los actores involucrados

Si se pregunta a la opinión pública uruguaya cuál ha sido la mayor crítica que recibió la reforma educativa seguramente habrá un rápido acuerdo: la falta de participación de los docentes. La encuesta corrobora esta impresión. Fue el aspecto colocado en último lugar con la aprobación de sólo un 25.6% de los directores y un 23.2% de los maestros[38]. Sin duda es una aspecto difícil de evaluar, dado que una de las primeras banderas de la resistencia a la reforma en general, y a la evaluación de los aprendizajes en particular, fue justamente la denuncia de la falta de participación de los maestros.

La UMRE abrió diferentes espacios acotados de participación: primero formó el Grupo de Consulta integrado por quince personas que se mencionó en la primera parte de este artículo; luego convocó a 60 maestros designados por inspectores para elaborar ítemes en la prueba del año 1998, quienes participaron efectivamente en el diseño de

[38] En realidad se preguntaba por "las oportunidades de participación de los docentes en el diseño de las pruebas", quedando fuera otros aspectos en que efectivamente hubo mayor participación como la aplicación dirigida o la aplicación autónoma.

las pruebas, y que fuera calificado por el Director Técnico de entonces como “un grupo de excelencia”.

La totalidad de los inspectores consultados evaluaron los espacios de participación abiertos por la UMRE para ellos y los directores, de manera positiva. Consideran que los consensos logrados en estos espacios constituyeron uno de los pilares de la legitimidad que el trabajo fue ganando en el sistema de educación primaria. Pero es claro que en el nivel de los maestros no fue así. Los 60 designados fueron un número ciertamente poco significativo en un cuerpo de alrededor de 12.000 maestros. En cambio, un importante número de inspectores participó de una y otra forma en unas decenas de actividades generadas por la UMRE.

Uno de los técnicos de la UMRE sostiene que sobre la participación se han exigido cosas irracionales, como “*poco menos que exista consenso de todo el mundo sobre cada item: cuando se tiene esa lógica de la participación, entonces no hay forma”.*
Ahora bien, la demanda de consensos sobre todos los ítemes puede resultar descabellada, pero sigue sin resolverse la distancia que existe entre quien elabora las pruebas y los maestros de clase. En los grupos de discusión desarrollados en escuelas de altos niveles de resistencia tuvimos oportunidad de escuchar directamente el tipo de argumentos que se manejan cuando existe esa distancia. Se mencionó el caso de una maestra que había participado en la elaboración de una prueba y se generó la pregunta de por qué ella había participado. Las respuestas esgrimidas son muy ilustrativas: “*fue elegida por la Inspección”; “fue porque ganó en un llamado que se hizo”; “fue puesta a dedo”*. La conclusión fue que *“siempre que empieza algo nuevo, van unos pocos elegidos...”.*

En conclusión, la apertura de espacios de participación fue importante en el caso de los inspectores y los directores, y significativamente menor en el caso de los maestros. El reclamo por más participación fue constante en la lucha planteada por el gremio. La generalidad de los maestros fue permeable a este reclamo porque siente que, aún tratándose de un trabajo de alto nivel técnico, tiene el derecho a dar su opinión. El problema no fue resuelto, y probablemente fue uno de los pocos aspectos en los que la UMRE no pudo evitar un freno al, por otro lado, progresivo proceso de consolidación de su buena imagen entre el magisterio uruguayo.

LAS ESTRATEGIAS DESPLEGADAS POR LA UMRE PARA EL LOGRO DE SUS METAS 6.

Las estrategias que desplegó la UMRE para aumentar la receptividad a la propuesta se concentraron en informar a los docentes sobre sus virtudes y a enfrentar las resistencias a cambios en los mecanismos institucionales establecidos. Para la **difusión de información** se distribuyó la documentación pertinente, la que fue discutida en talleres de capacitación e incluida en la bibliografía requerida para los concursos docentes y la formación magisterial. A su vez, la aplicación de las pruebas de evaluación de aprendizajes facilitó un contacto directo (a través del curso) o indirecto (a través de la escuela) con los materiales. Las **iniciativas dirigidas a enfrentar las resistencias al cambio institucional** consistieron básicamente en la protección estricta de la confidencialidad de los datos por escuela; en la presentación de los resultados destacando las circunstancias socioeconómicas que operaban como contexto de los éxitos y fracasos de los estudiantes lo que, por ende, evitaba hacer caer la responsabilidad por los resultados solamente en el cuerpo docente de esa escuela, y prevenía la generación de competencias y "rankings" entre escuelas que funcionaban en contextos distintos; el cumplimiento estricto de los compromisos asumidos con las representaciones docentes; la progresiva creación de espacios de participación para maestros, directores e inspectores en las pruebas de evaluación; un continuo énfasis en la complementariedad entre las evaluaciones de procesos que hacen regularmente los maestros en sus aulas y las evaluaciones de resultados de la UMRE; y demostraciones concretas de la utilidad del diagnóstico para la implementación de políticas de mejoramiento de aprendizajes, por ejemplo, a través de apoyos económicos para apuntalar escuelas de bajos resultados relativos en las pruebas.

La segunda columna del Cuadro **XXX (**12) muestra las asociaciones entre algunas de las vías a través de las cuales se transmitió la información y se estimuló su receptividad, y los cambios en sus prácticas declarados por los maestros. Como se observa, cada una de las acciones examinadas tuvo una incidencia positiva sobre la adopción de la innovación propuesta, aunque los resultados de la regresión parcial que se presentan en la tercera columna del Cuadro **XXX**12 muestran que prácticamente la totalidad de la contribución de los talleres de capacitación a la difusión de las virtudes de la propuesta, así como gran parte del efecto del contacto directo e indirecto con las pruebas de evaluación, se canalizaron a través del conocimiento de la existencia de los materiales de la UMRE, su lectura y la discusión de los mismos. La contribución robusta a la receptividad de los docentes a las innovaciones que, con independencia de la forma de contacto con los materiales, hace el índice que sintetiza ese conocimiento, unido a la constatación de la mayoritaria opinión favorable sobre la calidad de esos materiales, sugieren que las virtudes intrínsecas a la propuesta constituyeron, más allá de las iniciativas de las autoridades educativas, aspectos fundamentales de su receptividad.

Cuadro XXX: Coeficientes de Spearman entre índices de transferencia de información sobre la propuesta y cambios en las formas en que los maestros enseñan y evalúan.

Acciones a través de las cuales se transfería información a los docentes[39].	Cambios en las formas de enseñar y de evaluar a los alumnos.	
	Correlación total	Correlación parcial
Contacto directo o indirecto con las pruebas	.369**	.110 **
Conocimiento y discusión de los materiales	.777**	.648 **
Participación en talleres de capacitación	.260**	.074

El signo ** indica que los coeficientes son significativos al .05% en ambas colas de la distribución (N=827)

Antes de pasar a un examen más detallado de los factores que afectan la mayor o menor receptividad a la propuesta, hemos seleccionado algunos elementos del marco institucional que, a juicio de los informantes claves entrevistados, resultan relevantes para interpretar las respuestas de los docentes a dicha propuesta. Se trata de algunas características centrales de los tipos de escuela y de los criterios que determinan la movilidad y distribución de los recursos humanos entre escuelas.

6.1. Caracterización de tipos de escuela en Montevideo y en el Interior

Como ya vimos, en la órbita del CEP se desarrollan cuatro tipos de programas de educación común urbana que dan lugar a cuatro tipos de escuelas: las comunes (C), las de práctica (P), las de tiempo completo (TC), y las de contexto socio cultural crítico (CSCC). Las dos últimas establecen condiciones particulares de trabajo de los docentes.

En congruencia con los objetivos de equidad que fundamentaron la Reforma Educativa en Uruguay, las autoridades han puesto particular cuidado en desarrollar una cultura de evaluación en las escuelas TC y CSCC las que, por la composición de sus alumnados, se conciben como puntas de lanza en la prevención de la segmentación social del conocimiento. En esos establecimientos, la construcción de una cultura de evaluación se concibe como una herramienta imprescindible para ir adaptando los modelos pedagógicos-didácticos de modo de maximizar su impacto sobre el aprendizaje de las competencias básicas en niños cuyos hogares con débil capacidad para complementar los esfuerzos de la escuela.

Las respuestas de los docentes en las escuelas de práctica también son un foco de atención para las autoridades educativas. Tales centros operan como puentes entre la

[39] Cada uno de los índices aquí utilizados ha sido construido en base a las respuestas a la encuesta realizada a los docentes. **En el anexo 2 se describe la construcción de cada uno de los índices y en el Anexo 4 se presenta el formulario utilizado en la encuesta. CONSULTAR RUBEN SI DEJAMOS ESTO: ¿INCLUIR ANEXOS EN UN ARTÌCULO?**

formación del magisterio y su ejercicio efectivo en las escuelas, así como ámbitos significativos de socialización de los nuevos maestros. A través de su impacto sobre las generaciones de docentes que se incorporan al sistema, las imágenes dominantes en las escuelas de práctica acerca de la propuesta de evaluación de la UMRE tienen un importante efecto multiplicador, con resonancia en todo el sistema.

Pero estos diferentes tipos de escuelas también conforman diferentes ámbitos de trabajo en cuanto a la calidad de los recursos humanos que allí se concentran, la extensión del tiempo que se comparte en la escuela y la estabilidad de los docentes[40].

En los cuadros **XXX** y **XXX**, para Montevideo e Interior urbano respectivamente, seleccionamos una serie de características de estos tipos de escuelas referidas a diferentes aspectos del ambiente de trabajo, y que, a nuestro entender, resultan pertinentes para interpretar las variaciones que resultan del cuadro anterior. La lectura de los cuadros nos permite una primera comparación de los perfiles de los tipos de escuela en Montevideo y en el Interior Urbano[41].

Cuadro XXX: Características de maestros según tipos de escuelas. MONTEVIDEO

Características	Tipo de escuela			
	TC	CSCC	Práctica	Común
Promedio de años de Antigüedad Docente	17,2	15,8	18,4	11,5
Promedio de años de Antigüedad en la escuela	5,7	7,4	4,7	4,6
% de maestros Efectivos en el Sistema	80,8	62,5	86,9	63,9
% de maestros Efectivos en la escuela	61,5	62,5	51,2	62,9
Promedio de horas de Capacitación	196,3	414,8	143,8	73,1
% escuelas de contexto Favorable y Muy Favorable	0,0	0,0	100,0	15,6
Promedio del SUMFREC	14,1	10,2	7,5	5,2

[40]Las autoridades han buscado contrarrestar la tendencia a la alta rotación de maestros y directores, a la creciente escasez de tiempo compartido para planificar acciones y para articular consensos, así como a la fuga de los maestros más experimentados hacia las escuelas de contextos socioculturales más favorables. Las escuelas de tiempo completo, e incentivos monetarios y no monetarios, han permitido avances en esos frentes Gerencia de Investigación y Evaluación, ANEP, "Apunte de Agenda Nº 1, documento de circulación interna, cuadro 16

[41]"La localización de las escuelas dentro y fuera de Montevideo y su área metropolitana funciona como un factor a la vez social e institucional. En el interior del país parecen reforzarse condiciones sociales de apoyo a la escuela y un tipo de pobreza menos extrema que en Montevideo y, a la vez, un funcionamiento institucional menos problemático, mas ordenado y continente, con mayor identidad y sentido de pertenencia por parte de los maestros ANEP, MECAEP, UMRE (2000), Evaluaciones nacionales de aprendizajes en educación primaria en el Uruguay (1995-1999), Montevideo, Uruguay. P.54-55. Además, de acuerdo a lo expresado en las entrevistas realizadas a distintos actores del sistema y en los grupos de discusión, en el interior del país la actitud de los docentes hacia la propuesta de la UMRE parece haber estado menos mediatizada por una resistencia que tuvo una de sus bases más importantes en las gremiales de Montevideo.

INTERIOR URBANO

Características	Tipo de escuela			
	TC	CSCC	Práctica	Común
Promedio de años de Antigüedad Docente	20,5	18,4	20,6	13,5
Promedio de años de Antigüedad en escuela	5,6	4,1	5,0	5,0
% de maestros Efectivos en el Sistema	79,7	88,6	87,1	67,5
% de maestros Efectivos en la escuela	67,8	65,7	56,1	62,1
Promedio de horas de Capacitación	224,0	242,8	171,6	83,0
% escuelas contexto Favorable y Muy Favorable	0,0	0,0	49,7	13,6
Promedio del SUMFREC	10,8	10,1	7,0	6,4

Tanto en Montevideo como en el interior del país, los maestros más experimentados y con cargos efectivos en el sistema tienden a ejercer en las escuelas de práctica y en los programas especiales y lo contrario pasa en las escuelas comunes. No es de extrañar que los maestros más antiguos se localicen en las escuelas de práctica, que por su misma función, requieren docentes más calificados. En el caso de las escuelas con programas especiales, el régimen de incentivos monetarios que las beneficia parece haber atraído a docentes experimentados. Las escuelas de tiempo completo tienen el atractivo adicional de concentrar las actividades en un solo establecimiento, así como incentivos no monetarios que favorecen el desarrollo profesional de sus docentes. Las escuelas comunes, en cambio, parecen operar como puerta de entrada principal al sistema educativo

La rotación de los maestros es muy alta en todos los tipos de escuelas, lo que se puede apreciar comparando la antigüedad o la efectividad en el sistema con la antigüedad o efectividad en las escuelas. En ese marco de alta rotatividad, y con la excepción de las CCSC del interior, los maestros en los programas especiales son más estables que en los otros dos tipos de escuelas.
Las oportunidades de capacitación en los tres años previos a la encuesta se concentraron en los programas especiales (escuelas TC y CSCC). Es importante señalar que fuera de los talleres de capacitación, los maestros de las escuelas de tiempo completo disponen de mayor tiempo compartido que el resto para discutir y organizar tareas colectivas. También las CCSC disponen de tiempo extra-aula para intercambios de ese tipo, dado que incluyen en su agenda la asistencia a reuniones dos sábados por mes, la que condiciona el cobro de la asignación asociada a la docencia en ese tipo de escuela. En cambio, e independientemente de la localización territorial, el pertenecer a una escuela común parece bloquear la apertura de oportunidades de capacitación para los docentes así como a la disponibilidad de tiempo para encuentros con otros docentes[42].

[42] Si bien las diferencias en cuanto oportunidades de capacitación podrían ser explicadas por la focalización de esos esfuerzos en los programas especiales, la presencia de una mayoría de escuelas comunes que operan en contextos socioeconómicos desfavorables las que supuestamente también deberían tener prioridad en el acceso a la capacitación, deja abierta la posibilidad de que esté operando un proceso de auto-selección definido por la voluntad de los docentes de participar en esos talleres.

Tanto en Montevideo como en el Interior del país se observa una clara diferenciación entre las escuelas de práctica y el resto con respecto a la composición social de su alumnado (medida por el porcentaje de escuelas con contexto sociocultural favorable o muy favorable). Otro rasgo distintivo es el que caracteriza a las escuelas TC con una interacción entre docentes relativamente más robusta que en las restantes, lo que se refleja en una frecuencia de reuniones convocadas por el director significativamente mayor que el resto. El fenómeno opuesto se observa en las escuelas comunes.

En suma, las escuelas comunes parecen operar como puertas de entrada al ejercicio de la docencia, con una proporción de maestros interinos y suplentes (alrededor del 35%), mayor que en el resto de las escuelas. Pese a que la gran mayoría de estas escuelas actúa en contextos desfavorables, la participación de sus docentes en actividades de capacitación ha sido significativamente menor que la que se registró en otros tipos de escuela con esas mismas características. También es menor la frecuencia de reuniones con el director.

Las escuelas que operan con programas especiales comparten muchos rasgos. Las de tiempo completo se distinguen por la mayor frecuencia de reuniones de trabajo, por las horas de capacitación, los años de experiencia y la antigüedad en la escuela de sus docentes. En las escuelas de práctica se concentran los maestros más experimentados, la mayoría de los cuales son ya efectivos en el sistema[43]. Los contextos socioculturales donde operan son más favorables que aquellos que caracterizan a los restantes tipos de escuela.

6.2. Los criterios de distribución de recursos humanos dentro del sistema

El segundo elemento del marco institucional que queremos destacar son los criterios de distribución de recursos humanos (en este caso consideramos sólo a los docentes) dentro del sistema. Ya hemos visto que los maestros más experimentados se concentran, por un lado, en las escuelas de práctica y de contexto más favorable, y por otro, en las escuelas de programas especiales. Pero ninguno de los tipos de escuela logra retener a los docentes por períodos largos, lo que evidencia uno de los rasgos más salientes de la educación primaria pública en Uruguay. Cualquiera sea el tipo de escuela, las diferencias entre la antigüedad de los maestros en el sistema y su antigüedad en la escuela son enormes (Ver cuadro 15). En otras palabras, la rotatividad entre establecimientos escolares de los docentes uruguayos del sector público es muy alta, lo que contrasta en forma marcada con la estabilidad de las escuelas privadas. Un estudio realizado por la UMRE en base al Censo Nacional de Aprendizajes de 1996 muestra que mientras el 10.5 % de los docentes de escuelas públicas de Montevideo tenían cinco o mas años de permanencia en la escuela, la proporción con esa antigüedad aumentaba al 25.6% en el interior urbano, y al 94.7% en el total nacional de las escuelas privadas.

[43] Es interesante señalar la alta propensión de los maestros de un solo turno a buscar un segundo trabajo. Estas oportunidades se han visto severamente reducidas en los últimos años, cuando además de la aguda crisis económica y de empleo que sufre el país, se verificó un aumento importante de maestros recibidos que no encuentran lugar en el sistema.

Para entender esta característica de la escuela primaria pública uruguaya es necesario recurrir a dos claves de su funcionamiento. La primera es que la antigüedad en el sistema es uno de los dos criterios fundamentales para la carrera docente (es otro es el puntaje otorgado por el director y el inspector de zona); la segunda, que los maestros tienen la posibilidad de elegir en forma anual en qué escuela quieren trabajar. Como afirma un reciente documento de la ANEP, en el corazón mismo de un sistema que, en la mayoría de sus decisiones, está fuertemente centralizado, opera un mecanismo de distribución de los recursos humanos absolutamente descentralizado y de alta movilidad interna. De este modo, la antigüedad en el sistema determina, en gran medida, el nivel salarial que alcanza un maestro[44], así como su posición en el orden de preferencias en la competencia por los cargos vacantes que se abren cada año[45]. Los titulares que dejan sus cargos para ejercitar la docencia en otra escuela son reemplazados por "suplentes". Los cargos que no tienen titulares pasan a ser ocupados por "interinos".

En los últimos años han operado fuerzas desde el sistema educativo y desde el mercado de trabajo que incentivaron la búsqueda de la efectividad en el sistema, la que se alcanza por concurso[46]. Los maestros que aprueban mantienen su efectividad durante un período, usualmente de dos años, en el que deben conseguir un cargo en alguna escuela.

La significativa asociación que se encuentra entre la antigüedad en el sistema y el carácter favorable del contexto sociocultural de la escuela donde se ejerce (rho=.188**), señala que las preferencias de los maestros tienden a alejarlos de los contextos más desfavorables[47]. Debe tenerse en cuenta que, usualmente, los contextos socioculturales favorables implican también facilidades relativas de transporte, mejor infraestructura y equipamiento docente, mayor probabilidad de coordinar esfuerzos con padres preparados para cumplir un rol complementario al de la escuela, menores problemas con los alumnos, así como los beneficios profesionales que se derivan de un contacto cotidiano con los colegas más experimentados del sistema[48].

---

[44] Fernando Filgueira, (2003) El Sistema de Educación Primaria, Fortalezas y Debilidades.

[45] Dada la enorme cantidad de movimientos que se producen todos los años, es necesario dedicar toda una jornada para organizar los cambios y reemplazos, jornada que en la ciudad de Montevideo se realiza en un anfiteatro. Usualmente, el procedimiento consiste en que los maestros son llamados por altavoces según su orden de prioridad en las listas, el que se fija por antigüedad docente, puntaje y efectividad en el sistema educativo. Los mismos altavoces sirven para anunciar los cargos que van quedando vacantes a medida que los maestros se desplazan de una escuela a otra.

[46] A los fines de este trabajo, es importante señalar que los materiales de la UMRE se han incluido en la bibliografía para dichos concursos.

[47] Asimismo, el análisis de la distribución de los directores por contextos socioculturales de las escuelas donde ejercen corrobora, aunque en forma menos marcada que en caso de los maestros, la pauta regresiva ya señalada con respecto a la localización de los recursos humanos con mayor experiencia. Gerencia de Investigación y Evaluación, ANEP, "Apunte de Agenda Nº 1, documento de circulación interna, cuadro 16. Los datos sobre la estabilidad de los directores en las escuelas también presentan un panorama preocupante. Un quinto (20.5%) de los encuestados tenían a lo sumo un año en la dirección de su escuela, un 42.3% entre dos y 4 años, y el 37.2% restante tenían 5 o más años en la dirección.

[48] En la medida que aumenta la segregación residencial en los centros urbanos importantes, y los hogares pobres se concentran en determinados espacios de la ciudad, también es probable que aumente la distancia física entre los lugares de residencia de los maestros y los alumnos. Si así fuera, la elección de escuelas de contextos favorables puede estar motivada también por la búsqueda de un lugar de trabajo cercano al lugar de residencia.

Cuadro XXXX: Antigüedad de los maestros en el sistema educativo y en las escuelas donde ejercen, según tipos de escuela.

Características de maestros	Tipo de escuela				TOTAL
	TC	CSCC	PRACTICA	COMUN	
Media años antigüedad sistema	19.5	17.9	19.9	12.6	15.8
10 + años antigüedad sistema (%)	80.0	74.4	81.6	51.6	64.9
Media años antigüedad escuela.	5.7	4.7	4.9	4.8	4.9
4 + años antigüedad escuela (%)	48.2	39.5	46.7	44.6	45.4

Bajo estas circunstancias, cualquier reforma dirigida a maximizar la equidad en el sistema educativo parece obligada a enfrentar el importante desafío de como desactivar un mecanismo cuyo funcionamiento tiende a desplazar a los docentes más antiguos y experimentados hacia las escuelas de contexto más favorable. Además de ampliar los diferenciales en recursos humanos entre las escuelas que atienden a poblaciones de estratos medios y de estratos bajos, los efectos de dichos mecanismos también se traducen en una mayor rotatividad docente en las escuelas menos favorecidas y en una consecuente menor capacidad para armar e integrar equipos de trabajo, para lo cual la estabilidad del personal es ciertamente una condición necesaria[49].

Desde el punto de vista que nos ocupa, la posibilidad de apuntalar una cultura de la evaluación en las escuelas que más lo necesitan descansa en la aptitud de las autoridades para frenar esa tendencia a la rotatividad, amortiguando sus efectos negativos sobre el compromiso, la planificación a mediano y largo plazo y, en general, sobre el capital social que se acumula al interior de cada centro educativo.

El establecimiento de programas especiales en las escuelas de contexto sociocultural desfavorable tuvo justamente esa finalidad, la de contrapesar, con incentivos monetarios y no monetarios, el atractivo que ejercían sobre los docentes el trabajo en las escuelas de contextos más favorables y reducir de ese modo la rotatividad en los contextos mas desfavorables. Relevados en el 2002, los resultados del cuadro 15, en el que se utiliza como proxi de rotatividad docente el porcentaje de maestros que han

[49] "En un trabajo reciente se preguntó a un panel de expertos como mejorar la inversión y gestión educativa en el nivel primario (Shiefelbein, Wolff y Shiefelbein, 2000). El artículo en cuestión lista las cuarenta recomendaciones más mencionadas y las ordenan por diversas estimaciones relativas a costo, eficiencia, impacto sobre equidad y otras. Las dos sugerencias que sistemáticamente aparecen en los primeros lugares son: 1) la prohibición a los maestros de cambiar de cargo en el año y 2) lograr que los mejores maestros enseñen en los primeros años y en las escuelas más desfavorecidas. Más allá de la operacionalización concreta de estas ideas estratégicas, estas dos dimensiones refieren a los problemas de *movilidad o rotatividad docente* y a los *problemas de distribución de los docentes en el sistema escolar, según su nivel de experiencia*." (Filgueira, p.76). Agrega el autor con respecto a Uruguay, "La evidencia que se presenta para el período que cubre la segunda mitad de la pasada década e inicios de la actual, si bien modesta y positiva, no es particularmente alentadora, ya que la estabilidad docente en 1996 parte de niveles extremadamente bajos. Aproximadamente la mitad de los docentes de las escuelas públicas del país eran docentes con dos años o menos de permanencia en la escuela"

estado en una escuela por cuatro años o más, probablemente ya revelan esos efectos compensadores[50], especialmente en las escuelas TC (no así en las CSCC). Otro resultado, es que la correlación entre el carácter favorable del contexto escolar y la estabilidad de los docentes muestra valores bajos y de relativamente escasa significación (.085*)

NATURALEZA Y FACTORES DETERMINANTES DE LAS RESPUESTAS DE LOS MAESTROS Y DIRECTORES A LA PROPUESTA DE EVALUACIÓN: EL PESO DEL TEJIDO SOCIAL ESCOLAR 7.

Del análisis anterior se desprende que las escuelas uruguayas no son instituciones en calma. Bajo la aparente quietud de su superficie operan mecanismos que constantemente desplazan recursos humanos hacia diferentes partes del sistema. Hemos destacado dos particularidades de esos movimientos. Por un lado, su dirección tiende a ubicar al personal más experimentado en los contextos socioculturales más favorables. Por otro, siendo instituciones que se benefician de la estabilidad, la rotación de su personal es lo suficientemente alta como para desarticular o desanimar potenciales esfuerzos colectivos para el mejoramiento de las escuelas.

Bajo estas circunstancias cabría esperar que una proporción importante de los centros educativos presentaran tejidos sociales poco densos y climas organizacionales con baja incidencia sobre las opiniones de sus docentes. Esta expectativa plantea un interrogante metodológicamente importante, porque cuanto mayor la efectividad causal de la escuela sobre las respuestas de los docentes, mayor la atención que deberíamos dedicar a las diferencias entre escuelas y menor la atención a las diferencias entre docentes.

Este interrogante se aclara rápidamente a través de un análisis de varianza. Si el efecto de los contextos sobre la opinión docente sobre la propuesta de la UMRE fuera importante, encontraríamos que las diferencias entre ellos podrían explicarse en gran medida por las diferencias entre los agregados por escuela. Tomando como variable dependiente las declaraciones de los encuestados acerca de la utilidad de la propuesta, los resultados del análisis revelan que las diferencias entre las escuelas explican un 23.5% de la varianza total de los maestros en esas opiniones. De ello se desprende un amplio margen para la acción de las biografías personales y de la interacción entre éstas y las características de los contextos.

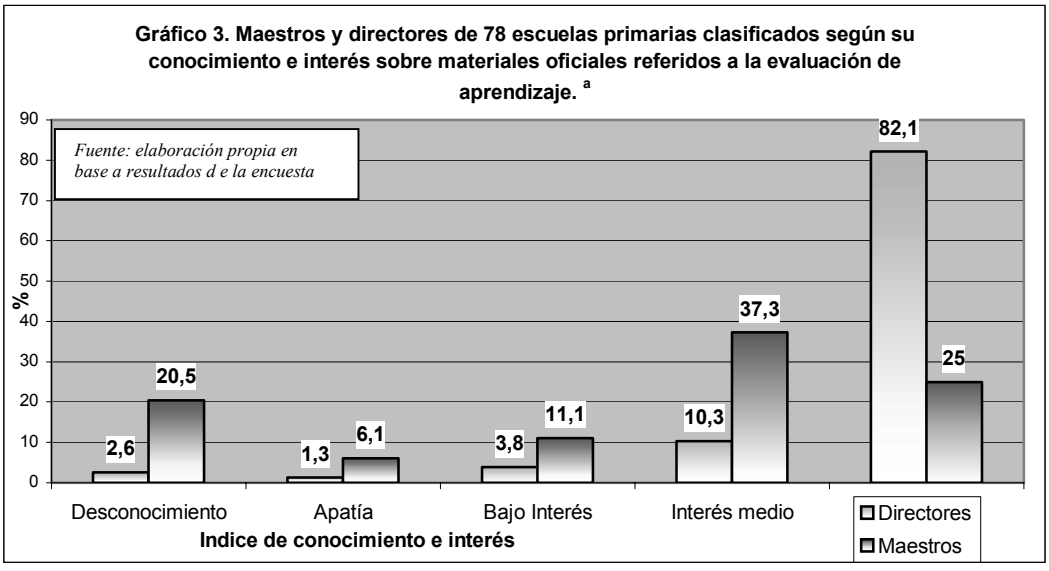
[50] Tales resultados también surgen de un estudio realizado por Juliana Martínez, Fernando Filgueira, Renato Opperti y Gastón Labadie (2000) donde se encontró que si bien la permanencia de los docentes es mayor en los contextos favorables, en las socioculturales desfavorables pero que cuentan con programas especiales, la rotatividad docente es mas baja que en las escuelas del mismo contexto sociocultural pero que no contaban con programas especiales.

7.1. El director de escuela como líder de opinión

Frecuentemente, la potencial influencia homogeneizadora del contexto escolar sobre las opiniones de los maestros se manifiesta a través del liderazgo del director. Como se desprende de los gráficos 3 y 4 tanto el conocimiento, el interés como las declaraciones de los directores sobre distintos aspectos de la innovación reflejan una receptividad a la propuesta mucho mayor que la que muestran los maestros.

Los datos de los gráficos señalan entonces una brecha importante entre directores y maestros, tanto en el interés mostrado por conocer y discutir la propuesta como en la apreciación de su utilidad. En el cuadro 18, se puede observar que esas diferencias en cuanto al balance general que hace una y otra categoría sobre la utilidad de la propuesta, también se manifiestan en sus juicios específicos sobre una variedad de aspectos claves de dicha propuesta. En cada uno de los aspectos analizados es significativamente mayor la proporción de directores que de maestros con juicios positivos hacia la propuesta. Los aspectos donde parecen generarse consensos son aquellos referidos a las oportunidades de participación de los docentes en el diseño de las pruebas y a las posibilidades prácticas de implementar la propuesta habida cuenta de las condiciones en que se desenvuelve normalmente el trabajo en las escuelas. Los disensos mayores, en cambio, parecen focalizarse en los cinco primeros ítems. Algunos de ellos tienen relación directa con la posición privilegiada del director, tanto como receptor directo de los documentos, como por las oportunidades de contacto con inspectores y otras autoridades del sistema educativo -supuestamente bien informadas de la propuesta- con los cuales puede compartir impresiones sobre la misma.

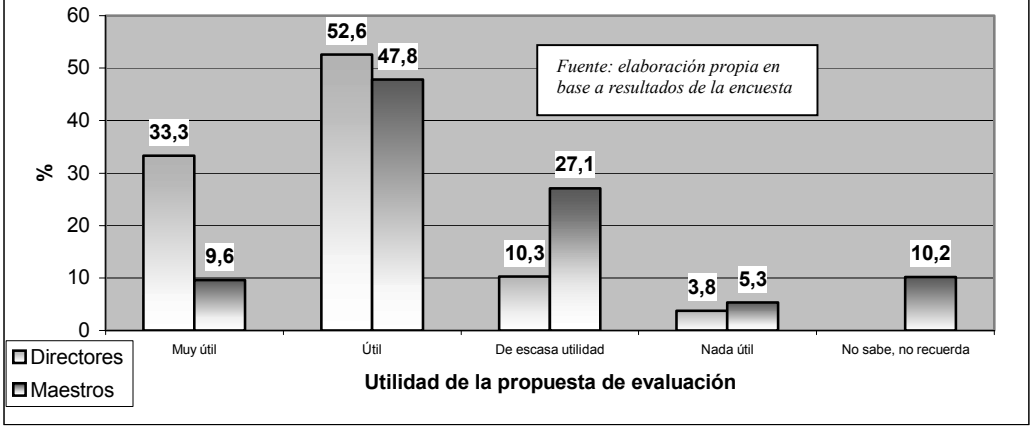
Gráfico 3. Maestros y directores de 78 escuelas primarias clasificados según su conocimiento e interés sobre materiales oficiales referidos a la evaluación de aprendizaje. [a]



[a] Los valores del índice de conocimiento e interés se definen como sigue: ***Desconocimiento***: se trata de aquellos que en todos los casos respondieron negativamente a la pregunta sobre si conocían la existencia de cada uno de los cuatro materiales antes referidos; ***Apatía***: se trata de aquellos que conociendo la existencia de alguno de los materiales no ha leído ni discutido ninguno de ellos; ***Bajo interés****:* comprende a los que han leído alguno de los materiales (pero no todos) pero no ha discutido ninguno, o que ha discutido alguno (pero no todos), pero no ha leído

ninguno; ***Interés medio**:* incluye aquellos que han leído y discutido al menos uno –pero no todos- los materiales; ***Interés alto**:* incluye a los que han leído o discutido todos los materiales.

Gráfico 4. Maestros y Directores de 78 escuelas primarias clasificados según su opinión sobre la utilidad de la propuesta de la UMRE



Fuera de las especificidades recién señaladas, los datos corroboran, a nivel agregado, la existencia de brechas de opinión que plantean dudas acerca del liderazgo de los directores de escuela[51]. Esa interpretación, sin embargo, descansa en una falacia ecológica, puesto que compara agregados de opiniones de actores que no comparten un mismo ámbito de interacción. Para salvar este inconveniente construimos un índice sumatorio simple de opinión (SUMOP), que combina todos los ítems que figuran en el cuadro **xxx (está en la página 21 de este borrador)**, y que nos permite contrastar la opinión de los directores con la de los maestros de su misma escuela[52]. El coeficiente de correlación resultante, aunque positivo, no es significativo (Rho= .213 para 68 escuelas), resultado que tiende a apoyar la hipótesis acerca de la debilidad de la influencia de la opinión de los directores sobre los maestros.

Pero aun es posible argumentar que las condiciones de trabajo de las escuelas y su clima organizacional proporcionan bases diferentes para la receptividad de los maestros a las opiniones del director, y que éstas deben ser tenidas en cuenta. Para considerar este argumento, se incorporó al análisis una de las variables investigadas en la encuesta que permite distinguir entre los docentes según la importancia que asignan a las opiniones del director de su escuela como referente para su trabajo diario. La exploración de dicha variable abre la posibilidad de poner a prueba la hipótesis simple que afirma que un maestro será más receptivo a los juicios de un director sobre la propuesta de la UMRE cuando más importancia le asigne como referente para orientar sus actividades cotidianas. A tales efectos, construimos para cada escuela una variable (OPDIR) que promedia la importancia que asignan los maestros de una misma escuela

[51] Este hallazgo no parece congruente con el hecho que, indagados los maestros acerca de la importancia del director como referente en el trabajo diario de la escuela, la gran mayoría considera sus opiniones importantes (46.6%) o muy importantes (46.1%).
[52] En el Anexo 2 se describe la construcción del índice.

a las opiniones de su director. La distribución de escuelas resultante fue dividida en dos categorías según estuvieran por arriba o por debajo de la mediana de esa distribución. El resultado no modificó sustancialmente las conclusiones anteriores, puesto que si bien para el grupo que asignaba menor liderazgo al director, la asociación entre sus opiniones y las del director fue prácticamente nula (rho=.094; N=34), para el segundo grupo la asociación resultó levemente positiva pero no significativa (rho=.275; N=34).
En los grupos de discusión se hizo frecuente alusión a la importancia de la efectividad y estabilidad del director en el cargo. Teniendo en cuenta que un 41% de los directores encuestados tenían tres años o menos en la escuela donde ejercían, un 34.6% 4 y 5 años y el 24.4% restante tenía más de 5 años de antigüedad, cabe argumentar que la eventual fuerza de ese liderazgo estará condicionada a la estabilidad en los cargos de dirección. La no efectividad de los directores (un 25% de las escuelas de la muestra estaba en esa situación) y su inestabilidad debilitarían su contribución a la creación de un clima organizacional propicio a la generación, coherencia y sustentabilidad de un proyecto pedagógico, desalentando asimismo actitudes de apertura a nuevas propuestas entre los maestros.

Pero más allá de estas alusiones, a los coordinadores de los grupos les llamó la atención la ausencia de la figura del director en el discurso de las maestras, lo que habría la posibilidad que el hueco de liderazgo que produce la inestabilidad del director fuera llenado por las figuras de los docentes más experimentados. Al respecto, una de las participantes en los grupos manifestó "*La docencia es una carrera en la que se escucha a los que tienen experiencia*". De hecho, pese a la alta rotación promedial de los docentes, en la gran mayoría de las escuelas siempre se encuentra un subconjunto de maestras con alta antigüedad que operan como transmisoras, tanto de la historia institucional, como de la experiencia acumulada en cuanto a la particular elección que fue haciendo la escuela entre lineamientos pedagógicos alternativos.

7.2. El tejido social de la escuela

Un reciente estudio de ANEP-UNESCO/IIPE sobre los desafíos de la profesionalización de los docentes uruguayos de primaria investigó las fuentes de consejos más útiles en las primeras etapas de su actividad. Más del 70% de los maestros no reconocieron a los inspectores y directores como la fuente más importante de orientaciones sino a sus colegas de la misma y de otras escuelas. Asimismo, puestos ante la alternativa de elegir entre 12 actividades que realizaría si le dieran 10 horas más de trabajo rentado, los docentes eligieron el "trabajo con los colegas" en segundo lugar, luego del "autoperfeccionamiento". Las relaciones con los colegas están, además, entre los primeros tres, de nueve opciones, como aspectos de satisfacción vinculados a su trabajo[53].

Como en cualquier institución, las orientaciones predominantes en el lugar de trabajo con respecto a innovaciones que hacen a la tarea colectiva sin duda inciden en la

[53] Ver cuadro 16, p.43; cuadro 25, p.54; y cuadro 19, p. 49. ANEP-UNESCO/IIPE, (2003), Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización, Montevideo, Uruguay.

formación de las opiniones de cada maestro. Cuánto inciden, en este caso específico, sobre las opiniones sobre la propuesta? Una de las hipótesis de este trabajo es justamente que cuanto más robusta su cultura organizacional, mejor estará preparada una escuela –y sus docentes- para enfrentar la discusión de las virtudes y limitaciones de propuestas innovadoras y adoptar decisiones al respecto.

Algunos atributos del lugar de trabajo nos permiten acercarnos a posibles dimensiones de la fortaleza de esa cultura organizacional. Tal es el caso, por ejemplo, de las características del tipo de escuela, la frecuencia de reuniones convocadas por el director, la estabilidad de los docentes y del director, la satisfacción con la escuela como lugar de trabajo y también el liderazgo del director percibido por los maestros. Del lado de cada docente, importa especialmente su antigüedad en el sistema, como indicador, entre otras cosas, de la etapa que está cumpliendo en su ciclo de vida profesional.

Las opiniones vertidas en los grupos de discusión convocados por el proyecto permitieron apreciar la relevancia que otorgan los maestros a estos aspectos de la cultura organizacional. Como se mencionó, se encontró en general una muy alta coincidencia acerca de los beneficios de una baja rotación docente, sobre sus efectos sobre la cohesión y sobre la generación de condiciones favorables a la elaboración de un proyecto pedagógico. Expresiones como “Te sentís cómoda”, “La compensación económica no se cambia por el clima que hay en esa escuela”, “Somos casi todas efectivas. Las compañeras son bastante abiertas”, traducen la importancia que asignan los docentes a la atmósfera de trabajo y a la estabilidad de los contactos con sus colegas.

La consideración de un conjunto de variables que corresponden a niveles de análisis distintos (contextual e individual), reclama ciertamente modelos estadísticos más complejos que los utilizados hasta aquí. Sin embargo, congruentes con el propósito principalmente heurístico que tienen todavía estas indagaciones, en lo que sigue nos mantendremos en el nivel de análisis “cuasi artesanal” que hemos desarrollado hasta aquí. Las variables a considerar son las siguientes: como variables independientes, la antigüedad docente, el tipo de escuela y la densidad del tejido escolar o clima organizacional. Como variables dependientes consideraremos la opinión de los maestros acerca de la propuesta de evaluación de la UMRE (SUMOP) y la importancia del cambio en las prácticas de enseñanza y evaluación que incorporan los maestros como resultado de su conocimiento de los materiales de la propuesta.

7.2.1. Antigüedad docente

Como mencionamos anteriormente, la antigüedad es uno de los criterios centrales para la promoción de los docentes en el sistema educativo. Además de indicar logros en cuanto a la seguridad en el empleo y a beneficios laborales, la antigüedad también implica acumulación de experiencia pedagógica, exposición a distintos contextos escolares, e incorporación de los valores dominantes en el sistema o subsistemas (tipo de escuela, Asamblea Técnico Docente, ADEMU, etc.) en los que participa.

Pero fundamentalmente, la información que nos provee el dato sobre la antigüedad de un docente en el sistema educativo nos permite ubicarlo en una etapa de su ciclo de vida profesional. Una de las ideas centrales que orientan este análisis es que los marcos de referencia desde los cuales los docentes evalúan los pro y los contra de distintos aspectos de su actividad van variando a medida que avanzan en esas etapas del ciclo de vida profesional. Por ejemplo, es muy probable que muchos de los maestros que al momento de la encuesta tenían menos de cinco años de recibidos - y en particular, los de Montevideo- no se hayan desligado de los efectos de la fuerte resistencia a la propuesta de la UMRE promovida por el gremio estudiantil del magisterio. El tono de esa resistencia era fuertemente ideológico, en el sentido que imputaba, tanto a la reforma educativa como a las innovaciones que desde allí se promovían, intenciones de someter el sistema educativo uruguayo a los intereses del poder financiero internacional, comercializando la educación y devaluando la educación pública.

Aunque proviene de una maestra con bastante antigüedad en el sistema y militante semi-activa del gremio, la siguiente referencia sintetiza bien parte de este argumento:

"*Me parece que había una intencionalidad política muy clara en la Reforma. Se quiso hacer una campaña política con eso, pero que además, no era sólo a nivel nacional, sino a nivel latinoamericano. A mi me da la sensación que está muy relacionado con el hecho de que la educación hoy por hoy es vista dentro de la sociedad como un mercado, Ya se discute cuánto se invierte, cuánto se gasta, cuánto sale un niño, cuánto cuesta un maestro, cuánto cuesta ese niño que repite, cuánto cuesta un niño que come, y todo se mide así".*[54]

Es muy probable que la inercia de la "lógica ideológica" dominante entre los estudiantes de magisterio de la época haya estructurado y dado sentido a las percepciones de los jóvenes maestros sobre los cambios que se proponían al sistema educativo uruguayo, y que haya incidido también en sus decisiones sobre si incorporar o no esos cambios a las prácticas efectivas de enseñanza y evaluación de sus alumnos. Esta hipótesis encuentra asidero en los resultados de los grupos de discusión, pero también en algunas asociaciones básicas entre la antigüedad y las opiniones de los maestros que se analizarán más adelante.

En una etapa más avanzada de su ciclo de vida profesional, con la acumulación de contactos directos con los problemas de la enseñanza, con mayor información acerca del contenido de las innovaciones propuestas, con la experiencia de participación en instancias de capacitación y de discusión y análisis de las ventajas y desventajas de distintas alternativas de modelos, programas e instrumentos pedagógicos, es razonable esperar que las percepciones y decisiones de los docentes comiencen a responder esencialmente a una "lógica profesional". Desde esta lógica, los cambios se evalúan en función de su utilidad relativa para el adecuado cumplimiento del rol de educador, puesto que de lo que se trata es de adquirir instrumentos conceptuales y metodológicos que mejoren su capacidad para enseñar. La incorporación de una "lógica profesional"

[54] Comentario realizado por una docente con 29 años de antigüedad y militante semi-activa del gremio.

puede sustituir o no, o complementar o no, la "lógica ideológica", pero sin duda la modera y hace gravitar un sentido práctico en las decisiones del maestro, sentido que se refleja en una creciente atención a la utilidad de las innovaciones para resolver los problemas que enfrenta diariamente en el aula.

El avance en las etapas del ciclo de vida profesional también implica la emergencia de otros intereses, compromisos y lealtades. La antigüedad suele estar positivamente asociada con el nivel de envolvimiento con el "ethos" institucional, máxime en una institución como la educación primaria pública que se ha destacado por sus aportes a la integración sobre bases de equidad de la sociedad uruguaya. Pero también, a medida que el docente gana posiciones en las jerarquías educativas se acentúa su interés en mantener las estructuras y los valores de un sistema cuyo funcionamiento es una fuente concreta de beneficios en prestigio, en ingresos y en estabilidad (aspectos sin duda no desdeñables en mercados de trabajo crecientemente inciertos), y que, en algunos casos, también opera como un ámbito donde se ejercitan poder e influencias. La defensa del sistema, y de las posiciones conquistadas en el mismo, se hace desde una "lógica corporativa", que evalúa los cambios prioritariamente según el grado de amenaza que éstos representen para el mantenimiento del status quo.

En síntesis, desde la perspectiva recién reseñada, las sucesivas etapas del ciclo de vida profesional, asociadas a la antigüedad en el sistema educativo, implican distintas probabilidades de influencia de una u otra de las lógicas en los juicios sobre las virtudes y limitaciones de diferentes tipos de innovaciones.

La serie de correlaciones entre la antigüedad docente y otras variables investigadas en el estudio que se presentan en el cuadro 20, permiten un acercamiento a la puesta a prueba de las ideas antes mencionadas.

Cuadro 20: Coeficientes de correlación de Spearman entre antigüedad de los docentes en el sistema educativo y otras variables.

Efectividad en el sistema	**.465****
Efectividad en la escuela	.309**
Horas de capacitación	.203**
Antigüedad en la escuela	.463**
Trabajo secundario	.164**
Favorabilidad del contexto	.188**
Indice de conocimiento e interés	.291**
Utilidad de la propuesta UMRE	.102**
Indice de adopción del cambio en las prácticas docentes	.153**

** Significativas al 99% para N=831

Si bien los coeficientes señalan situaciones concordantes con las ideas antes expuestas, la sencillez del análisis no permite afirmar que las hipótesis acerca de las prioridades de distintas lógicas en distintas etapas de la vida profesional del maestro están corroboradas. Pero los coeficientes si indican que la efectividad, la capacitación, la posibilidad de trabajos secundarios (mayoritariamente dentro del sistema educativo) y

la posibilidad de ejercer en contextos socioculturales crecientemente favorables, son beneficios que se asocian a la antigüedad y que se agregan a los económicos discutidos más arriba.

Como se desprende de la lectura de los coeficientes de las tres últimas filas, la antigüedad de los maestros en el sistema también se asocia positiva y significativamente con el conocimiento y discusión de los materiales de la propuesta de evaluación de la UMRE, con el juicio sobre la utilidad de la propuesta y con la adopción de la misma en las prácticas de enseñanza y evaluación de los alumnos.

7.2.2. Los tipos de escuela

La prioridad relativa que asumen las distintas lógicas en la evaluación que hacen los maestros de las innovaciones en la enseñanza no depende sólo de su antigüedad en el sistema. Las condiciones del lugar de trabajo y los climas organizacionales que allí se generan acentúan o debilitan las orientaciones propias de cada etapa de la trayectoria profesional. En lo que hace a las escuelas comunes, ya hemos visto que son la puerta de entrada de los jóvenes maestros que ingresan al sistema. El cuadro 21, que cruza la antigüedad docente con el tipo de escuela, permite visualizar mejor este hecho y ayuda también a comprender las trayectorias ocupacionales más frecuentes.

Cuadro 21: Maestros por antigüedad en el sistema educativo según tipo de escuela donde ejerce.

Antigüedad docente (sistema)	Tipo de escuela			Total	
	Común	CSCC	Práctica	TC	
0-4	25,0	2,3	7,8	10,6	17,1
5-9	23,4	23,3	10,6	9,4	18,1
10-14	14,1	16,3	8,2	15,3	12,5
15-19	10,5	11,6	13,7	9,4	11,4
20-24	12,1	18,6	22,0	14,1	15,6
25 y más	15,0	27,9	37,6	41,2	25,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(448)	(43)	(225)	(85)	(831)

Nótese la fuerte concentración de los maestros más experimentados en las escuelas de práctica y en las de tiempo completo. Como se argumentó en párrafos anteriores, conociendo sus características es comprensible la atracción que ejercen las de práctica[55]. En cambio, la concentración en las de tiempo completo va a contrapelo de la

[55] No sólo por el prestigio profesional de esos establecimientos, sino por la combinación de estímulos económicos y condiciones de trabajo más favorables que en el resto. Estos beneficios tienen que ver con la ubicación de las escuelas en el espacio urbano, la composición social del alumnado, la ayuda que puede recibir la escuela de los padres e incluso la posibilidad de recibir asistencia en las aulas de los alumnos que magisterio que hacen su práctica en esas escuelas

tendencia general por la cual los docentes más antiguos y experimentados procuran instalarse en las escuelas de contextos más favorables. Posiblemente la razón se vincula a los incentivos económicos y no económicos que fijó primaria para los programas especiales, y en particular, para las de tiempo completo[56].

Si la antigüedad docente se asocia a un mayor compromiso con el saber cabría esperar que en las escuelas que reclutan maestros más experimentados se encuentre una mayor familiaridad con los materiales de la UMRE y un mayor interés por leerlos y discutirlos. Pero, además, si las condiciones de trabajo que caracterizan los distintos tipos de escuela interaccionan con la antigüedad, reforzando o debilitando orientaciones que son típicas de determinadas etapas del ciclo de vida profesional, deberíamos encontrar variaciones que no pueden ser sólo explicadas por la antigüedad.

Como muestra el Cuadro 22, con pequeñas variaciones, y como cabía esperar, el avance en las etapas del ciclo de vida profesional dentro del sistema se relaciona con un mayor conocimiento de los materiales de la UMRE. La focalización de instancias de capacitación en los programas especiales ayuda a entender los altos puntajes que alcanzan los docentes en esas escuelas. Pero en el caso de las TC también cuenta el tiempo disponible para la lectura y la discusión de los materiales y en el caso de las CSCC la obligación de participar en los Programas de Mejoramiento de Aprendizajes que se realizan dos sábados por mes. En el caso de las de práctica, lo que seguramente opera son los requerimientos profesionales de información que requiere la supervisión de nuevos docentes y el ejercicio de la docencia en las escuelas de mayor prestigio en el sistema.

Cuadro 22: Índice de conocimiento e interés de los maestros por los materiales de la UMRE por antigüedad docente y tipo de escuela.

Antigüedad docente (sistema)	Tipo de escuela				Total
	Común	CSCC	Práctica	TC	
0-4	2,38	1,00	1,55	2,78	2,27
5-9	3,18	3,80	3,63	3,75	3,33
10-14	3,38	3,71	3,90	4,08	3,60
15-19	3,43	4,00	3,86	4,50	3,71
20-24	3,59	4,50	3,84	4,17	3,81
25 y más	3,46	4,25	3,73	4,09	3,73
Total	3,13	4,00	3,60	3,96	3,40

El cuadro 23, investiga las variaciones de opinión sobre la propuesta de la UMRE según la etapa del ciclo profesional del docente y el tipo de contexto donde ejerce. La opinión

[56] A juicio de algunos informantes claves, los incentivos económicos parecen generar un atractivo adicional para los docentes más antiguos, en la medida que se vinculan con una característica del actual sistema jubilatorio uruguayo, por la cual los que se retiran del sistema reciben una pensión cuyo monto resulta de un índice aplicado a sus salarios de los diez últimos años.

está medida por un índice sumatorio simple que considera el juicio sobre todos los ítems que se presentan en el cuadro 18 (los valores van de 11 a 33 siendo el mayor el más favorable).

Cuadro 23: Opinión de los maestros sobre aspectos de la propuesta de evaluación de aprendizajes por antigüedad en el sistema según tipo de escuela.*

Antigüedad docente (sistema)	Tipo de escuela			Total	
	Común	CSCC	Práctica	TC	
0-4	24,82	22,00	27,20	22,00	24,78
5-9	23,36	24,00	24,46	24,80	23,70
10-14	27,08	22,43	22,79	25,42	25,52
15-19	25,11	26,20	24,16	26,00	24,90
20-24	24,39	26,25	24,70	26,08	24,84
25 y más	25,20	29,73	26,35	26,28	26,25
Total	24,83	26,08	25,09	25,74	25,10

* Las cifras en los casilleros corresponden a valores del índice de opinión (SUMOP)

Las variaciones en las opiniones de los maestros sobre la propuesta a lo largo de su trayectoria docente en los programas especiales (TC y CSCC) resultan congruentes con lo que se podría esperar a partir de la hipótesis de un cambio desde una lógica más ideológica al principio de la carrera y la progresiva incorporación de una lógica más profesional. Pero en los casos de las escuelas comunes y las de práctica las tendencias no resultan claras, especialmente en esta última, donde las opiniones más favorables se presentan en ambos extremos[57].

7.2.3. El clima organizacional

Hasta aquí sabemos que la receptividad a los cambios que se produjeron con la puesta en marcha de la propuesta de evaluación de la UMRE varía según los tipos de escuela y según la etapa que vive cada docente en su trayectoria profesional. Cabe ahora explorar cuan condicionada esta dicha receptividad por las virtudes y limitaciones de los climas organizacionales de las escuelas, teniendo en cuenta que, en general, los buenos climas de trabajo generan tipos de relaciones que favorecen el enfrentamiento y la discusión colectiva de las ventajas y desventajas de propuestas de cambio.

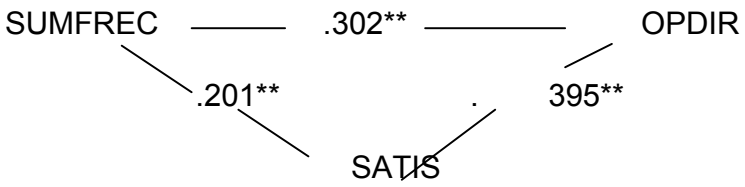
Nuestro próximo paso consiste entonces en examinar algunas dimensiones de la vida interna de las escuelas que hacen a su tejido social. Para ello recurriremos a tres de las variables investigadas en la encuesta: la satisfacción de los maestros con su trabajo en

[57] Nótese que el alto índice de juicio positivo hacia la propuesta que muestran los jóvenes docentes de las escuelas de prácticas, no está avalado por un grado correspondiente de conocimiento e interés por los materiales de la evaluación según los datos del cuadro 22.

la escuela, la importancia de las opiniones del director como referente para sus actividades cotidianas y la frecuencia con que éste convoca a reuniones.

El significado de la primera variable (SATIS) como indicador del clima organizacional no merece mayores comentarios. Es razonable suponer que, cualquiera sea el ámbito laboral de que se trate, los trabajadores satisfechos con sus condiciones de trabajo estarán más inclinados que los insatisfechos a involucrarse en tareas colectivas, reforzando de ese modo el tejido social de ese ámbito laboral. Del mismo modo, el liderazgo del director estará más legitimado cuanto más importantes se consideren sus opiniones (OPDIR). Un liderazgo legítimo se reconoce usualmente como un recurso colectivo valioso que afianza la capacidad para enfrentar procesos de cambio, mientras que, por el contrario, la falta de legitimidad se considera un déficit que debilita las posibilidades de acción colectiva[58]. Finalmente, la frecuencia de reuniones (SUMFREC) es un indicador de la intensidad de la vida interna de la escuela y tampoco merece mayores comentarios[59].

Como se desprende de los coeficientes de correlación de Spearman, estas tres variables guardan una estrecha relación entre sí.



Las variables se combinaron a su vez en un índice, que llamaremos “tejido escolar”, que puede considerarse como un “proxi” de la robustez del tejido social en cada establecimiento.[60]

Como se desprende de los datos del Cuadro 24, y como cabría esperar a partir de los análisis ya realizados, las condiciones de trabajo en las escuelas de programas especiales son favorables a la emergencia de tejidos escolares más fuertes que en el resto. En cuanto a las etapas en las trayectorias de vida profesionales dentro de cada tipo de escuela, también se observa una asociación positiva, pero muy débil, con la densidad del tejido escolar. En la interpretación de estos datos hay que tener en cuenta las diferencias de nivel de análisis inherentes al cuadro, puesto que un maestro con mucha antigüedad en el sistema puede estar ejerciendo en una escuela con predominio de docentes sin experiencia --y por ende, más inestables en la escuela- pero cuya presencia marcará el tono del tejido social del establecimiento.

[58] Por supuesto, se dan también casos en los que dicho liderazgo sólo denuncia la existencia de tramas sociales débiles, cuyos miembros demandan figuras fuertes para llenar vacíos normativos claros. Pero esta última situación caracteriza con frecuencia a poblaciones marginadas, o expuestas a graves situaciones de crisis, o sujetas a situaciones de alta vulnerabilidad, lo que ciertamente no es el caso de los docentes de la educación primaria pública uruguaya

[59] Ver anexo para la construcción de los índices.

[60] Como el resto de los índices, su construcción se presenta en el Anexo 2.

Cuadro 24. Promedio de índice de tejido escolar según antigüedad docente y tipo de escuela. Total país.

Antigüedad docente	Tipo de escuela				
	Práctica	Común	TC	CSCC	Total
0-9	09.2	08.6	09.7	10.1	08.8
10-19	09.5	09.0	10.2	10.5	09.4
20 y más	09.6	09.1	10.6	10.6	09.6
Total	09.5	09.5	10.3	10.5	09.3

En el próximo cuadro se examina que es lo que agrega la densidad del tejido escolar a la receptividad a la propuesta de evaluación de la UMRE que ya era explicada por el tipo de escuela y la antigüedad docente.

Cuadro 25: puntaje de maestros en índice SUMOP, por antigüedad docente, tejido escolar y tipo de escuela. Total del país.

Antigüedad docente	Tejido escolar	Tipo de escuela				
		Práctica	Común	TC	CSCC	Total
0-9	Bajo	22.0	23.4	18.5	22.0	23.1
	Alto	26.8	24.3	25.0	22.6	24.6
10-19	Bajo	21.8	25.6	20.5	24.0	24.1
	Alto	24.2	26.4	26.9	24.0	25.6
20 y más	Bajo	24.5	23.3	20.3	22.0	23.6
	Alto	26.1	25.6	26.7	29.0	26.3
Total	Bajo	23.3	23.9	20.0	22.7	23.5
	Alto	25.7	25.3	26.5	26.4	25.7

Los resultados pueden sintetizarse en los puntos siguientes. En primer lugar, la densidad del tejido escolar tiene un efecto positivo sobre la receptividad de los maestros a la propuesta de evaluación en todos los tipos de escuela, pero es particularmente fuerte en los programas especiales (TC y CSCC). Segundo, en las escuelas con programas especiales, y en menor medida en las comunes, el efecto positivo del tejido escolar sobre el SUMOP se acentúa entre los maestros con mayor antigüedad en el sistema. Es interesante observar que cuando el tejido escolar es poco denso, las TC muestran los puntajes más bajos en el SUMOP, seguidas por las CSCC. La imagen que se desprende de estos datos es que los maestros de las escuelas de programas especiales muestran los dos extremos de receptividad a la propuesta, y que la posición de un maestro singular en uno u otro de los extremos depende de la densidad del tejido social de la escuela. Tercero, que a diferencia de los restantes tipos de escuelas, en el caso de las de práctica, la antigüedad parece reducir el impacto del tejido escolar sobre el SUMOP, lo que podría atribuirse a una mayor autonomía de juicio congruente con la mayor calificación de los docentes de estas escuelas con respecto al promedio general.

A continuación examinaremos el impacto del tejido escolar sobre la incorporación de cambios en las prácticas de enseñanza y evaluación de maestros con mayor o menor experiencia en el sistema, tomando en cuenta el tipo de escuela donde ejercen. El índice de cambio varía entre 0 y 8, correspondiendo el puntaje máximo a los maestros para quienes todos los materiales de la UMRE produjeron modificaciones tanto en su manera de enseñar como en su manera de evaluar a los estudiantes.

Cuadro 26: promedios en el índice de cambio, por antigüedad docente, tejido escolar y tipo de escuela. Total del país.

Antigüedad docente	Tejido escolar	Tipo de escuela				
		Práctica	Común	TC	CSCC	Total
0-9	Bajo	2.4	1.3	1.5	4.0	1.5
	Alto	2.4	1.6	3.7	3.0	2.0
10-19	Bajo	2.9	2.9	2.3	0.0	2.8
	Alto	3.7	3.2	4.5	3.0	3.5
20 y más	Bajo	2.6	2.7	1.0	4.0	2.6
	Alto	3.3	3.4	4.2	4.5	3.6
Total	Bajo	2.7	2.0	1.6	3.0	2.1
	Alto	3.2	2.5	4.2	3.7	3.1
	TOTAL	3.1	2.3	3.9	3.7	2.8

De la lectura del cuadro se pueden derivar las conclusiones siguientes. En primer lugar, la incorporación de los cambios en las prácticas de enseñanza y evaluación ha variado significativamente entre tipos de escuelas, pero como en el caso de los juicios sobre la propuesta, el impacto mayor ha sido en los programas especiales. Segundo, que la densidad del tejido escolar tiene un efecto general positivo sobre la incorporación de los cambios inducidos por la propuesta, pero dicho efecto tiende a acentuarse con la antigüedad docente y con los programas especiales. Por último, nuevamente llama la atención la notable división que produce la densidad del tejido escolar en la receptividad de la propuesta en las escuelas de tiempo completo, las que, como ya se mostró, muestran una alta densidad relativa en dicho tejido. El análisis realizado parece señalar el papel fundamental que juega la construcción de un clima organizacional adecuado cuando de lo que se trata es de apoyar la tarea de docentes que, a tiempo completo, enfrentan las dificultades propias de elevar la calidad de la enseñanza a alumnos que provienen de los contextos más desfavorables de la sociedad.

CONCLUSIONES 8.

Los logros y desafíos de la propuesta

El análisis realizado brinda amplia evidencia sobre una serie de logros de la propuesta de evaluación de aprendizajes. Estos se sintetizan a continuación.

Virtudes de la planificación inicial. Una movilización muy bien planificada permitió negociar aspectos delicados de la operativa de la UMRE, y abrió oportunidades para que diferentes actores pudieran ser escuchados. La participación en estas instancias iniciales de figuras relevantes del movimiento gremial de maestros resultó clave para la gradual aceptación de la propuesta.

Composición profesional del equipo técnico. La conformación en la UMRE de un equipo técnico en el que profesionales, reconocidos por sus valiosos antecedentes en la educación pública, tuvieron un peso muy importante en las decisiones y estrategias que se aplicaron, permitió evitar el tipo de segmentaciones entre los técnicos responsables de las evaluaciones y la comunidad docente que parecen frecuentes en otras experiencias regionales.

Reconocimiento de la calidad de los materiales de apoyo. La mayoría de los directores y maestros hacen una valoración positiva de las características y la utilidad de los materiales producidos por la unidad, cuyos autores son reconocidos por su excelencia técnica.

Fortalecimiento de la legitimidad de la UMRE. Una mayoría de los entrevistados coincidió en los avances de la UMRE en cuanto a su legitimidad en el magisterio, y ligó esos avances principalmente a la seriedad técnica de su propuesta y al grado de cumplimiento con los compromisos asumidos.

Crecimiento de la legitimidad de las pruebas. En un contexto en que las evaluaciones externas todavía siguen siendo cuestionadas como instrumentos de evaluación útiles para los maestros, las pruebas fueron ganando legitimidad. Esas ganancias se reflejaron en la elevada y creciente proporción de docentes que aplicaron las pruebas en forma autónoma.

Impacto de la evaluación en el curriculum de la educación primaria. Los materiales de la UMRE han sido reconocidos como una referencia más importante que los propios programas escolares, los que han quedado obsoletos al no haber sido modificados en coherencia con aquéllos.

Fuerte revisión de las prácticas docentes. Varios tomadores de decisiones del sistema manifestaron estar convencidos que, a partir de esta propuesta, los maestros, enfrentados a una información que no solían manejar, comenzaron a cuestionar su forma de enseñanza y procedieron a una profunda revisión de sus prácticas.

Incorporación del uso de indicadores en los elencos docentes. Los indicadores utilizados y difundidos por la UMRE fueron dejando de ser sólo insumos brindados por técnicos externos siendo incorporados como instrumentos con los que el maestro explora y reúne antecedentes sobre su realidad.

Estrecha vinculación entre la asimilación de la propuesta y la capacitación en los elencos docentes. Como medida de política educativa, la capacitación aparece fuertemente asociada a las escuelas y maestros con mayores niveles de implementación de la propuesta.

En forma complementaria, la información recogida también ha permitido identificar un conjunto de desafíos que aún quedan pendientes:

Los reducidos niveles de participación de los maestros en las diferentes etapas del trabajo de la UMRE.

Las formas de relacionamiento con los inspectores. Pese a que se han construido puentes de comunicación sumamente valiosos entre la UMRE y el cuerpo de inspectores, todavía gravita sobre esta relación el peso del llamado “by-pass” institucional vinculado al surgimiento mismo de esta unidad. La mirada retrospectiva sugiere sugiere la conveniencia de haber enfrentado el tema del relacionamiento con los inspectores de una manera más orgánica y decidida.

La distribución de los materiales de apoyo a la propuesta. Posiblemente por muy atendibles razones de celo presupuestario -hay fuertes críticas de docentes con respecto al dispendio de recursos que podían haberse invertido directamente en otros problemas críticos de la enseñanza- la distribución de materiales no apuntó a cada uno de los maestros. De hecho, se confió en figuras mediadoras, como los inspectores y directores, que no siempre distribuyeron los materiales en consonancia con las expectativas de los técnicos de la UMRE.

Explotación insuficiente de las instancias de capacitación (contracara de un logro). Una posible subexplotación de las instancias de capacitación como instrumentos de difusión de la propuesta, y de apoyo a los maestros y directores, debilitó su impacto potencial en las prácticas que tienen lugar en las escuelas. Se constató una escasa atención a la capacitación docente en las escuelas comunes, que todavía son la mayoría en el país, y de las de práctica, escuelas en las que precisamente se ubican los mayores niveles de resistencia a la propuesta de la UMRE.

Débil utilización del contacto directo con los técnicos. El contacto entre los técnicos y los maestros y directores fue altamente valorado por todos los implicados. Probablemente no se tuvo en cuenta que esta forma de difusión de la propuesta era una de las más potentes, pero a la vez requería ampliar el tamaño y redistribuir los roles al interior del equipo de los técnicos.

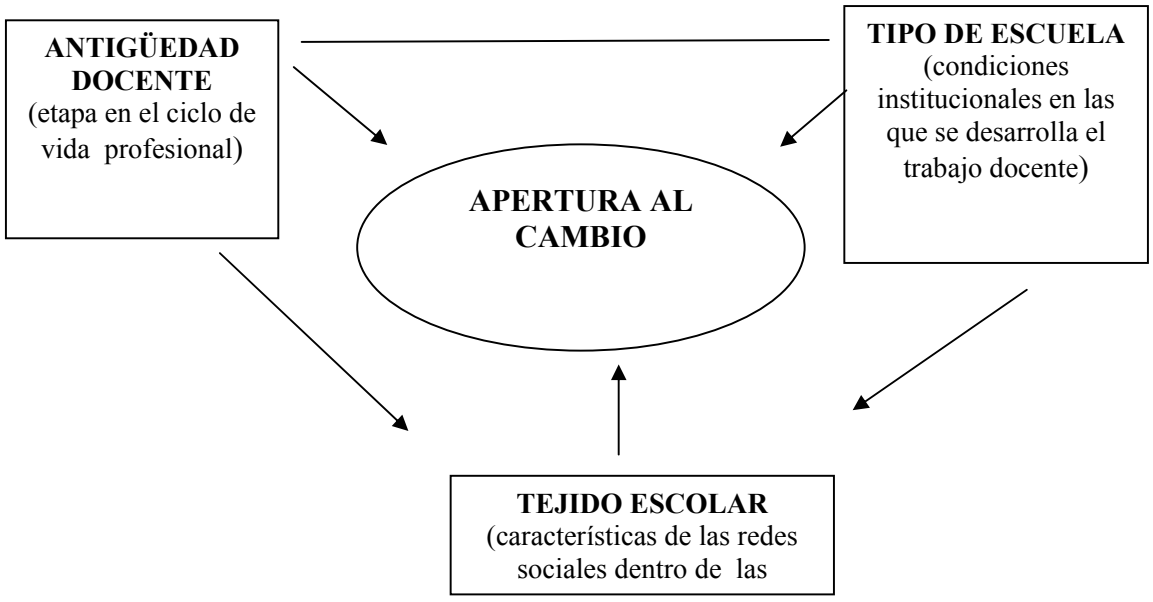
Pistas de análisis futuros

Como cualquier investigador experimentado sabe, todo estudio abre al mismo tiempo espacios de corroboración y espacios de descubrimiento. En áreas temáticas de desarrollo avanzado predomina el primer contexto, mientras que el espacio que ocupa el segundo es inversamente proporcional a la acumulación de conocimiento ya realizada. El tema de las reacciones de los docentes a la aplicación de pruebas externas de evaluación de aprendizajes es relativamente novedoso, no solo en Uruguay, sino en la región. Como bien lo muestran trabajos previos realizados en la órbita de PREAL, a lo novedoso del problema se agrega la complejidad propia de estrategias de evaluación radicalmente distintas[61].

Este estudio fue originalmente orientado por las preguntas e hipótesis relativamente simples que se expusieron al comienzo de este documento. Pero a lo largo de la investigación fueron surgiendo una serie de pistas cuya consideración permitió elevar el nivel de abstracción del marco conceptual. De esta manera, se fue incorporando una serie de nociones que, a juicio de los investigadores, organizaban mejor la compleja realidad que revelaban los resultados de la encuesta, las entrevistas en profundidad a autoridades, a líderes gremiales y a técnicos de la UMRE y los grupos de discusión.

El diagrama siguiente resume entonces un marco conceptual que fue más un punto de llegada que un punto de partida, puesto que los elementos para su construcción fueron perfilándose tras sucesivos intentos infructuosos de poner orden en la voluminosa y variada masa de información proveniente de las distintas fuentes de datos utilizadas en el estudio.

Diagrama XXX. Marco conceptual final



[61] Ravela, Op. Cit., 2002.

El esquema conceptual da prioridad a la relación entre tres factores que corresponden a dos niveles de análisis. A nivel individual, se trata de las trayectorias de cada docente en el sistema educativo, y asume que cada etapa del ciclo de vida profesional favorece condiciones para el predominio de distintos marcos de referencia desde donde evaluar las ventajas y desventajas de propuestas de cambio. A nivel contextual toma en cuenta dos factores. Por un lado, el marco institucional para el trabajo docente que definen los diferentes tipos de escuelas en la educación primaria pública y las características de las condiciones de trabajo que se establecen en cada una. Se asume que tales condiciones contribuyen a consolidar o debilitar una u otra de esas orientaciones. Por otro lado, se considera la densidad del tejido social de las escuelas, como determinante de la capacidad colectiva para enfrentar los desafíos que plantea cualquier propuesta de cambio.

La variable dependiente en el diagrama es la apertura al cambio. El estudio permitió descubrir que habiendo apertura al cambio, esto es, cuando la combinación de trayectorias profesionales y condiciones institucionales de trabajo creaba situaciones favorables a la consideración objetiva de las ventajas y desventajas de la propuesta de evaluación de aprendizajes de la UMRE, la respuesta a la misma tendía a ser positiva. En otras palabras, esto ocurría cuando se daban condiciones que permitían el acceso a la información, a la lectura y a la discusión de los materiales de la UMRE, cuando se presentaban oportunidades de capacitación, y cuando se creaba un clima organizacional que proporcionaba las mínimas seguridades de apoyo colectivo que usualmente se requieren para enfrentar situaciones de potencial riesgo.

Como se menciona en el texto, la creación de las escuelas de tiempo completo y las escuelas de contexto sociocultural crítico respondieron a la voluntad de las autoridades educativas de reforzar la capacidad de la enseñanza pública uruguaya para amortiguar las desigualdades sociales en la adquisición de conocimientos. El hecho que la propuesta de evaluación haya tenido un impacto mayor en esas escuelas que en las restantes sobre las prácticas de los maestros es, en ese sentido, una buena señal: la adopción de las herramientas idóneas para mejorar la efectividad de las prácticas de enseñanza se está ampliando allí donde más se necesita.

Los datos analizados sugieren asimismo que la activación de esos mecanismos virtuosos depende al menos de dos condiciones. Por un lado, de la efectividad de los estímulos para atraer a los maestros más experimentados a esas escuelas, puesto que la antigüedad en el sistema se asocia a una actitud más abierta a la consideración de las ventajas y desventajas de las innovaciones desde un punto de vista profesional. Por otro lado, de condiciones de trabajo que favorezcan la generación de tejidos escolares densos, puesto que la extensión y fortaleza de las relaciones entre los docentes brinda las seguridades necesarias para hacer frente en forma colectiva a los desafíos que plantea cualquier innovación en la enseñanza. De este modo, y dada la inestabilidad estructuralmente condicionada de los maestros en las escuelas uruguayas, toda acción tendiente a fortalecer la densidad del tejido social en las escuelas parece constituir una condición necesaria para ampliar la apertura al cambio de sus docentes.