



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa Uruguay

Maestría en Educación, Sociedad y Política
Promoción: 2016 - 2018

**Pruebas PISA en Uruguay: análisis de las configuraciones
discursivas que se producen sobre los resultados**

Presenta:

Mirian Teresita Márquez Píriz

Director-a de Tesis: Dra. María Laura Osta Vázquez

Montevideo, diciembre de 2018

Dedicatoria

Para quienes iluminan mi andar

Para Mario y Elías

Agradecimientos

Con delicadas mediciones puede encontrarse el punto en que ese espejo estará en hora, pero el punto que sirve para ese espejo no es garantía de que sirva para otro, pues los espejos adolecen de distintos materiales y reaccionan según les da la gana.

(Cortázar, *Conducta de los espejos en la isla de Pascua*)

Como esos espejos a los que hace referencia Cortázar el tiempo va reflejando en cada persona el pasaje-paisaje de otros-otras. Llegado a este punto y mirando hacia atrás hay infinidad de reflejos-imágenes y de agradecimientos para hacer, fundamentalmente porque este es un momento de la vida, de un recorrido realizado y sostenido por múltiples personas que me habitan y contribuyen a ser quien soy.

Comienzo por agradecer a mi madre y a mi padre, porque me transmitieron la importancia de la educación y de vivir en coherencia con los valores que se predicaban.

Agradezco a todos los docentes de quienes he ido recogiendo y atesorando múltiples enseñanzas, a aquellos que me han ayudado a pensar y a traducir el mundo. Sin ellos jamás podría haber llegado hasta aquí. Especialmente quiero nombrar a Pablo Martinis y a Eloísa Bordoli porque la elección del tema y de la metodología de investigación tiene mucho que ver con sus miradas sobre lo educativo, con sus clases y sus publicaciones.

Este caminar tampoco hubiera sido posible sin compañeros y compañeras que nos animan y sostienen, nos permiten mirar más allá y transformarnos. Gracias a todos, y en particular a Magela Campelo, Cecilia Gesuele, Patricia Melgar, Laura Verdaguer, Rosario Bué, Limber Santos y Juan Morales.

En la educación pública he transitado mi formación y a ella dedico cada día mis esfuerzos y mis sueños; mi agradecimiento a tantos profesionales y estudiantes que me han hecho crecer día a día.

La posibilidad de cursar este posgrado me permitió encontrarme con excelentes docentes y con personas tan especiales como mi directora de tesis Laura Osta, a quien agradezco profundamente su profesionalidad y su calidez para orientar y acompañar.

Gracias a Mario, por su atención y amor permanente, por ser mi interlocutor en todas las reflexiones, por acompañar todos mis proyectos y ayudarme a sostener mis convicciones. Gracias a Elías que es quien ilumina y da energía a cada uno de mis días.

Índice

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Índice.....	v
Glosario de términos y abreviaturas.....	vii
Resumen.....	viii
Abstract.....	ix
Introducción.....	10
Capítulo I – Marco teórico. Pisa: evaluación, gobernanza y desigualdad ...	21
1.1. La evaluación educativa.....	21
1.1.1. Las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA.....	25
1.2. Gobernanza: la educación en contextos de globalización.....	26
1.2.1. Las pruebas PISA en Uruguay.....	31
1.3. Resultados de PISA en Uruguay: la desigualdad.....	32
1.4. El Análisis Político del Discurso.....	39
Capítulo II – Marco metodológico.....	42
Capítulo III – Análisis.....	51
3.1. Uruguay en el mundo PISA: la gobernanza en educación.....	52
3.1.1. De gobierno a gobernanza: la historicidad de las contrucciones discursivas.....	60
3.1.2. El poder de los números: las interpretaciones de los resultados de PISA 2015.....	66
3.2. Sobredeterminación simbólica de la evaluación.....	74
3.3. Evaluación y posición docente en el campo pedagógico.....	76
3.4. Los datos de PISA: desigualdad educativa y desigualdad social.....	79

Conclusiones.....	87
Bibliografía.....	97

Glosario de términos y abreviaturas

ADES – Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria

AID – Agencia Internacional para el Desarrollo

ANEP – Administración Nacional de Educación Pública

ATD – Asambleas Técnico Docentes

APD- Análisis Político del Discurso

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CES – Consejo de Enseñanza Secundaria

CIDE – Comisión de Inversión y Desarrollo Económico

CODICEN – Consejo Directivo Central

FENAPES – Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria

FMI – Fondo Monetario Internacional

INEEd – Instituto Nacional de Evaluación Educativa

MEC – Ministerio de Educación y Cultura

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PISA - Programme for Institutional Student Assessment

Resumen

Desde el año 2003 Uruguay participa en las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA, implementadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Esta investigación analiza construcciones de sentidos en discursos públicos que se producen a partir de la difusión de los resultados de las pruebas. Con ese objetivo se identifican configuraciones discursivas de distintos actores: representantes de la administración educativa, sindicatos de profesores de enseñanza media y partidos políticos. Las categorías centrales del APD permiten profundizar en el conocimiento de aquellos elementos que en el campo de la discursividad disputan sentidos; particularmente interesa estudiar la sobredeterminación simbólica del significante evaluación que cobra relevancia en los discursos porque incide en la construcción de la agenda de las políticas públicas educativas. Se seleccionaron publicaciones oficiales de organismos de la educación, declaraciones y artículos de prensa. Específicamente, se analizan en los textos escritos aquellas formaciones discursivas que adquieren sentido porque son afectadas por la historia y por la formación ideológica que domina en esa coyuntura. El análisis considera un entramado conceptual centrado en la asignación de los sentidos otorgados a las categorías de evaluación, gobernanza, desigualdad, y del discurso concebido como práctica articuladora en relación con el significante flotante *evaluación*. Se concluye que hay un desplazamiento discursivo de los sentidos de la evaluación porque predominan discursos sobre la posición en el ranking mundial como supuesta consecuencia de una crisis de la educación dejando de lado los datos esenciales de los informes.

Palabras clave: gobernanza - evaluaciones internacionales estandarizadas - pruebas PISA – desigualdad - análisis político del discurso

**PISA tests in Uruguay: analysis of the discursive
configurations that occur on the results**

Abstract

Since 2003 Uruguay participates in the PISA international standardized assessments, implemented by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). This research analyzes constructions of meanings in public discourses which are produced from the dissemination of the results of the tests. With this objective, discursive configurations of different actors are identified: educational administration representatives, secondary education teacher unions and political parties.

The central categories of the political analysis of the discourse allow to deepen in the knowledge of those elements that dispute senses in the field of discursivity: it is particularly interesting to study the symbolic overdetermination of the significant evaluation that becomes relevant in the discourses because it affects the construction of the educational public policy agenda. Official publications of educational organizations, statements and press articles were selected. The texts are the unit of analysis from which one starts to consider the discursive formations that acquire meaning because they are affected by history and by the ideological formation that dominates in that conjuncture. The analysis considers a conceptual framework focused on the assignment of the meanings granted to the categories of evaluation, governance, inequality, and discourse conceived as an articulatory practice in relation to the floating significance *evaluation*. It is concluded that there is a discursive displacement of the evaluation senses because discourses on the position in the world ranking predominate as supposed consequence of an education crisis leaving aside the essential data of the reports.

Keywords: governance, standardized international assessments, PISA tests, inequality, political analysis of speech.

Introducción

El presente trabajo de investigación se centra en el análisis de configuraciones discursivas sobre los resultados de las evaluaciones internacionales estandarizadas, pruebas PISA (denominadas así por su sigla en inglés: Programme for Institutional Student Assessment), en las que Uruguay participa desde el año 2003. Se pretende identificar y analizar, en el campo de la discursividad, los significados que distintos actores (representantes de la administración educativa, de los sindicatos de profesores de enseñanza media y de los partidos políticos) han ido configurando respecto a estas pruebas, particularmente en relación con el significante *evaluación*.

El enfoque de investigación se realiza desde la perspectiva del Análisis Político del Discurso (APD) propuesta por Laclau y Mouffe (2015 [1987]) porque esta propuesta metodológica ofrece la posibilidad de profundizar en el conocimiento de aquellos elementos que en el campo de la evaluación se han sedimentado, borrando la huella de lo contingente, y, en un intento por fijar sentido, se presentan como los únicos válidos. Este análisis permite considerar en los discursos lo que aparece explicitado y también lo no dicho, mostrando que esos actos de institución contingente tienen lugar en un campo de fuerzas antagónicas ya que lo social no está suturado, cerrado, sino que, por el contrario, es incompleto, abierto y dominado por prácticas articularias.

El interés en analizar tramas discursivas que refieren a las pruebas internacionales estandarizadas se debe a que la evaluación es un proceso presente en todos los momentos y en todos los aspectos de la vida escolar; atraviesa las instituciones, actividades y sujetos que participan en la educación. En la agenda pública educativa hay una preocupación permanente por los resultados de estas evaluaciones de aprendizajes de los estudiantes porque se considera que la puntuación obtenida muestra cómo está funcionando el sistema educativo nacional, especialmente en comparación con los logros alcanzados por otros países.¹

¹ Esta preocupación por la evaluación lleva a que en el año 2012 se instale en Uruguay el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) que tiene entre sus cometidos evaluar la calidad de la educación en sus niveles inicial, primario y medio. La creación de este organismo había sido establecida en la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008 (Art. 113 a Art. 119).

Es importante considerar que cuando se utiliza el término *evaluación* hay una dispersión de significados, una polisemia, que desestructura la cadena discursiva y establece una dimensión sobredeterminada, simbólica, de los procesos de selección y apropiación del concepto en articulación con diferentes sentidos del significado de la enseñanza y del aprendizaje como partes de proyectos educativos y de la agenda de las políticas educativas. Como consecuencia existe una tensión que refleja distintas posiciones, desde el campo pedagógico, desde el didáctico y desde la perspectiva política.

En el campo didáctico la tarea educativa tradicionalmente se ha articulado en torno a cuatro momentos interrelacionados entre sí: el diseño del currículum, su implementación por medio de la enseñanza, la evaluación de los aprendizajes en relación con lo enseñado y la re-planificación de acuerdo al análisis de los resultados. Este enfoque considera a la evaluación como elemento constitutivo del método didáctico²; por lo tanto han sido los y las docentes, como profesionales de la educación, quienes han asumido la responsabilidad de valorar los aprendizajes de sus estudiantes. Habitualmente, luego de una secuencia de enseñanza se evalúa con la intencionalidad de apreciar los aprendizajes ocurridos, esta es una forma de obtener la información necesaria para re-planificar el trabajo de enseñanza a partir de los resultados que las evaluaciones proporcionan. En el campo pedagógico estas fases están asociadas a las problemáticas esenciales de lo educativo: qué, cómo y para qué enseñar. El proceso de determinación curricular se da en la sociedad en general, es allí donde “los diferentes grupos y sectores, conformados por sujetos sociales, luchan por imprimir a la educación la orientación que consideran adecuada de acuerdo a sus intereses” (Alba, 1998, pp.80-81).

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, las posiciones del campo didáctico y del campo pedagógico están afectadas por la perspectiva política que orienta la construcción de la agenda educativa y organiza la elaboración y ejecución de planes, programas, proyectos. El ámbito de la evaluación no refiere solo al estudiantado sino que abarca también al cuerpo docente y a las instituciones, quienes están sometidos a múltiples valoraciones que se realizan desde la dirección, la inspección y los distintos niveles de supervisión. En el sistema educativo uruguayo la valoración de las familias sobre la escuela no es recepcionada en

² Dice Litwin (2010): “Reconocemos a la evaluación integrando el campo de la didáctica, definida como teoría acerca de las prácticas de la enseñanza” (p.10).

forma sistemática³, en tanto que son los medios de comunicación los que tienden a generar opinión pública respecto a los temas educativos. Para el colectivo docente todas estas apreciaciones suponen una afectación en la construcción de subjetividad y condicionan, de manera intencional o no, sus vínculos y sus prácticas de enseñanza, especialmente en el intento de responder positivamente a las exigencias que se les plantean. En esta búsqueda de aprobación hay una tensión enseñanza-aprendizaje-evaluación que puede llevar más hacia una enseñanza que logre buenos resultados en la evaluación que a valorar los aprendizajes de los alumnos.

Respecto al significado evaluación, de Alba, Díaz Barriga y Viesca (1984) consideran que en las instituciones educativas se lo utiliza de manera poco rigurosa y que su empleo polisémico “es posible no sólo por la arbitrariedad entre fonemas y concepto, sino fundamentalmente porque existe una situación social que lo posibilita. A través del término evaluación, se busca una imagen de seriedad académica, conceptual y administrativa” (p.179). Sin embargo, desde otros enclaves disciplinarios, discursos y racionalidades, basados en las mediciones de los resultados, se articulan las evaluaciones de aprendizaje con las formas de gobierno y regulación de los sujetos y las poblaciones. Como consecuencia de ese enfoque, se configuran clasificaciones diversas de acuerdo a posiciones y a formas de ordenamiento de jerarquías educativas y sociales.

En este trabajo se concibe el sentido de la evaluación inscripto en un campo de disputa político-pedagógico; por lo tanto, se distancia de abordajes esencialistas y de reducciones técnicas, para enmarcarse en el campo problemático de la educación (Puiggrós, 1994). Es necesario tener en cuenta el contexto histórico y las articulaciones que se dan entre las dimensiones sociales y políticas considerando que el fenómeno de la globalización produce alteraciones en los procesos y en las agendas educativas nacionales. Entre los organismos internacionales que inciden en la toma de decisiones sobre políticas educativas se encuentra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que interviene a través de su estudio PISA. El programa PISA fue diseñado por la OCDE y comenzó a implementarse en el año 2000. Cada tres años evalúa rendimientos de aprendizaje en Matemáticas, Lectura y Ciencias, profundizando en una de las áreas en cada edición. Son

³ Aunque la Ley General de Educación 18.437 establece en los Artículos 78 y 79 cómo deben ser las formas de participación y control por parte de familias, comunidad, docentes y estudiantes, esto no se lleva a la práctica en la mayoría de las instituciones del país .

evaluados jóvenes de aproximadamente 15 años porque a esa edad en la mayoría de los países ya deberían haber terminado la educación obligatoria o están por comenzar su experiencia laboral. Se considera la edad en lugar del grado porque garantiza la comparabilidad entre países.

La OCDE se propone como objetivo aportar a los gobiernos información fiable y comparable a nivel internacional sobre el funcionamiento de los sistemas educativos nacionales. La información que el programa PISA ofrece es un recurso que permitiría adoptar las decisiones políticas adecuadas, optimizar el rendimiento de las instituciones y alcanzar mejores niveles educativos.

Como organización para el desarrollo económico, la OCDE se apoya en la convicción de que es esencial una educación de calidad que permita el desarrollo de habilidades y competencias para posibilitar que los individuos, y los países, tengan oportunidades de desarrollar su productividad de manera competitiva.

Uruguay comenzó a participar en las pruebas PISA en el año 2003 y ha continuado haciéndolo en todas las ediciones. Esta participación tiene como objetivo insertarse en una dinámica mundial de globalización, implica ser parte de un sistema de comparación internacional a través de la medición de resultados académicos de los estudiantes que son valorados de acuerdo a los indicadores de la OCDE. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) fundamenta esta participación en la necesidad de tener una mirada sobre la situación del sistema educativo que trascienda las evaluaciones internas, y permita compararlo con los sistemas de los países desarrollados y de los países latinoamericanos. Además, destaca la importancia de la comparación de los procesos nacionales que brinda esta evaluación externa cada tres años (ANEP, 2004).

En este trabajo interesa, específicamente, pensar qué ocurre con el surgimiento de las evaluaciones estandarizadas y con la posterior expansión y afianzamiento de las evaluaciones internacionales. Se constata que hay un desplazamiento de los marcos del debate educativo ya que nuevas posiciones y discursos disputan el predominio de los sentidos de la valoración de los aprendizajes. Consecuentemente, se advierte una clara retracción de los enfoques asociados a la enseñanza y al currículum; se aprecia un predominio de los discursos que articulan las evaluaciones con las mediciones y el establecimiento de rankings nacionales e internacionales. Las evaluaciones internacionales se presentan como mecanismos de persuasión, con un fuerte carácter normativo que encuadra a los países que deciden participar,

ya que prevalecen la regulación, la medición y el control. El planteo de que puede haber una agenda educativa estructurada globalmente lleva a utilizar la misma prueba para medir a los diferentes países, y se apoya en la suposición de que los contenidos y la forma en que se enseña pueden ser comunes a todos los sistemas educativos.

Como se planteó precedentemente, el centro de esta investigación es el análisis de discursos sobre los resultados que obtiene Uruguay al participar en las pruebas estandarizadas e internacionales PISA. Desde el punto de vista metodológico se seleccionan y analizan discursos públicos de los representantes gubernamentales de la administración educativa, de los representantes de sindicatos de profesores de enseñanza media y de representantes de los partidos políticos. Se recurre a la prensa como una de las formas de publicación y amplificación de los discursos antes citados y como un lugar desde donde se producen nuevos discursos. Por lo tanto, resulta fundamental comprender, en las configuraciones discursivas que se seleccionan, cuál es el proceso de significación de los conceptos vinculados a los resultados de las pruebas PISA en Uruguay y qué relaciones se establecen en el marco de una cadena discursiva.

Si bien las propuestas de evaluaciones estandarizadas ya se planteaban desde fines del siglo XIX (Barrenechea, 2010), es en las últimas décadas que predomina el carácter internacional, porque es en el marco de la globalización que adquiere un fuerte énfasis la comparación de resultados de aprendizajes de los estudiantes. La relevancia se adquiere porque se supone que el lugar que ocupa cada país en el ranking, a partir de la medición de competencias adquiridas por jóvenes de 15 años, estaría reflejando cómo es el funcionamiento de los sistemas educativos nacionales y las posibilidades que brindan para que sus ciudadanos adquieran las habilidades que les permitirían integrarse de forma competitiva al mundo adulto.

De acuerdo con este enfoque en las elaboraciones teóricas sobre PISA se pueden encontrar numerosos estudios que realizan un análisis cuantitativo y ponen el énfasis en los aspectos estadísticos. Sin embargo, desde el enfoque cualitativo diversos trabajos de investigación analizan críticamente los efectos de la globalización y la influencia de PISA en la agenda de políticas públicas de los países que participan (Dale, 2007; Tarabini, 2011; Carvalho et al, 2009; Carvalho, 2016; Grek, 2016). Algunas investigaciones cuestionan la metodología de las pruebas, la descontextualización y el desconocimiento de las particularidades del currículum de cada país y, como consecuencia, discuten el sentido y utilidad que pueden tener estas mediciones (Murphy, 2010; Scott, 2013; Carabaña, 2015; Fernández-Cano, 2016). Otras,

problematizan el predominio del ranking y el posicionamiento de los medios de comunicación con un énfasis puesto en la comparación numérica (Ravela, 2006; Luzón y Torres, 2013; Rodrigo, 2015; Rodrigo, 2016); o consideran el condicionamiento y la afectación que las pruebas pueden tener sobre la enseñanza, desarrollando diferentes formas de “entrenamientos” de preparación para las pruebas con el objetivo de lograr una mejor posición en el ranking (Rodrigo, 2016).

Aunque este trabajo se apoya en investigaciones y estudios anteriores, presenta como particularidad el interés por profundizar en la dimensión política que caracteriza a los elementos que discursivamente se articulan cuando en Uruguay se informa, o se opina, sobre los resultados de las pruebas PISA. Corresponde prestar particular atención a las disputas de sentidos desde el campo pedagógico; a la forma en que se relacionan los diferentes datos; a los números en que se pone énfasis; preguntar por qué se ignoran otras cifras, y por qué se prioriza una forma de valorar aprendizajes mientras se desconocen otras. Interesa detenerse en la producción de sentidos respecto al significativo evaluación y, particularmente, en la dislocación que sufre la posición docente; prestar atención a la disociación respecto al significado del ciclo del proceso educativo en sus fases de producción del currículum, enseñanza, aprendizaje y evaluación, así como al desplazamiento del carácter disciplinar del currículum por una valoración de habilidades y competencias. Resulta relevante considerar la implicación de las diferentes concepciones de enseñanza y de aprendizaje y su relación con las formas y los resultados de la evaluación; las condiciones en que se relacionan los sujetos con los saberes/conocimientos y la relación entre los recursos destinados a la educación y los resultados de medición de aprendizajes. Es decir, cómo se articulan en los discursos de los diferentes actores las relaciones entre la posición social de los sujetos, los resultados que obtienen en las pruebas PISA y las políticas públicas.

Como resultado de esta preocupación surgen algunas preguntas centrales que son las que guían la tarea de investigación:

¿Qué significantes se pueden reconocer en las configuraciones discursivas que se producen en relación con los resultados de las pruebas PISA en Uruguay?

¿Cuáles son las relaciones entre significativo y significado que se identifican en la trama discursiva de los diferentes actores (representantes de la administración educativa, de los sindicatos de profesores de enseñanza media y de los partidos políticos) respecto a los resultados de las pruebas PISA en las ediciones seleccionadas?

¿En qué medida la construcción de la agenda de políticas educativas en Uruguay es condicionada por las pautas y resultados de las evaluaciones estandarizadas PISA?

¿Qué desplazamientos de sentido respecto a la posición docente producen los discursos configurados en torno a las evaluaciones estandarizadas PISA?

¿Qué elementos de los informes que realiza la OCDE sobre los resultados de las pruebas PISA no son considerados en los discursos que fueron seleccionados para el análisis?

Se parte del supuesto de que existe una perspectiva que pretende ser hegemónica, que busca fijar sentido, y que es funcional a presentar la situación de la educación por medio de discursos con una fuerte carga semántica puesta en la noción de fracaso de las políticas educativas nacionales, vinculada a los bajos resultados que obtienen los estudiantes evaluados por el programa PISA. Se supone *a priori* que los discursos que nominan esta situación de la educación como “de crisis”, generalmente, intentan determinar sentidos solo a partir de algunos datos de los informes, principalmente la posición en el ranking, sin analizar con rigurosidad otros como la inversión en educación, las desigualdades internas, las características particulares del sistema educativo uruguayo, la evolución de la inclusión, el acceso de nuevos sectores de la población a la enseñanza media y las desigualdades presentes en la sociedad que se reflejan en las instituciones.

En relación a lo expresado anteriormente, la “crisis de la educación” aparece estrechamente vinculada con los resultados de evaluaciones internacionales estandarizadas dado que la construcción de relaciones de significación es de carácter político, y los procesos políticos tienen efectos sobre las prácticas. Tal como plantea Laclau (1993) lo social no es un sistema estructural limitado, sino “el juego infinito de las diferencias” que implica la “imposibilidad de fijar el sentido” como totalidad; por lo tanto se debe entender la construcción de sentidos en términos relacionales. Hay una ilusión de completud en las fijaciones parciales, pero cerrar el discurso no es posible dado que el carácter de las significaciones es contingente, se construyen social e históricamente; tanto los discursos como los elementos que los componen solo adquieren sentido dentro de las cadenas discursivas. A partir de este enfoque se considera que la investigación aportará conocimiento sobre otras maneras de problematizar el tema de la evaluación, poniendo énfasis en la interpretación que se hace a nivel nacional de una valoración de la educación que proviene de organismos internacionales, considerando de qué manera estas apreciaciones inciden en la

agenda de políticas educativas a nivel nacional, y prestando atención a los elementos que no son explicitados en los discursos.

La trascendencia de las evaluaciones internacionales y los aspectos, ya mencionados, que aparecen vinculados a ellas, conducen a que la presentación de los resultados de PISA genere una fuerte tensión entre actores que pugnan por fijar la agenda pública educativa del país. Tanto las autoridades de la educación, que representan al gobierno, como los representantes de partidos políticos de la oposición y dirigentes de los sindicatos de la enseñanza, encuentran en los informes de los resultados de las evaluaciones estandarizadas un campo de disputa respecto a los sentidos de la educación. De acuerdo a la consideración del carácter relacional de toda identidad, las fijaciones de sentido son parciales y el intento por configurar y estabilizar un discurso es precario, inestable. Se supone, por lo tanto, que existen fragmentos de otras construcciones discursivas que disputan sentido y que es posible problematizar y analizar considerando que “se pueden hacer interpretaciones de segundo orden sobre las interpretaciones y comprensión que los actores sociales tienen de sus situaciones y prácticas” (Howarth, 2005, p.7).

Si bien, como se planteó anteriormente, hay numerosos trabajos de investigación sobre las pruebas PISA, es a partir de la problematización de los discursos sobre los resultados de estas evaluaciones en Uruguay, desde el enfoque metodológico del APD, y de la selección que se realizará de textos escritos para analizar tramas discursivas, que se pretende ofrecer otros abordajes que contribuyan a la discusión en el campo de la evaluación educativa. Se considera que este enfoque es importante porque es en la disputa por la fijación de sentido que los discursos sobre PISA cobran relevancia y construyen la agenda de las prioridades de la educación marcando el diseño de las políticas educativas nacionales. Por consiguiente, el tema de esta investigación es identificar y analizar desde el Análisis Político del Discurso las construcciones discursivas que se producen a partir de los resultados de las evaluaciones internacionales estandarizadas –pruebas PISA- teniendo en cuenta todas las ediciones en las que participó Uruguay.

El objetivo general de la investigación es analizar las configuraciones discursivas que se producen en distintos ámbitos públicos a partir de la presentación de los resultados de las Pruebas PISA en Uruguay.

Específicamente se busca:

Identificar significantes en discursos de actores públicos (representantes de las autoridades de la educación, de los sindicatos de profesores de enseñanza media y de los partidos políticos) referidos a los resultados de las pruebas PISA.

Analizar significados y relaciones para comprender la valoración y jerarquización que adjudican los diferentes actores públicos a las propuestas internacionales de evaluación de aprendizajes.

Relacionar los discursos que pretenden incidir en la construcción de la agenda de políticas educativas con las pautas y condiciones determinadas por la OCDE para la participación en el programa PISA.

Indagar qué desplazamientos de sentido en relación a la *posición docente* producen los discursos configurados en torno a las evaluaciones de aprendizaje PISA.

Identificar elementos de los informes que realiza la OCDE sobre los resultados de PISA en Uruguay que no son considerados en los discursos seleccionados, y analizar posibles causas de esas omisiones y exclusiones.

Las categorías de análisis que se desprenden de las consideraciones teóricas permiten identificar formaciones discursivas, relaciones entre significantes y construcciones de sentidos en términos relacionales. De acuerdo a los objetivos de esta investigación se pretende apreciar en las tramas discursivas seleccionadas, en primer lugar, si los objetivos de la educación en el sistema público uruguayo son afectados por los resultados de la evaluación internacional PISA. En segundo lugar, determinar de qué manera las evaluaciones externas son mecanismos de control de la situación educativa de los países y cómo se expresa esta forma de gobernanza a través de su incidencia en la agenda de la “nueva gestión pública” de los gobiernos y, específicamente, en la toma de decisiones respecto a las políticas educativas en Uruguay. En tercer lugar, se estudian las disociaciones del significante evaluación a partir de la incidencia de evaluaciones estandarizadas e internacionales y los desplazamientos que se producen en relación a la posición docente. En cuarto lugar, se analiza cómo se resignifica discursivamente el derecho a la educación a través de las interpretaciones que se hacen sobre los resultados y de qué forma se muestra la tensión entre igualdad de derechos y desigualdad social.

Este trabajo se organiza en cuatro capítulos. El primero corresponde al marco teórico; en él se exponen los aspectos conceptuales centrales en torno a los cuales se analizan las construcciones discursivas sobre los resultados de las pruebas PISA. En el segundo se

consideran los aspectos metodológicos, abordando el concepto de discurso y los aportes que la perspectiva del APD brinda para analizar las construcciones discursivas. En el tercero se realiza el análisis de las tramas discursivas seleccionadas de acuerdo a las categorías conceptuales planteadas, y, finalmente, se presentan las conclusiones.

El primer capítulo considera el concepto de evaluación, su globalización vinculada a las pruebas PISA y cómo impacta en el debate sobre las políticas educativas. Se estudia brevemente la historia de las pruebas estandarizadas y sus características, sus objetivos, su metodología, sus modelos, y la racionalidad que las subyace, así como el lugar asignado al docente. Se aprecia que estas pruebas, propuestas por la OCDE y aceptadas por los gobiernos, terminan incidiendo en la construcción de las políticas, en el gasto en educación, y en el giro conceptual que sustenta algunas tendencias actuales en el campo. En segundo término se trabaja el concepto de gobernanza, que implica “un cambio en el concepto de gobierno”. Los organismos internacionales promueven discursos críticos hacia las estructuras centralizadas, la burocracia y la lentitud del Estado, abriendo camino a una “nueva gestión pública”. El tercer abordaje se centra en el concepto de desigualdad, considerando diversas investigaciones sobre la interacción entre PISA y las marcadas diferencias económicas, sociales y culturales que existen entre los países que participan. Se sostiene que este concepto, que aparece reflejado en todos los análisis sobre los resultados de las pruebas PISA, es observado desde algunos discursos más como predeterminación que como necesidad o programa de cambio social. Finalmente, se considera como categoría conceptual la Teoría del Discurso y el Análisis Político del Discurso, ya que este es el hilo conductor teórico – metodológico del trabajo. Los conceptos desarrollados por autores como Orlandi, Buenfil, Laclau y Mouffe, permiten analizar las características del discurso y comprender la construcción de sentido de los elementos que configuran lo educativo en términos relacionales en el marco del campo de lo político y de lo pedagógico.

En el segundo capítulo del trabajo se presenta el marco metodológico desde el cual se intenta dar respuesta al problema de investigación. La elección de un enfoque cualitativo se debe a que esta metodología permite profundizar el análisis considerando la complejidad de lo educativo y el entramado y la construcción social de significados desde la perspectiva de los distintos actores involucrados. El sostén metodológico son las categorías analíticas desarrolladas por el Análisis del Discurso (Howarth, 2005; Orlandi, 2009) y por el Análisis Político del Discurso (Laclau y Mouffe, 1987; Buenfil, 1991; Southwell, 2000). El *corpus* textual está conformado por una selección de discursos sobre los resultados de las pruebas

PISA en Uruguay. Las categorías analíticas evaluación, gobernanza y desigualdad se utilizan para estudiar configuraciones discursivas que permiten identificar algunos significantes y los sentidos que les son atribuidos, en discursos públicos, por actores que representan a autoridades de la educación, a partidos políticos y a sindicatos de profesores.

En el tercer capítulo se realiza el análisis de las configuraciones discursivas considerando las articulaciones y las construcciones de sentido referidas a las categorías teórico-conceptuales que se explicitaron en el capítulo teórico. En el primer apartado se abordan algunos documentos oficiales y construcciones discursivas que permiten identificar una transición en la toma de decisiones de políticas educativas y la introducción del concepto de gobernanza en relación con los discursos de los organismos internacionales y la participación de Uruguay en las pruebas PISA de la OCDE. En segundo lugar se analizan las alteraciones de sentido que se producen en el campo pedagógico debido a los reenvíos semánticos que afectan a los conceptos de enseñanza y de aprendizaje cuando son considerados en articulación con las evaluaciones estandarizadas e internacionales. Como consecuencia se indaga cómo estos discursos producen un desplazamiento y reconfiguración de sentidos de la posición docente. El apartado final se desprende de los análisis anteriores para poner el foco en lo no dicho, prestando atención, específicamente, al significante desigualdad que es sustituido por el de equidad en los informes, y omitido en los discursos públicos de los actores considerados.

Finalmente, en las conclusiones se reconsideran las categorías analizadas para responder a las preguntas de partida considerando la producción de sentidos en relación al significante flotante evaluación.

Capítulo I: Marco teórico

PISA: evaluación, gobernanza y desigualdad

En este capítulo se abordan los temas centrales, cuya profundización es fundamental porque es este dispositivo teórico el que posibilita organizar y construir el objeto de análisis y su interpretación. En el recorte que se realiza hay una fuerte implicancia de la teoría ya que es desde ese enfoque que se determinan los modos de describir, los gestos de interpretación y el propósito de comprensión que están presentes en la tarea de análisis.

En primer lugar se considera como categoría conceptual la evaluación, se parte de las diferentes valoraciones que se tienen en educación respecto a la misma hasta atender el foco específico en el tipo de evaluación que se investigará: PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes), un tipo de evaluación internacional estandarizada implementada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En segundo lugar, se considera el concepto de gobernanza, que cobra relevancia a partir de la opción de los países por participar en evaluaciones estandarizadas que miden y establecen un ranking de la situación educativa a nivel internacional. El tercer abordaje refiere al concepto de desigualdad porque es necesario considerar cuáles son las características de los países y las condiciones particulares de los sujetos que realizan las pruebas PISA. Finalmente se trabaja la Teoría del Discurso y el Análisis Político del Discurso ya que es desde ese marco teórico-metodológico que se enfoca esta investigación.

1.1 La evaluación educativa

El término evaluación tiene un carácter polisémico, y al considerarlo en relación con las prácticas educativas refleja la complejidad y las tensiones inherentes a la educación. Existen posiciones controvertidas, no solo por los debates que se dan en el ámbito de la didáctica y la pedagogía sino también por el fuerte impacto que los resultados de las evaluaciones tienen en las agendas de las políticas educativas (Litwin, 2010). Alba, Díaz Barriga y Viesca (1984) realizan un estudio sobre la noción de evaluación y plantean que al analizar discursos surge “una sensación de confusión, de caos conceptual que revela la variedad de significados y

situaciones sociales a partir de los cuales es utilizada” (p. 168). Estos autores sostienen que existe una implicación ideológica y una situación social que habilita esta polisemia.

La evaluación aparece generalmente asociada a pruebas, exámenes y calificaciones, es decir, centrada en los productos o resultados finales. Pero el examen no siempre se ha utilizado ni ha tenido los mismos objetivos. En las universidades medievales⁴ se encontraba vinculado a la acreditación del rendimiento y selección de los alumnos, mientras que en la propuesta de Comenio⁵ (1592-1670) tenía importancia atendiendo a la promoción de los aprendizajes y, por lo tanto, formaba parte del método. En cuanto al término evaluación, se lo puede ubicar a comienzos del siglo XX en el marco del proceso de industrialización de Estados Unidos. Casanova (2002) analiza el pasaje progresivo, casi imperceptible, de la terminología propia del mundo industrial al ámbito educativo. La segmentación técnica del trabajo, la planificación y el control de los resultados obtenidos a través del rendimiento, muestran que “el control empresarial y la evaluación escolar evolucionaron paralelamente en los momentos de su iniciación y primer desarrollo” (p.19).

Otro elemento que aporta al desarrollo de la evaluación es la aparición masiva de los test psicológicos que empiezan a utilizarse como instrumentos de selección durante la Primera Guerra Mundial, y que posteriormente van llegando a otros ámbitos, entre ellos la escuela. Este tipo de pruebas se presenta como eficaz y objetivo, con carácter científico ya que “puede ubicar al individuo en el lugar que le corresponde” (Alba et al, 1984, p. 183, citando a Thorndike). A mediados del siglo XX Ralph Tyler sentará las bases de un modelo de evaluación que pretende verificar si los resultados obtenidos en educación coinciden con los objetivos que se habían propuesto. Este modelo de evaluación educativa se corresponde con el paradigma cuantitativo imperante.

A finales de la década de 1950 surge la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Escolar (IEA) a partir del interés de algunos especialistas en investigación

⁴ Al analizar la organización de los estudios universitarios en el siglo XIII Le Goff expresa: “También estaban reglamentados el examen y la obtención de grados (...) Aprobado el examen el candidato se convertía en licenciado, pero solo adquiriría el título de doctor y podía enseñar efectiva y magistralmente después del examen público” (Le Goff, 1996, p. 81).

⁵ “Finalmente, después de examinada la labor de una, dos o tres parejas, muy poco o nada quedará de error. Hay que destinar el tiempo restante para que aquellos que, o tienen alguna duda sobre el ejercicio o piensan que lo han hecho mejor que los demás, salgan en medio de la clase y se juzgue acerca de ello” (Comenio, 1998 [1632], p. 101).

experimental en educación, que se proponen como objetivo controlar las virtudes y fallos de diversos sistemas educativos. Desde 1961 comienzan a aplicar una prueba cada tres años de manera que sea posible cubrir las disciplinas principales en un ciclo de diez años (Landsheere, 1996).

La aplicación de pruebas estandarizadas a nivel internacional se extendió aún más cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) implementó lo que se conoce con la sigla PISA (Programme for Institutional Student Assessment). Desde la década de 1960 la OCDE procuró brindar estadísticas que ayudaran a la planificación en educación; con ese propósito en 1970 propuso construir indicadores que pudieran dar cuenta de forma exhaustiva del rendimiento en educación de acuerdo a los objetivos planteados, como forma de controlar la política educativa. Los indicadores “deberían ser elaborados, en la medida de lo posible, en el seno de un sistema general de contabilidad social” (Landsheere, 1996, pp.127). Diferentes proyectos de la OCDE se consideran antecedentes de PISA porque produjeron indicadores no solo para medir y comparar recursos humanos y materiales de los sistemas educativos de diferentes países, sino también para disponer de datos sobre el rendimiento de los estudiantes⁶.

Las pruebas PISA no tienen un enfoque curricular sino que en ellas se propone describir en qué medida jóvenes de 15 años de edad, independientemente del grado de educación media que estén cursando, están preparados para asumir responsabilidades y afrontar los desafíos del futuro. Se aplicaron por primera vez en 32 países en el año 2000, y han continuado realizándose cada tres años. La participación es voluntaria y la última edición, en el año 2015, abarcó 72 países y economías⁷.

La evaluación es parte de la tarea clasificatoria y de diferenciación que trajo aparejada, como parte de sus propias contradicciones, la escuela moderna; como expresa Monarca (2015) “se construyó sobre las bases contradictorias de la uniformidad y la singularidad, una visión homogénea mediada por metodologías de división y diferenciación” (p. 14). De acuerdo al paradigma, cuantitativo o cualitativo, los modelos de evaluación que se presentan son variados; en los últimos años no siempre se piensan confrontados sino que pueden ser utilizadas las dos metodologías en forma complementaria. Casanova (2002) considera que “es

⁶ El Proyecto INES (Proyecto de Indicadores Internacionales de los sistemas educativos) de la OCDE se ha dedicado a la producción de indicadores internacionales de educación desde 1990.

⁷ Por ejemplo, participa Shangai que es un municipio de China.

innecesaria una dicotomía entre los tipos de métodos y existen todas las razones (al menos en la lógica) para emplearlos conjuntamente con objeto de satisfacer las exigencias de la investigación de la evaluación del modo más eficaz posible” (p. 17). Sin embargo, cambian los objetivos y los roles según sea el paradigma desde el cual se mira la realidad. Desde la racionalidad técnica o instrumental el docente ocupa un lugar como aplicador de técnicas y recursos, no participa en la elaboración ni en el análisis del currículum, pero se le asegura objetividad y altos niveles de eficiencia y eficacia. En cambio, desde la racionalidad práctica y crítica se considera al profesor participando en la esfera en la que se toman decisiones sobre el currículum y su implementación, trabajando en forma autónoma y responsable (Álvarez Méndez, 2001).

Es importante tener en cuenta lo que Álvarez Méndez (2004) plantea ya que “desde el interés técnico se busca obsesivamente evaluar con bases científicas para garantizar el rigor de los métodos racionalmente planificados y garantizar así procedimientos objetivos, que terminan siendo objetivantes” (p. 3). Se pretende neutralizar las relaciones y separar al sujeto que conoce del objeto de conocimiento, al estudiante que aprende del profesor que le enseña. En cambio, desde la racionalidad práctica interesa saber al servicio de quién está la evaluación, qué fines persigue y, fundamentalmente, para qué se va a usar la información que da cuenta de los resultados de la evaluación.

En el plano del aula debería ser fundamental pensar para qué le servirá al alumnado la implementación de actividades de evaluación y para qué al cuerpo docente el resultado de estas. De manera particular, cuando se evalúa a escala nacional, o internacional, hay que analizar con qué intenciones y cómo se utilizará esa información por parte de quienes dirigen la educación, desde el sector político gobernante y desde la oposición. Además, debe considerarse cómo se manejará la valoración que se hará del país en la región y en el mundo de acuerdo a la difusión y comparación de los resultados.

Interesa destacar que la evaluación puede ser un instrumento que genere información respecto a los aprendizajes, a la propuesta de enseñanza y a la calidad de la educación en un sentido de mejoramiento de las prácticas y de las instituciones. Pero también se corre el riesgo de que pueda incidir en las actividades de enseñanza de tal manera que sean condicionadas y estructuradas por los resultados que se pretende alcanzar. En toda evaluación debería ser importante explicitar lo que es valioso y lo que no merece más que una atención secundaria, los criterios con los que serán corregidos y valorados los trabajos, los usos que se van a hacer o se pueden hacer de los resultados. Este último punto es un aspecto muy

importante a considerar ya que algunas evaluaciones, especialmente las estandarizadas, porque son diseñadas fuera del ámbito escolar, escapan al control docente, a la intención formativa y al sentido de los resultados. Álvarez Méndez (2001) habla del poder simbólico del examen, que reside más en la percepción que de él tienen los sujetos que en el valor didáctico y educativo del instrumento en sí. Este autor señala que el examen no dice nada del sujeto, ni de sus aprendizajes significativos, ni de sus posibilidades en el futuro; en cambio, tiende a la homogeneización dejando de lado la riqueza de la diversidad y la complejidad del pensamiento, de esta manera se convierte en un instrumento que determina el éxito y el fracaso escolar. Por las consecuencias que generan los resultados a nivel del ranking en que se ubican los países, y los distintos sectores sociales dentro de cada país, se pueden vincular estas características del examen con las pruebas PISA.

1.1.1 Las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA

PISA como evaluación externa es propuesta por la OCDE y son los gobiernos de los países quienes deciden la participación y pagan por la información que reciben. Además de los resultados de aprendizaje del estudiantado, para este programa la rendición de cuentas sobre el gasto en educación también es parte importante del análisis, tanto como el impacto en la construcción de políticas educativas e inversión futura para el desarrollo de las mismas (Fernández-Cano, 2016).

El presente trabajo de investigación tiene como objeto de estudio a PISA, como evaluación internacional estandarizada, y analiza los discursos que se producen sobre los resultados de estas pruebas; con este enfoque se considera cuál es el lugar de evaluación ya que la misma puede ser una herramienta cuidadosamente diseñada para el ejercicio del poder y del control, o un magnífico instrumento de conocimiento y reflexión. Peri et al (2016) reflexionan sobre los aspectos positivos de PISA al plantear que “los resultados de una evaluación educativa deben ser un insumo para enriquecer el debate público, para la gestión y su transparencia y para estimular el diseño de políticas hacia la mejora” (p. 2). La OCDE comienza a aplicar PISA con la finalidad de que los países miembros cuenten en periodos regulares con datos ciertos tanto sobre el desempeño de los jóvenes escolarizados como de los sistemas educativos. Esta información pretende ser un aporte fundamental a los procesos políticos y a la acción pública en educación (Carvalho, 2016, pp. 601-602).

Sin embargo, también han surgido diversas críticas a PISA. Fernandez-Cano (2016) en un estudio de corte meta-evaluativo denominado “Una crítica metodológica de las evaluaciones PISA” realiza una revisión de estas pruebas considerando el diseño, las muestras, los procedimientos de medición, el uso de los resultados estadísticos, a través de la puntuación y la calidad de los informes. Esta investigación es importante para este trabajo por los alcances del análisis metodológico y porque contiene un recorrido histórico que comienza con la implementación de evaluaciones internacionales anteriores a PISA y llega a las últimas pruebas realizadas. Es un trabajo que reconoce el impacto de PISA y sus consecuencias, pero, a la vez, cuestiona las limitaciones metodológicas y omisiones de esa evaluación así como las erróneas relaciones causales que se establecen y que impactan en las inferencias y “seudo-interpretaciones” que se hacen sobre los resultados.

1.2 Gobernanza: la educación en contextos de globalización

Las reflexiones planteadas anteriormente sobre la estructura y los objetivos de las pruebas PISA hacen necesario considerar el concepto de gobernanza, es decir, cómo se impulsa la construcción de políticas educativas en contextos de globalización, y cómo los organismos internacionales influyen en el discurso referido a la educación y en el diseño de la agenda educativa. Uno de los aspectos clave de esa influencia es el énfasis en la comparación global a través de la medición de resultados académicos de los estudiantes que se realiza a partir de indicadores de la OCDE.

La globalización⁸ no se presenta como un fenómeno homogéneo sino que depende de la posición en que se encuentran los países, y la particularidad que tiene es que son organizaciones supranacionales las que desarrollan las nuevas formas de dominación. Monarca (2015) plantea que entre los elementos que caracterizan las transformaciones que se dan en el contexto global se puede mencionar a la ideología de mercado, las nuevas redes de poder que se generan, la nueva gestión pública que pone énfasis en la calidad y la excelencia y las “nuevas formas de vigilancia” a través de evaluaciones y comparaciones

⁸ Monarca (2015, p.23) se apoya en diversos autores para aproximarse a una definición. Explica que “este fenómeno de transformación del Estado de bienestar: su debilitamiento, desarticulación y la extensión del neoliberalismo y del mercado –junto con otros cambios en la cultura, la sociedad, las instituciones, la economía, la política, la educación, etc.-, que se viene experimentando desde hace al menos treinta años ha sido denominado por muchos como globalización (Bonal, Tarabini y Verger, 2007; Cerney, 1997; Dale, 2000)”.

internacionales. Los Organismos Internacionales utilizan diferentes mecanismos⁹ para que los Estados adopten los nuevos significados y prácticas que marca la “agenda educativa estructurada globalmente” (p. 24).

La consecuencia es que, frente a los cambios y alteraciones en el desarrollo de los sistemas educativos generados por la globalización, hay una dificultad por parte de los Estados para analizar sus políticas educativas al margen de las propuestas globales, y es en este contexto que se proponen diversas evaluaciones estandarizadas de calidad de los aprendizajes a nivel internacional (Tarabini, 2011). A partir de la comparación de los resultados de las evaluaciones los países desarrollan propuestas educativas que les permitan posicionarse mejor, ya que los buenos resultados parecen demostrar que están preparando a la juventud para insertarse en el mercado laboral. Rizvi y Lingard (2013) plantean que la globalización establece un cambio en los valores educativos en referencia al currículum, la pedagogía y la evaluación, porque el discurso político termina siendo “proselitizado” por los organismos internacionales. A partir de este análisis estos autores explican el concepto de gobernanza como un cambio en el concepto de gobierno. En torno al programa PISA se determina un universo simbólico y una red de sentidos, que trascienden los formatos institucionales de educación ya que se evalúan “competencias para la vida” a nivel mundial.

El concepto de gobernanza permite explicar los cambios que, como consecuencia de la globalización, se han ido realizando en las estructuras y formas de gobierno. El proceso se activa a partir de las críticas a las estructuras centralizadas de los gobiernos, la burocracia y la lentitud del Estado, que se muestra ineficiente e ineficaz para lograr los resultados de calidad requeridos a nivel internacional. Ante la pérdida de credibilidad del gobierno nacional comienzan a involucrarse en los procesos políticos una serie de actores e intereses tanto nacionales como internacionales, del ámbito público y del privado. Los cambios se operan en las estructuras y en la administración y se establece una “nueva gestión pública” (Rizvi y Lingard, 2013) caracterizada por poner el énfasis en los resultados, la eficiencia, el rendimiento. Se reducen las estructuras y funciones del Estado y se traspasan responsabilidades a través de procesos de descentralización.

⁹ “Los mecanismos son un recurso para explicar cómo se dan estas influencias, presiones, imposiciones, por medio de las cuales se altera la definición de las prioridades, objetivos o metas educativas, así como también las formas de gestión de las políticas nacionales” (Monarca 2015, pp. 24-25).

Una de las consecuencias de estas prácticas de gobernanza se manifiesta en una mayor distancia entre la práctica política y el gobierno nacional; por lo tanto, se hacen necesarios controles externos más estrictos con el propósito de asegurar la eficiencia. En el caso de la educación se implementan monitoreos de resultados a partir de diferentes indicadores de rendimiento que permiten valorar la eficiencia y realizar una comparación en el marco de una “gobernanza global”.

En los países de América Latina la medición estandarizada de los aprendizajes cobró fuerza con las reformas educativas implementadas en la década de 1990, porque el Estado comenzó a posicionarse, no solo como quien ofrece y administra la educación, sino que asumió un papel relevante como evaluador de los resultados (Tiramonti, 2014). A través de la participación en evaluaciones educativas nacionales, regionales e internacionales se recoge información, se definen logros y posiciones con el propósito de que los recursos humanos del país puedan participar en el mercado mundial. A nivel de países hay un fuerte énfasis en la comparación ya que la globalización exige mostrar cuál es la situación en que se encuentra cada uno.

Como se ha planteado las pruebas PISA evalúan en Matemática, Lectura y Ciencias, a la población de 15 años de cada país participante. Esta evaluación es independiente del grado o el año al que asiste cada joven, porque se pretende valorar las capacidades que tienen para resolver problemáticas generales de las áreas seleccionadas. Poggi (2014) plantea que se debería considerar con profundidad los resultados y analizar con rigurosidad las características reales, objetivas, de cada país, tales como inversión en educación, desigualdades internas, características culturales, evolución de la inclusión de distintos y de nuevos sectores de la población en la educación. Explicitar todos estos aspectos permitiría hacer visibles algunos elementos que, debido a la complejidad del fenómeno social, quedan solapados, ocultos o relegados, y no permiten el diseño de políticas sociales y educativas que aborden las problemáticas con toda la potencialidad que requieren. Tiramonti (2014) describe cuál es la situación de la educación en América Latina y en cada país de la región porque los resultados deben leerse desde el contexto económico, social y cultural de cada sistema educativo. Esta autora hace mención a todas las críticas, acusaciones y justificaciones que se escuchan y leen cada vez que se conocen los resultados de las pruebas PISA.

Los aportes y consecuencias de PISA a nivel internacional son considerados en el estudio realizado por Carvalho, Afonso y Costa (2009). Este trabajo se focaliza en la producción, circulación y uso de una herramienta de regulación específica del conocimiento, el Programa

Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) en seis países europeos: Bélgica de habla francesa, Francia, Hungría, Portugal, Rumania y Escocia. Enfatiza el posicionamiento de PISA en los procesos de construcción de políticas nacionales y, en forma más general, en el debate público considerando el rol del conocimiento en la regulación de las políticas públicas. El objetivo de la investigación fue el estudio del papel del conocimiento en la regulación de las acciones gubernamentales en el sector de la educación. Uno de los supuestos fue la creciente relevancia del conocimiento que aporta PISA para la producción y legitimación de políticas públicas y de acciones, especialmente en el sector de la educación, ya que esta prueba se presenta como un instrumento que plasma la forma en que los actores piensan, actúan e interactúan en la construcción de políticas educativas. PISA marca un patrón regularizado que determina cuáles son los problemas referidos tanto a la calidad y a la eficacia como a las perspectivas de mejora. Los conceptos de política pública y regulación fueron utilizados como el eje del marco teórico del estudio, junto con los conceptos más específicos de herramienta política y herramienta de regulación del conocimiento.

La investigación antes mencionada (Carvalho, Afonso y Costa, 2009) concluye que el análisis comparativo permitió caracterizar a las pruebas PISA como un instrumento político potente cuyas peculiaridades permiten su exitosa influencia en regímenes muy diferentes en su construcción política y bajo circunstancias diversas. Esas características fueron identificadas como su credibilidad, su adaptabilidad y su pertinencia hacia un grupo común de tendencias políticas.

Sin embargo, los autores plantean que el mismo análisis comparativo identificó distintos modos y niveles de penetración de la herramienta PISA en el mundo científico y en la política nacional, lo que demostraría el poder de los contextos nacionales. La forma en que PISA circula y es usada varía según los países, los cuales tienen tradiciones y configuraciones históricas, sociales, políticas y científicas diferentes. Esas particularidades producen diversas maneras de enfocar la política y las políticas, formas muy heterogéneas de organizar y gestionar la provisión de la educación pública, y, por consiguiente, diferentes modos de usar la herramienta y moldearla a las metas de los actores y a la organización lógica de los regímenes políticos.

El tema de la gobernanza de la educación en la Unión Europea es también abordado por Grek (2016) en un artículo que se basa en investigaciones¹⁰ cualitativas desarrolladas en la última década. La autora destaca la importancia que tienen las investigaciones comparativas para la construcción de políticas educativas nacionales y plantea que por un lado los datos sostienen las comparaciones, mientras que por otro los indicadores moldean y condicionan las decisiones políticas. Analizando el papel de la OCDE se pregunta por qué en la gobernanza los números tienen un papel más importante que el lenguaje y destaca que varios autores sugieren que se debe a las cualidades adicionales que tienen los números: orden, movilidad, combinación y precisión (Grek, 2016, p.711). Sin embargo, el uso de datos y comparaciones de los resultados de PISA no ha sido un proceso libre de conflictos ya que los países han realizado objeciones y han presionado para que los indicadores reflejen la realidad nacional. Este énfasis en los datos y comparaciones cuantitativas muestra cómo las organizaciones internacionales realizan un proceso a través del cual buscan legitimar el conocimiento y la política que producen.

En esta línea de investigaciones internacionales Rivas (2015) en su libro “América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000–2015)” vincula las características de siete países latinoamericanos para realizar un estudio comparado de los avances económicos y sociales que se reflejaron en la situación de la educación en los últimos quince años. Luego realiza un detallado análisis comparativo de países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) considerando la información que ha aportado PISA sobre los aprendizajes de los estudiantes, las políticas educativas y los sistemas educativos. Respecto a esta obra Ruiz (2015) realiza una reseña donde analiza algunas debilidades de la misma y destaca que la medición y la producción de datos a través de la evaluación educativa “no son técnicas neutrales” sino formas de gobernanza: “no se trata solo de recolectar datos de rendimiento académico sino de un proceso de construcción de realidades educativas a la vez que se las describe: el gobierno a través de los datos” (p. 173).

Rodrigo (2015) en su artículo “El uso público del programa PISA en Argentina. Entre los medios de comunicación y la administración educativa”, analiza cuáles son los usos que se da

¹⁰ *Fabricating Quality in Europea Education* (2006-2009); *Knolowdge and Policy* (2006-2011); *Transnational Policy Learning* (2010- 2012) son las investigaciones a las que refiere (Grek, 2016, p. 709).

a la información sobre las pruebas PISA considerando los debates que se producen al conocer los resultados en Argentina de PISA 2012 y compararlos a nivel regional e internacional. Se considera un antecedente de relevancia porque indaga el uso público de PISA y, además, aporta elementos para trabajar las políticas educativas de Uruguay y las nuevas prácticas de gobernanza global que se ejercen a través de la implementación de pruebas estandarizadas internacionales, dirigidas por organismos internacionales.

1.2.1 Las pruebas PISA en Uruguay

Luego de la primera edición del programa PISA varios países, no pertenecientes a la OCDE, manifestaron su aspiración a ser parte del estudio; a partir de este interés surgió la categoría “país socio en PISA”. En el año 2001 se realizó una edición denominada “PISA plus” que consideró los estándares de calidad de esos países, y en la segunda edición, en el año 2003, Uruguay comenzó a participar.

Si bien hay numerosos trabajos a nivel nacional sobre las pruebas PISA, muchos de ellos se han centrado en el análisis de los resultados desde un enfoque cuantitativo; por ejemplo el de Sicilia (2014) que busca explicar el problema de la eficiencia en el sistema educativo uruguayo de enseñanza media identificando factores a partir del análisis de las pruebas PISA 2012. Para otros autores la regularidad de PISA permite analizar las habilidades que desarrollan jóvenes estudiantes y predecir a partir de los resultados las probabilidades que tendrán los jóvenes de continuar sus estudios o de insertarse al mercado laboral. Estos datos se presentan como relevantes cuando se piensa la relación entre la educación y el desarrollo social y económico de las personas y del país. La investigación de Cardozo (2016) a partir de un estudio longitudinal “PISA-L 2009-14” reconstruye trayectorias escolares en la educación media en Uruguay de jóvenes que participaron en PISA 2009. Los temas que focaliza son la acreditación y la desvinculación de la educación formal, y las valoraciones que hace la juventud en referencia a sus experiencias sociales y académicas vinculadas con la enseñanza media. El autor considera valiosos los aportes que brinda PISA como “medida estandarizada y confiable” sobre datos de las habilidades académicas y, además, datos relacionados con la trayectoria educativa anterior, el perfil sociodemográfico, y también valoraciones y expectativas del estudiantado.

Con respecto a la implementación de las evaluaciones PISA en Uruguay, Peri *et al* (2016) presentan un análisis en referencia a lo que han aportado estas evaluaciones al conocimiento

y funcionamiento del sistema educativo uruguayo. Este estudio se realizó desde una perspectiva comparada con otros países de la región lo que permite destacar las particularidades de Uruguay. En este sentido, se destaca la posibilidad que brinda PISA de realizar comparaciones a nivel internacional, aunque también se insiste en la necesidad de analizar los resultados más allá de los *rankings* dado que la información que se ofrece es muy importante porque hay notorias carencias respecto a evaluaciones en la enseñanza media en Uruguay. Los autores también analizan el desfase que existe entre la forma de enseñar y de evaluar ya que en el sistema educativo uruguayo el curriculum está organizado por contenidos y disciplinas, mientras que el enfoque de evaluación de PISA se centra en competencias y habilidades. Este elemento, fundamental para el análisis de los datos, ha sido motivo de discusión, pero la introducción del término “competencia” en los diseños curriculares no fue acompañado de cambios en los ámbitos donde se desarrollan las prácticas de enseñanza y de aprendizaje.

Peri *et al* (2016) plantean la necesidad de estudiar por qué el desempeño en PISA descendió (13 puntos entre 2003 y 2012) y no acompañó el aumento de la inversión en educación. Sin embargo, debería tenerse en cuenta también el punto de partida porque el Informe de la OCDE de 2016 destaca que el gasto en educación en Uruguay está por debajo del promedio de la OCDE y de otros países de América Latina (Santiago *et al*, 2016).

1.3 Resultados de PISA en Uruguay: la desigualdad

En un contexto de globalización el derecho al acceso a la educación ha sido plasmado en múltiples documentos, y evaluado y reafirmado en forma periódica por diferentes organismos internacionales. Las conferencias internacionales desarrolladas desde la década de los noventa recuerdan que la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que toda persona tiene derecho a la educación y reclaman la Educación para Todos (Jomtien, 1990; Dakar, 2000; Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, Metas 2021, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre otras). A través de una amplia agenda internacional se han planteado cuál es el lugar que debe ocupar la educación y la importancia de desarrollar políticas educativas que contribuyan a ejercer ese derecho que redundará en el progreso personal y social.

Las reiteradas declaraciones y planteamientos de nuevos plazos para cumplir las metas acordadas dan cuenta de que las condiciones para su cumplimiento, por parte de los países,

no son las requeridas. Muestran, también, la distancia real entre los objetivos establecidos en acuerdos internacionales y la posibilidad de concreción de los mismos.

Siguiendo el análisis que hace Dale (1989, citado por Tarabini y Bonal, 2011), el Estado se ve enfrentado a problemas estructurales y diversas contradicciones que tensionan el mandato, aquello que se debe hacer en educación, y la capacidad de hacerlo posible a través de la gobernabilidad¹¹. Como consecuencia, la globalización introduce cambios en el papel del Estado respecto a la educación. Se puede constatar que el sentido que tuvo la educación en la constitución de los Estados modernos, en la que se presentaba como el instrumento de igualación e integración social, ha sido sustituido por una nueva discursividad. Respecto al mandato Bordoli (2006) expresa que “se podía establecer una equivalencia discursiva entre *educación pública, integración social e igualdad de oportunidades*¹²” (p.186). Esta autora, analizando el caso del sistema educativo uruguayo, dice que se han construido nuevas configuraciones discursivas que sustituyeron esa cadena de equivalencias:

Frente a la creciente fragmentación social y a la extrema polarización de las clases y sectores, los enunciados sobre el papel de lo educativo han sido alterados en su significación histórica. Actualmente el énfasis educativo está puesto en la educación diferenciada, adaptada a la *diversidad* y basada en la *tolerancia frente a ésta*¹³ (siempre que se desarrollen dentro de los marcos establecidos por las hegemonías locales e internacionales). (Bordoli, 2006, p.186)

Los cambios que se han producido a nivel global, en un sistema capitalista, dislocan el papel del Estado respecto a la educación, y, como consecuencia, las prioridades de las políticas educativas se focalizan en la competitividad de acuerdo a los requerimientos de organismos supranacionales. De acuerdo a esta perspectiva, un tercer concepto, fundamental para comprender los discursos sobre las evaluaciones internacionales estandarizadas, es el de desigualdad. Es ya conocido que, en el marco de la globalización, las condiciones en que acceden los países que participan en las pruebas PISA son muy diversas, con acentuadas diferencias económicas, sociales y culturales. Si se presta atención, por ejemplo, al

¹¹ “Por *capacidad* Dale entiende la posibilidad efectiva de cumplir el mandato, esto es, la autonomía y los márgenes reales del Estado para conducir el sistema educativo hacia los objetivos establecidos. Por *gobernabilidad* se refiere a los procedimientos para conseguir los objetivos deseados, es decir, a los sistemas de gestión de la política educativa” (Tarabini y Bonal, 2011, p. 239).

¹² Escrito en cursiva en el texto consultado.

¹³ Escrito en cursiva en el texto consultado.

presupuesto destinado a educación y las posibilidades de acceso y permanencia de niños y adolescentes en centros educativos, las desigualdades entre países son notorias. Estas diferencias no son consideradas cuando se aplican pruebas iguales a jóvenes que tienen 15 años, en forma independiente del grado educativo que cursan¹⁴, de las características de las instituciones educativas a las que asisten, de la cultura propia de la región o el país. Estas características particulares de jóvenes escolarizados que participan en las pruebas es otro aspecto de la desigualdad que se debe analizar porque se refleja en los resultados.

La relación que se establece entre el contexto en el que se encuentra la institución educativa y los posibles resultados es analizada en varios documentos. En *Uruguay en el Programa PISA - Boletín Informativo N° 3* con el título “Alternativas de política educativa en relación al impacto de los contextos socioculturales sobre los aprendizajes” (ANEP, 2005) se explica que en las escuelas y liceos a los que asiste una población más desfavorecida es más difícil lograr los aprendizajes; la participación en las pruebas PISA permite valorar la dimensión de las diferencias sociales en Uruguay y establecer una comparación con otros países de la región y del mundo. En el informe de la primera edición de las evaluaciones PISA, que se realizaron en el año 2000, se explicita con claridad esta predicción de que la composición social de la familia y el contexto donde se encuentra la escuela determina el rendimiento académico de los estudiantes (ANEP, 2005)¹⁵.

En el caso de Uruguay, uno de los elementos que refleja la situación de desigualdad es la tensión que se manifiesta entre el reconocimiento de un acceso universal a la educación y la exclusión de los sujetos que se constata, en forma concreta, en los datos estadísticos. El dato

¹⁴ “PISA evalúa una muestra representativa nacional de jóvenes escolarizados en cursos post primaria que tienen entre 15 años y dos meses y 16 años y tres meses en el momento de ser evaluados. No es una muestra de grado, sino de edad. La edad es la modal para finalizar la educación media básica” (ANEP, 2014, p. 13)

¹⁵ Se transcribe la cita, porque el ejemplo permite una mayor comprensión de la articulación discursiva que se establece entre el contexto donde está ubicada la escuela y los resultados que se espera obtengan los estudiantes en las pruebas: “La composición social de la población de estudiantes de una escuela es un mejor predictor del rendimiento de los alumnos que el entorno social individual. El proyecto PISA muestra, por ejemplo, que se puede esperar que dos estudiantes con las mismas características familiares que asisten a escuelas diferentes – una con un perfil social más alto y otra con uno más bajo– se sitúen más lejos uno de otro en la escala de habilidad lectora que dos estudiantes de entornos diferentes que asisten a la misma escuela. Aunque este fenómeno tiene causas complejas, subraya el enlace potencial entre la segregación social de los estudiantes en escuelas diferentes y la polarización de los estudiantes en cuanto a rendimiento” (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), 2001. *Conocimientos y destrezas para la vida. Primeros resultados del proyecto PISA 2002. Resumen de Resultados*. OCDE/INCE, Madrid, p. 29; citado en ANEP, 2005, p.4).

estadístico es el final de un proceso que se presenta de diferentes formas. De acuerdo al planteo de Terigi (2010) hay cinco formas de exclusión educativa: estar fuera de la escuela, dejar de asistir, recibir una enseñanza que no desarrolla la posibilidad de involucrarse con las actividades escolares, quedar fuera porque los contenidos curriculares no tienen en cuenta los intereses, perspectivas y necesidades de todos los estudiantes, y alcanzar aprendizajes de baja relevancia social que cierran las oportunidades para continuar estudiando (Citada por Mancebo y Goyeneche, 2010, pp. 4-5).

Particularmente en la educación media básica hay una alta tasa de repetición y abandono, esta situación genera rezago escolar y produce efectos contradictorios porque los estudiantes quedan insertos en una organización curricular que no es la adecuada ni coadyuva para que avancen en su trayectoria educativa. Los resultados de PISA 2015 ubican a Uruguay en el cuarto lugar entre los países con mayor porcentaje de estudiantes que han repetido al menos una vez; por lo tanto es muy bajo el número de estudiantes que cursan el grado esperado para su edad. Hay diferencias considerables según la institución de educación media a la que asistan los estudiantes, en UTU¹⁶ el 47,8% cursa el grado que corresponde a su edad, y en los liceos públicos el 60,6%; sin embargo, en los liceos privados el porcentaje alcanza al 90,9% (ANEP, 2017). De acuerdo al “Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay 2015-2016” del INEE (2017), a los 13 años el 29% de adolescentes cursa con rezago o abandonó el sistema educativo; y a los 17 años solo el 34% cursa el grado esperado, mientras que el 39% está rezagado y el 29% no estudia. Otro dato que evidencia la desigualdad dentro del sistema educativo es el que mostró el estudio PISA-L 2009-2014: “apenas el 6% de los estudiantes que PISA evaluó en 2009 con un año o más de rezago para su edad había logrado acreditar la educación media superior seis años más tarde”; sin embargo, los valores fueron de “69,1% para quienes no tuvieron experiencias de rezago” (INEE, 2017, p. 17).

Los datos expuestos en el párrafo anterior muestran la inconsistencia de los discursos, tanto nacionales como internacionales, sobre la igualdad educativa. En Uruguay la Ley General de Educación 18.437, aprobada en diciembre de 2008, establece la obligatoriedad de la educación media básica y superior (Art. 7°). Esta disposición se enmarca en el proyecto de escuela pública cuya propuesta, en el Estado moderno, es igualadora e integradora. En el caso de Uruguay la Ley 18.437 extiende hasta la educación media superior los principios de

¹⁶ Universidad del Trabajo del Uruguay – Corresponde a las Escuelas Técnicas del Consejo de Enseñanza Técnico Profesional.

gratuidad, obligatoriedad y laicidad que ya se habían establecido a fines del siglo XIX para la enseñanza primaria¹⁷.

Sin embargo, aunque de acuerdo a estos antecedentes podría esperarse lo contrario, Uruguay es el país que tiene el menor egreso de enseñanza media en América Latina. Según Rivas (2015, p.211), en la educación media básica la repetición alcanzó un 20,4% en 2011 y en la educación media superior solo un 14,4 % de los jóvenes de 17 años de edad cursaban el último año ; mientras que un 47,3 % presentaba extraedad y un 38,2% ya estaba fuera de las instituciones educativas.

Esto indica que **Uruguay** tenía un doble problema: baja promoción de los alumnos y alta expulsión. La mayoría de los que estaban en el sistema al final de la secundaria había repetido previamente y más de un tercio había quedado afuera de la escuela. Un 14% abandonaba a los 15 años y un 17% dejaba la escuela a los 16 años. (Rivas, 2015, pp. 213-214)

No solamente los valores numéricos dan cuenta de la desigualdad en la que se encuentran los jóvenes uruguayos respecto al acceso y continuidad educativa, sino que se han establecido categorías para ubicar y nominar a estos jóvenes que no estudian ni trabajan, son los denominados en algunas investigaciones como “Ni-ni” (adolescentes y jóvenes que ni estudian ni trabajan) y en otras como “Nonis” o “adolescentes desconectados” (Rofman, 2013). Las intervenciones que se hacen para subsanar esta situación generan, muchas veces, efectos estigmatizantes.

Como consecuencia del planteo anterior, resulta relevante reconocer cuáles son las formas de enunciación desde las que se expresa la desigualdad, y cuál es la construcción social

¹⁷ El Proyecto presentado por Varela el 28 de junio de 1876 en “La legislación escolar”, plantea en el artículo 62 la obligatoriedad para niños de 5 a 15 años de aprender las materias establecidas en el artículo 57, y para que esto sea posible se establece que “la escuela pública será gratuita en todos sus grados” (art. 61) y que “todos los distritos escolares están obligados a fundar y sostener las escuelas necesarias” (art. 54). Funcionarán por lo menos cuatro meses en el año en los distritos rurales, y en las ciudades, villas y pueblos por lo menos seis meses en el año (art. 55). Son los padres, tutores o guardianes de niños los que tienen obligación de enviarlos a la escuela. En el art. 64 se establece que las penas por no cumplimiento irán desde multas hasta la pérdida de derechos políticos o ciudadanía en caso de extranjeros. (Varela, 1989[1876], pp.146-148).

El Decreto Ley 1350 del 24 de agosto de 1877 recoge la propuesta varelana, aunque con recortes y modificaciones. Establece la obligatoriedad de la enseñanza en el artículo 20: “En las ciudades, villas, pueblos y distritos rurales donde existen escuelas, en relación a las necesidades de la población, es obligatoria la enseñanza. Lo es también en cuarteles, cárceles, penitenciarías y hospicios” Son los padres, tutores o encargados los responsables del cumplimiento de esta disposición (Art. 22), y de no hacerlo sufrirán amonestaciones y multas (Art. 21 y 23) (Varela, 1989, p.191).

respecto a la igualdad del derecho a la educación. En este sentido interesa analizar cómo es interpretado este significante, en algunos discursos, al leer los resultados de las pruebas PISA, ya que los bajos resultados se justifican por las diferencias del contexto en el que están insertas las instituciones educativas y por las características de la nueva población que accede a la educación media.

Martinis (2016) analiza las referencias que hace la ANEP (2005, p.288) sobre el ingreso a la educación de los sectores más pobres considerando que esto supone “un problema pedagógico” y que una de las consecuencias son los altos índices de repetición. Este autor destaca que en los discursos el estudiantado no es definido en términos universales sino en estrecho vínculo con su situación social; en consecuencia, parecería que el pasaje por el sistema educativo está determinado de antemano.

En el resumen ejecutivo del informe sobre las pruebas PISA, Santiago et al (2016) señalan que “Uruguay ocupó el lugar número cinco como país con una fuerte relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los alumnos entre todos los países participantes en las pruebas PISA 2012” (p. 7). Hay una marcada desigualdad de acuerdo a la ubicación de los centros educativos y el contexto socio cultural de quienes participan. Es fundamental considerar esta situación de desigualdad porque, como ya se planteó, las pruebas PISA son aplicadas a estudiantes de 15 años sin considerar su trayectoria educativa ni el grado que están cursando. Los datos que aparecen en el mismo texto son muy significativos y muestran una relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento académico. En el año 2010 en el quintil de menores ingresos solo terminó el ciclo básico de educación media el 25% de estudiantes entre 15 y 17 años y completaron el ciclo de educación media superior el 7% de estudiantes de 18 a 20 años (Santiago et al, 2016, p. 7).

Como se planteó anteriormente, en el proyecto educativo del Estado moderno la propuesta de la escuela pública tiene una función social que es igualadora e integradora. En el caso de Uruguay la gratuidad, la obligatoriedad y la laicidad, en un plano de declaración de derechos, han asegurado el acceso de todos al nivel educativo primario y al secundario. Para garantizar esta igualdad que establece la ley se han implementado diferentes programas a través de los cuales la ANEP intenta superar la desvinculación y el rezago escolar. Martinis (2016) analiza el alcance del significante “inclusión educativa” expresado en los documentos de la ANEP en los que se vincula con el concepto de educabilidad y “con lograr avances según las características particulares de los sujetos”. Desde esta construcción de sentidos “lo singular de los sujetos estaría marcado por sus carencias, significando ello un obstáculo para el

desarrollo de un proceso educativo similar al que es de esperar de aquellos niños que pertenecen a sectores definidos como socialmente incluidos” (Martinis, 2016, p.11). La categorización de las escuelas impuso con fuerza, especialmente a partir de la década de 1990, una forma de enunciación en la cual se establece una cadena de equivalencias entre pobreza, carencia y fracaso escolar (Martinis, 2006, Bordoli, 2013).

Respecto a esta tensión Southwell (2006) plantea que “aunque la noción de igualdad se fue naturalizando en nuestras lógicas de pensar y de hacer, es bueno recordar que la igualdad no fue ni es un concepto unívoco, sino que se trata de un concepto de gran diversidad semántica” (p.48). Considerando lo que ocurrió en Uruguay, los principios que rigen el sistema educativo se afianzaron a fines del siglo XIX como una condición para la consolidación del sistema democrático-republicano. Promover las condiciones de igualdad implicó en la educación asumir una misma identidad, y ser parte de un proceso homogeneizador en el que no fueron reconocidos colectivos que presentaban características culturales diversas.

El reconocimiento de la igualdad del derecho a la educación como condición para el ejercicio de la ciudadanía fue planteado a fines del siglo XIX por José Pedro Varela en su obra *La educación del pueblo* (1874)¹⁸; y, en el año 2008, la educación es reconocida por la Ley 18.437 (Art. 1º) como “un derecho humano fundamental”. Sin embargo, continúa habiendo falencias en la concreción de este mandato legal. Siguiendo los aportes de Southwell (2006) se comparte que:

Sin embargo, hay un segundo aspecto que debe ser explorado. La igualdad de derecho no encontraba –ni encuentra- su concreción directa en la igualdad de hecho. Por ello, clásicamente y también en la actualidad hay una igualdad civil frente a las leyes, pero existe una desigualdad que es social, que tiene que ver con que muchos miembros de esa sociedad están en desiguales posiciones frente a bienes como la salud, la educación, el trabajo, o frente a bienes materiales como la vivienda, etc. No estamos con esto minimizando las decisiones que implican formular una igualdad de derecho, ya que es la instancia discursiva que genera las condiciones de posibilidad para que se instauren o no las prácticas igualatorias. (p.50)

¹⁸ En *La educación del pueblo* José Pedro Varela afirma que: “la educación debe proponerse difundir los tesoros del saber humano, cuya posesión es acaso la única que puede tenerse por todos a la vez. La verdad puede enriquecer y ennoblecer todas las inteligencias al mismo tiempo. La difusión al infinito no quita nada a su profundidad ni a su valor. Nadie se empobrece porque otros se enriquezcan con ella. En esa parte de la economía divina, el privilegio de primogenitura alcanza a todos: y cada hijo e hija de Adán es heredero de su infinito patrimonio. La educación, el saber, como la luz del Sol, puede y debe alcanzar a todos sin que se empañe su fulgor, ni se aminore su intensidad” (1964, p. 27).

La declaración de la universalidad en el acceso a la educación como derecho y la expansión de la enseñanza media no han sido acompañados por procesos que garanticen la permanencia de la nueva población que llega. Martinis (2017) analiza las dificultades para construir un discurso pedagógico que habilite “la irrupción en *cuerpo y alma* de los nuevos sujetos que demandan su lugar en la educación” ya que “generan una situación de crisis que amenaza con desarticular el orden simbólico establecido, sin que esté claro qué nuevo orden puede venir a suplantarlos” (p. 30).

En relación a los conceptos que se han analizado, es relevante destacar que no es posible referirse a los fenómenos educativos sin considerar las tendencias mundiales globales que inciden en las políticas educativas de los países, con lógicas marcadas, generalmente, por factores sociológicos y económicos. Los discursos educativos expresan diferentes tendencias y poderes vinculados a los proyectos de los gobiernos locales, regionales e internacionales; a través de ellos se intenta explicar el funcionamiento de los sistemas educativos nacionales y promover estrategias políticas para el desarrollo económico y social. En el campo de la evaluación educativa, los resultados y la interpretación de los mismos, adquieren diferentes perspectivas que se manifiestan en configuraciones discursivas que muestran tensiones y nuevas redes de significados. La dimensión política es inherente a la educación como práctica social; por lo tanto, la asunción, por parte de las autoridades de la educación, de discursos propuestos en la agenda educativa mundial incide fuertemente en la explicación de los sentidos que debe tener la educación de acuerdo a los proyectos nacionales y su ubicación en el marco de los lineamientos políticos internacionales.

1.4 El Análisis Político del Discurso

Se considera, finalmente, como categoría conceptual la Teoría del Discurso, teoría que considera la comprensión de la realidad a través de la mediación del lenguaje y las construcciones de sentido que se producen. Se puede decir que es el hilo conductor teórico-metodológico del trabajo ya que el enfoque de investigación se realizará desde la perspectiva del análisis político del discurso. Es un abordaje complejo que se sostiene en los aportes de Foucault, Derrida y Lacan, porque se tiene presente lo que plantea Howarth: “la conducción del análisis del discurso solo cobra sentido dentro de una teoría política y social particular, junto con sus supuestos ontológicos centrales y sus propósitos políticos generales” (2005, p.5). Por ejemplo, Foucault plantea la problematización en distintos momentos de análisis: el

arqueológico y el genealógico. El análisis arqueológico permite delimitar los objetos de investigación y el genealógico investiga las condiciones de surgimiento y producción, cómo las lógicas dominantes excluyen prácticas, la contingencia de las identidades (Howarth, 2005, pp. 6-7).

Discurso es un término polisémico. Se le ha dado diferentes usos: como pieza oratoria en el sentido común del término; como declaración de principios en el uso académico; y desde la lingüística como habla, enunciado, reglas de encadenamiento, condiciones de producción de significados, espacio de producción de significaciones y resignificaciones (Buenfil, 1991, Southwell, 2014). El discurso no es solo lo estrictamente lingüístico sino que se superpone con lo social, “es un acto de producción de sentido, dado que está enmarcado en lógicas de sentido que estructuran la vida social” (Southwell, 2014, p. 139).

La línea teórica desarrollada por Laclau y Mouffe (2015 [1987]) utiliza el Análisis del Discurso como herramienta de estudio de procesos sociales específicos, entre ellos el análisis del discurso educativo (Buenfil, 1991, pp.1-2). Se considera la noción de discurso como una “configuración abarcativa y compleja” que permite “el análisis de la educación en tanto proceso social” (Buenfil, 1991, p.4).

Laclau (1993) cuestiona la posibilidad de comprender y explicar lo social en términos de totalidad, discute la forma de comprender la ideología desde una concepción esencialista, tal como es presentada en la tradición marxista. En su texto “La imposibilidad de la sociedad” explica que es imposible establecer un relato en términos absolutos. Hay otras posiciones que disputan sentido, que son de tensión, de conflicto, de inestabilidad. “El discurso en tanto que significación se caracteriza por ser diferencia, inestable y abierto” (Buenfil, 1991, p.6).

La teoría del discurso se define, según Howarth, como un paradigma o programa de investigación y su objetivo “se centra en la idea de que todos los objetos y prácticas tienen un significado y que los significados sociales son contextuales, relacionales y contingentes” (2005, p. 3). Por lo tanto, es fundamental “esclarecer cuidadosamente los objetos de estudio problematizados mediante su descripción, comprensión e interpretación” (Howarth, 2005, p.7).

El planteo de Laclau (1993) sobre la “imposibilidad de fijar el sentido” como totalidad implica entender la construcción de sentidos en términos relacionales; las fijaciones parciales devienen imaginarios –ilusión de completud-; se construyen social e históricamente. Es desde este enfoque teórico que se pretende analizar las construcciones de sentido en relación a las

evaluaciones PISA en Uruguay. Los aspectos metodológicos del Análisis Político del Discurso son desarrollados en el capítulo II.

En síntesis, el trabajo de investigación está centrado en el análisis de configuraciones discursivas sobre los resultados de las pruebas PISA, sustentado conceptualmente por algunas características de la evaluaciones estandarizadas e internacionales que, consideradas desde el campo pedagógico, dislocan los sentidos tradicionales de enseñanza, aprendizaje y posición docente; y, desde el campo político, afectan las políticas públicas desde nuevas formas de gobernanza resultantes de la globalización y la “nueva gestión pública”.

Capítulo II: Marco metodológico

En esta investigación la recolección del material y el análisis se realizan desde un enfoque cualitativo, porque este tipo de metodología permite acercarse a la complejidad de los procesos que forman el entramado en el que se desarrolla lo educativo y también investigar la construcción social de significados y las perspectivas de los distintos actores sociales. La metodología cualitativa se caracteriza por su flexibilidad, esto permite a los investigadores comenzar sus estudios con interrogantes solo vagamente formuladas; los escenarios, las personas, los discursos, son vistos de manera holística, se los estudia en el contexto de su pasado y de las situaciones del presente. Como plantean Taylor y Bogdan (1987), se trata de comprender dentro del marco de referencia en que se encuentran los actores para apreciar la realidad tal como es experimentada por ellos y lograr un conocimiento directo de la vida social.

En la indagación cualitativa surge la posibilidad de elaborar hipótesis que no precisamente han de plantearse de forma prescriptiva; si bien se parte de interrogantes, el surgimiento de significados a lo largo del proceso de investigación es lo que enriquece la búsqueda de una mayor comprensión y las estrategias metodológicas constituyen un elemento clave en el diseño (Valles, 1999). Se generan teorías o hipótesis a través de la reflexión continua y la recursividad, porque en este enfoque se considera que existen múltiples realidades y no una sola forma de comprender el mundo. Por consiguiente es esencial la capacidad de interpretar y estar en contacto con los temas que van surgiendo para reorientar la recogida de datos.

Como se planteó en el capítulo anterior, el concepto de discurso orienta el trabajo desde lo teórico-metodológico ya que el tema de esta investigación es identificar y analizar, desde la perspectiva del Análisis Político del Discurso (APD) de Laclau y Mouffe (2015 [1987]), las construcciones discursivas que se producen a partir de los resultados de las evaluaciones internacionales estandarizadas, pruebas PISA, en Uruguay. Si bien hay numerosos trabajos de investigación sobre las pruebas PISA, hasta el momento no se han encontrado antecedentes en la misma línea de la propuesta de investigación de esta tesis. Por ese motivo, en el presente trabajo se pretenden realizar otros abordajes que permitan ampliar la discusión en el campo de la evaluación educativa en nuestro país.

Las categorías analíticas consideradas en el marco teórico conceptual –evaluación, gobernanza, desigualdad-, son las que orientan el establecimiento de relaciones y prácticas articulatorias en torno a las evaluaciones internacionales estandarizadas PISA. Sin dejar de reconocer que la discursividad puede estar construida de distintas formas y que todo objeto o práctica es significado socialmente, en este trabajo de investigación el *corpus* textual está conformado por una selección particular de textos escritos referidos a los resultados de las pruebas PISA en Uruguay. En consecuencia, y como es el propio analista el que construye su *corpus*, este enfoque específico es el elegido para identificar e interpretar tramas discursivas que se consideran significativas y que permiten, a través del análisis, reconstruir las secuencias de sentidos que las han configurado. A partir de esas configuraciones discursivas, se identificaron algunos significantes, previamente definidos, en discursos públicos de actores que tienen determinada ubicación y roles en la sociedad.

Resulta relevante para esta investigación considerar actores que producen discursos desde los lugares que ocupan en diferentes instituciones: educativas, partidos políticos y sindicatos, porque se entiende que pueden mostrar, en alguna medida, las expresiones del pensamiento sobre educación en la sociedad uruguaya. Con ese fin se seleccionaron discursos públicos de representantes de las autoridades de la educación, de los sindicatos de profesores de enseñanza media y de los partidos políticos. Las fuentes que sustentan el trabajo son textos divulgados en la prensa y, además, algunos documentos oficiales que posibilitan comparar y confrontar discursos. Estos textos se encuentran en publicaciones oficiales de organismos de la educación; artículos y declaraciones de prensa de autoridades de la educación, de representantes de sindicatos de profesores y de políticos; editoriales de revistas sindicales; publicaciones de los partidos políticos. Tal como propone Howarth (2005) se seleccionan y utilizan casos que permitan a través de la comparación lograr una mayor comprensión del fenómeno a estudiar.

Para el análisis se parte de los textos escritos seleccionados y en ellos se consideran las formaciones discursivas que adquieren sentido porque son afectadas por la historia y por la formación ideológica que domina en esa coyuntura (Orlandi, 2009). Este recorte para conformar el *corpus* discursivo con el que se trabaja no es arbitrario sino que está fundamentado por las decisiones teórico metodológicas que sostienen y guían la tarea. En el Análisis del Discurso la noción de lectura es puesta en suspenso porque lo que caracteriza al lenguaje es que constituye sentido y eso es posible porque se inscribe en la historia. Respecto a la interpretación, “no hay una verdad oculta atrás del texto”; hay gestos de interpretación

que lo constituyen; por lo tanto, es el analista con su dispositivo quien debe ser capaz de comprender cómo un objeto simbólico produce sentidos, “cómo está investido de significados por y para los sujetos”. En el dispositivo teórico de la interpretación hay una parte que es responsabilidad del que analiza y una parte que deriva de la sustentación en el rigor del método y en el alcance teórico del Análisis del Discurso. Lo que es responsabilidad del investigador es el alcance teórico de la pregunta que desencadena el análisis (Orlandi, pp. 25-27)¹⁹.

En consecuencia, en la interpretación se indagan los discursos sobre los resultados de estas evaluaciones estandarizadas, que tienden a ser hegemónicos, y también aquellos que los interpelan y muestran la disputa de sentidos considerada desde la inestabilidad del discurso, donde prevalece el carácter contingente e histórico, atravesado por el poder y la primacía de lo político (Howdard, 2005). Considerar que hay discursos que tienden a ser hegemónicos supone reconocer que el campo de lo social no está suturado, cerrado, sino que es inestable y abierto, y está dominado por prácticas articuladoras (Laclau y Mouffe, 2015[1987]). Precisamente, es en la disputa por la fijación de sentido que los discursos sobre PISA adquieren relevancia y construyen la agenda de las prioridades de la educación; existe una perspectiva que tiende a ser hegemónica, que busca fijar un sentido único y que como tal es funcional a presentar a la educación en una situación de crisis estrechamente relacionada con los resultados de evaluaciones internacionales estandarizadas. La construcción de relaciones de significación en las configuraciones discursivas es de carácter político y busca tener efectos sobre las prácticas, porque al considerarse el discurso como “un sistema diferencial, inestable y abierto” (Buenfil, 1993), no hay una significación intrínseca de los elementos que lo componen sino que adquieren sentido dentro de las cadenas discursivas y de las prácticas articuladoras. Al reconocer que la discursividad es el terreno de constitución de los sujetos, que cualquier fijación es precaria y puede ser ligada a un nuevo significado, existe una imposibilidad para fijar *a priori* los elementos que constituyen el discurso y que serán objeto de análisis.

Laclau y Mouffe (2015 [1987]) reformulan el concepto de hegemonía y lo definen como una práctica discursiva en la que se articulan posiciones diferenciales. Para estos autores la hegemonía no es algo fijo sino un tipo de relación social; fundamentan que las prácticas

¹⁹ Se realiza una traducción libre del texto de Orlandi (2009) en portugués.

hegemónicas están enmarcadas en redes significativas, socialmente construidas. Esto supone reconocer que el campo de lo social no está suturado, cerrado, sino que es incompleto y abierto y está dominado por prácticas articuladoras antagónicas. Pero no basta con la presencia de fuerzas antagónicas, las prácticas articuladoras son consecuencia del carácter cambiante de nuevos sistemas de diferencias, con la presencia de *elementos flotantes* que constituyen cadenas de equivalencias, lo que implica que “en una formación social determinada puede haber una variedad de puntos nodales hegemónicos” (Laclau y Mouffe, 2015, p. 183). Dos términos para equivalerse deben ser diferentes y en la cadena de equivalencias pierden sus determinaciones objetivas diferenciales y adquieren el carácter de *elementos flotantes*. Estas conceptualizaciones permiten profundizar el análisis de lo social y, específicamente, de lo educativo, ya que “la lógica de la equivalencia es una lógica de simplificación del espacio político, en tanto que la lógica de la diferencia es una lógica de la expansión y complejización del mismo” (Laclau y Mouffe, 2015, p.174).

Tal como plantea Orlandi (2009), la práctica de lectura del investigador y su trabajo con la interpretación se corresponde con la forma del dispositivo analítico. En el presente trabajo se parte de la lectura de los discursos sobre los resultados de las evaluaciones PISA considerando la carga semántica de los mismos; el propósito es identificar las tensiones que operan en el campo discursivo, cómo se logran fijaciones parciales de sentido y cuáles son los anudamientos y cadenas de equivalencias que se producen. Se analizan los significantes vinculados al concepto de evaluación y los procesos de significación que construyen los diferentes actores. “Lo que define la forma del dispositivo analítico es la pregunta que hace el analista, la naturaleza del material que analiza y los objetivos del análisis” (Orlandi, 2009, p. 27). En este trabajo la pregunta refiere a la identificación de significantes que se pueden reconocer en las configuraciones discursivas que se seleccionan en textos sobre resultados de las pruebas PISA en Uruguay; el propósito es analizar cuáles son las relaciones entre esos significantes, qué significados se les atribuyen, y qué configuraciones de sentidos se producen.

Para Laclau y Mouffe (2015 [1987]) la noción de discurso trasciende la distinción entre lo lingüístico y lo extralingüístico. El significante incluye todo tipo de objeto o práctica; en este sentido el discurso es inherente a toda organización social. Southwell (2008) explica que, desde esta perspectiva, la categoría significante refiere a “ciertos términos que son objeto de una lucha muy fuerte en la sociedad y por ello van a tender a ser significantes tendencialmente vacíos – nunca totalmente vacíos- por el hecho de que dada la pluralidad de

conflictos que ocurren alrededor de ellos no pueden ser fijados en una articulación discursiva” (p.3).

Es importante señalar que en los discursos sobre las pruebas estandarizadas el énfasis está puesto en la sobredeterminación del significante evaluación, que es considerado en relación a la medición de resultados de aprendizajes sin que haya un propósito de explicitar cuáles son, o deberían ser, las características de los aprendizajes, sin establecer los vínculos de estos resultados con las prácticas de enseñanza, con determinados climas institucionales, con contextos socio-económicos o con el presupuesto destinado a la educación. Respecto a los datos numéricos la preocupación principal es el lugar que ocupa Uruguay en el ranking internacional, pero no se explica claramente en qué consisten las comparaciones entre países muy diferentes, y conceptos como globalización y gobernanza forman parte del discurso no dicho. En este trabajo se considera, como hipótesis inicial, que el término evaluación se configura como un *significante flotante* y se busca analizar las articulaciones y los sentidos que se le otorgan en el espacio de disputa simbólico que se da, tanto en el campo pedagógico como en el político, en el intento de fijar y estabilizar los sentidos que sobre la evaluación de aprendizajes introduce la valoración de los resultados de PISA para Uruguay.

Durante la investigación se recurre a diversas fuentes teóricas para desarrollar una perspectiva de análisis del discurso apropiada a la problematización del objeto de estudio. Para Orlandi (2009) el análisis del discurso observa al hombre hablando, es decir la capacidad del ser humano de dar sentido a la realidad natural y social a través del lenguaje; “el trabajo simbólico del discurso está en la base de la producción de la existencia humana” (p. 15). Desde esa perspectiva el lenguaje es por excelencia una práctica simbólica, una producción de sentidos.

Por lo tanto, es necesario conocer y comprender las situaciones en que ese lenguaje se produce y se dice. Para ello es necesario ubicar los discursos que se consideran dentro del texto, desde qué posición social o política hablan los actores y cuál es su posición ideológica. En relación a lo anterior, la decodificación y desnaturalización de los discursos hace posible comprender la significatividad que encierran las configuraciones discursivas sobre los resultados de aprendizajes de jóvenes uruguayos.

Orlandi (2009) interpela la historicidad del lenguaje y su transparencia ya que hay una relación entre la ideología y la lengua. “El discurso es el lugar en el que se puede observar esa relación entre lengua e ideología, comprendiendo cómo la lengua produce sentido

por/para los sujetos” (p.17). La lengua no es autónoma, no es un sistema abstracto y formal, no hay una relación unívoca entre lenguaje y pensamiento; por el contrario, el lenguaje está afectado por lo simbólico y no es posible controlarlo porque “el sujeto discursivo funciona por el inconsciente y por la ideología” (p.20).

La noción de discurso se distancia del esquema en el que se disponen los elementos de una comunicación. Para el Análisis del Discurso no se trata de transmisión de información sino de un complejo proceso de significación y construcción de sentidos, es el efecto de relaciones y de construcción de sentidos entre sujetos. La lengua es condición de posibilidad del discurso, pero cada práctica discursiva pone en cuestión la frontera entre la lengua y el discurso. A la vez todo discurso está en relación con otros; no existe un discurso cerrado en sí mismo sino un proceso del cual se realizan recortes para el análisis (Orlandí, 2009)

Como se explicó anteriormente, desde el Análisis Político del Discurso se critica la noción de totalidad porque lo inherente a la sociedad es el conflicto, y la construcción discursiva es precaria porque lo que hay son procesos parciales de construcción de sentido. Se supone, por lo tanto, que existen fragmentos de construcciones discursivas que disputan sentido y que es posible problematizar y analizar considerando que “se pueden hacer interpretaciones de segundo orden sobre las interpretaciones y comprensión que los actores sociales tienen de sus situaciones y prácticas” (Howarth, 2005, p.7).

Para Howarth (2005, p.3) el objetivo de la teoría del discurso postmarxista como programa de investigación “se centra en la idea de que todos los objetos y prácticas tienen un significado y que los significados sociales son contextuales, relacionales y contingentes”. Siguiendo a Laclau (1990) este autor sostiene que se pueden identificar cuatro propiedades en las relaciones sociales: contingencia, historicidad, poder y primacía de la política. Por lo tanto, los discursos y las subjetividades particulares están implicados y representan construcciones discursivas más amplias, redes de sentido configuradas históricamente. “El funcionamiento de una lógica hegemónica presupone la existencia de un campo social cruzado por antagonismos y la disponibilidad de elementos ideológicos contingentes –o ‘significantes flotantes’- que pueden articularse por medio de proyectos políticos opuestos que pugnan por conferirles significado” (Howarth, 2015, p.15).

De lo anterior se desprende que se seleccionan y utilizan casos que permiten, a través de la comparación, lograr una mayor comprensión del fenómeno a estudiar. La selección de documentos se realiza considerando el problema específico que se analiza; depende del

contexto y alcance de la investigación. Por consiguiente, es necesario definir el contexto de estudio apropiado y cuáles serán los criterios de selección y análisis de los documentos; desde lo metodológico, estas decisiones deben ser explícitas, consistentes y justificadas. De acuerdo a lo que plantea Orlandi (2009) lo que va a definir cuál es la propuesta analítica que seguirá en la investigación es “la naturaleza del material que se analiza y la finalidad del análisis” (p. 27). Es el investigador quien construye su dispositivo de análisis a través de su práctica de lectura, el vínculo que establece entre los conceptos y la interpretación que realiza.

En esta investigación la elección de textos no es arbitraria sino que existe una intencionalidad, se seleccionan documentos escritos que son representativos de determinados contextos en relación con el objeto de estudio. Se reconoce que hay algunos momentos en los que se discute y argumenta más sobre los efectos de las pruebas PISA en Uruguay; por ejemplo, cuando se publican los resultados, cuando se discuten nuevos planes en educación, se presentan programas de gobierno y, en algunas ediciones, durante el proceso de aplicación de las pruebas²⁰. Como el proceso metodológico requiere seleccionar documentos escritos que sean representativos de la opinión de los actores públicos considerados, las primeras tareas consisten en reunir, seleccionar y clasificar los documentos que permitan lograr una mayor comprensión del fenómeno a estudiar a través de la comparación. Luego se identifican piezas que presentan una cierta matriz discursiva y que posibilitan realizar una descripción comparativa considerando las diferentes, las que tienden a ser hegemónicas y aquellas que disputan sentido, que son de tensión, de conflicto, de inestabilidad.

De acuerdo a la articulación de las categorías conceptuales trabajadas en el marco teórico, en los discursos se puede analizar por un lado lo que Orlandi (2009) denomina procesos parafrásicos, es decir aquellas formulaciones de lo que está sedimentado, estabilizado, en las que se dice siempre algo que se mantiene, que pertenece a la historia y a la memoria; y, por otro, las expresiones polisémicas que muestran el desplazamiento y la ruptura de los procesos de significación. Laclau (2014) plantea que la sedimentación borra las huellas que la instancia contingente tiene de su institución originaria. Por eso los actos de institución contingente tienen lugar en un campo surcado de fuerzas antagónicas. Existe un imaginario que

²⁰ Particularmente en la edición de este año, 2018, hubo un liceo en el que profesores se negaron a que se realizaran las evaluaciones PISA. Esta situación llamó la atención de la prensa que reprodujo las argumentaciones de docentes y de autoridades de la educación, a la vez que algunos programas periodísticos generaron debates en torno al tema.

condiciona el discurso, lo ubica dentro de un proceso socio-histórico y como consecuencia determinado por perspectivas ideológicas; por lo tanto lo que se dice tiene sentido de acuerdo a las posiciones de aquellos que las emplean. Desde este enfoque palabras iguales pueden significar diferente, porque se inscriben en formaciones discursivas diferentes. En este sentido es que se considera el concepto de evaluación como mecanismo de control de los aprendizajes en general y, especialmente, como estrategia internacional de comparación de la situación educativa, social, económica y política de los países que participan en las pruebas PISA y como forma de intervenir en la agenda de gobierno de los mismos.

Se entiende que el trabajo metodológico implica el análisis y la comprensión de los procesos discursivos y la interpretación de acuerdo a los soportes teóricos en los que se inscribe este estudio. En los documentos escritos se identifican patrones generales del discurso, palabras que se repiten, figuras retóricas específicas y, también, ausencias y frases poco comunes (Howarth, 2005, p. 35). Se pretende comprender los discursos sobre la participación de Uruguay en el programa PISA y la apreciación sobre los resultados que obtiene, más allá de los significados que han sido cristalizados, estabilizados y administrados desde la fijación en una única interpretación y desde su utilización política. Se busca desnaturalizar lo que ha sido naturalizado, indagar y describir qué prácticas han sido excluidas o dislocadas, y cómo se han ido sedimentando determinados conceptos en relación a la evaluación y al lugar que ocupa en los procesos de enseñanza y de aprendizaje, en la organización de los sistemas educativos nacionales y en las prácticas de gobernanza.

Para focalizar esta perspectiva se seleccionaron determinados documentos que permiten identificar configuraciones discursivas y realizar el análisis. Respecto a la prensa se consideraron diarios que abordan los temas en forma más secuenciada y, generalmente, con menos profundidad, por ejemplo El País y El Observador; y semanarios que dedican artículos más extensos respecto al tema, por ejemplo, Brecha y Búsqueda. También se tomaron fragmentos de entrevistas radiales que son publicadas en páginas web. Los informes que la OCDE ofrece regularmente sobre el programa PISA y los documentos oficiales de la ANEP permiten confrontar los datos y, particularmente, identificar qué elementos no son considerados, son omitidos o minimizados, en los discursos sobre los resultados. En este trabajo la identificación de significantes, y construcciones de sentido respecto a los mismos, es recurrente y permite identificar significados que procuran fijar sentidos y sobredeterminan el campo discursivo referido a la evaluación para establecer articulaciones y cadenas de equivalencias.

Capítulo III: Análisis

En el presente capítulo se realiza el análisis de configuraciones discursivas que refieren a los resultados de las pruebas PISA en Uruguay. De acuerdo al planteo metodológico que se ha formulado para este trabajo de investigación, se seleccionan fragmentos de discursos públicos de actores representativos del espectro que participa en las discusiones sobre educación a nivel nacional. En los textos se identifica el significante evaluación, que tiende a dominar en el campo de la discursividad, y se analizan los sentidos que le son otorgados en relación con otros significantes -enseñanza, aprendizaje, posición docente- que, al considerar las evaluaciones estandarizadas PISA, aparecen asociados en el proceso de sobredeterminación simbólica. Desde el APD (Laclau y Mouffe, 1987) el concepto de sobredeterminación se establece en el campo simbólico de las relaciones sociales. Desde esta concepción es imposible fijar sentidos únicos porque no hay nada en el campo social que no esté sobredeterminado; por lo tanto, el sujeto se constituye en una red de relaciones de acuerdo a los discursos disponibles; esto supone que en el campo educativo hay espacios de disputa en torno a lo político y a lo pedagógico en los que se producen reenvíos simbólicos y pluralidad de sentidos.

En consonancia con el entramado conceptual que se expuso en el capítulo teórico, se desarrollarán tres apartados. El primero considera la participación de Uruguay en una evaluación internacional organizada por la OCDE; por una parte se analizan los argumentos, las razones que sostienen la necesidad de hacerlo, y por otra, las consecuencias de esa implicancia vinculadas a la globalización y al concepto de gobernanza. En el segundo apartado se analiza en esas texturas discursivas los sentidos que se le otorgan a la evaluación como significante flotante y las afectaciones que ese desplazamiento produce en los sentidos de la enseñanza y del aprendizaje y en los elementos que se articulan en relación con la posición docente. Finalmente, en el tercer apartado se analiza lo no dicho en los discursos, estableciendo una relación entre estos y los informes de resultados de las pruebas PISA publicados por la OCDE. Se presta atención, principalmente, a aquellas tramas discursivas que no enuncian los datos que muestran cuáles son las causas de la desigualdad en los

resultados de aprendizaje y qué elementos esenciales de los sistemas educativos nos distancian de otros países participantes más allá del ranking.

3.1 Uruguay en el mundo PISA: la gobernanza en educación

Como se ha planteado en los capítulos anteriores Uruguay comenzó a participar en las pruebas internacionales estandarizadas PISA en el año 2003²¹, y ha ratificado su decisión en las siguientes ediciones²². Participar en estas pruebas tiene como objetivo insertarse en una dinámica mundial de globalización; implica ser parte de un sistema internacional de comparación a través de la medición de los resultados de aprendizaje de jóvenes de 15 años y estar de acuerdo con los indicadores establecidos por la OCDE. El reconocimiento mundial que tiene el Informe PISA suscita un intenso debate cuando se difunden los resultados cada tres años; esto se debe a que la interpretación sobre el funcionamiento del sistema educativo se relaciona, en primera instancia, directamente con el lugar que cada país ocupa en el ranking. Dado el carácter comparativo de la evaluación, esto no solo se produce en nuestro país sino en la región y en el mundo. Al presentar el *Primer informe nacional PISA 2003 Uruguay*²³, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) no solo justifica la importancia de disponer de la información que ofrecen estas evaluaciones, sino que destaca y valora “como muy apropiados para nuestro país” los conocimientos y competencias que selecciona la OCDE para evaluar.

Se decidió participar en este Programa porque se consideró como muy apropiado para nuestro país el modo en que PISA define los conocimientos y competencias relevantes para la vida ciudadana que deberían haber adquirido los estudiantes al finalizar la educación obligatoria. (ANEP, 2004, p.1)

²¹ El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes es llevado adelante por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde el año 2000. Uruguay no formó parte de esa primera evaluación, que estaba prevista para países integrantes de la OCDE, pero al crearse la figura de “país socio en PISA”, y luego de probar que cumplía con los estándares requeridos, ingresó en la edición del año 2003.

²² En el presente año se realiza la sexta evaluación PISA en Uruguay.

²³ Luego de ser difundidos los resultados de las Evaluaciones PISA, la ANEP realiza el informe nacional donde explica las características de estas pruebas, la importancia de participar en ellas y presenta un análisis de los resultados.

Precisamente, desde la OCDE se fundamenta que uno de los objetivos que se propone es brindar a los países datos ciertos, en periodos regulares, sobre el desempeño de los estudiantes y el funcionamiento del sistema educativo. El programa PISA se presenta como una herramienta de regulación del conocimiento a nivel global, y es un instrumento político potente debido a la credibilidad y confiabilidad²⁴ que tiene. Por eso la ANEP, luego de describir las características de las pruebas, explica las ventajas que tiene ser parte de los países que integran el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes:

En primer término, implica salir de las evaluaciones estrictamente internas al país, que han sido las implementadas hasta el momento, para obtener una mirada sobre la situación de nuestro sistema educativo en dos escenarios más amplios: el de los países desarrollados y el de los países latinoamericanos. En segundo término, todo el proceso de evaluación ha pasado por los controles de calidad externos que exige la OCDE, lo que constituye una garantía adicional a los controles de calidad normal en las evaluaciones que realiza la Gerencia de Investigación y Evaluación. En tercer término, dado el carácter de evaluación permanente de PISA, con Ciclos que se repiten cada tres años y con pruebas comparables, permiten a cada país apreciar los cambios que se van produciendo en lo que los estudiantes aprenden en el sistema educativo con el rigor y precisión que garantiza PISA. (ANEP, 2004, p.2)²⁵

Los argumentos de las autoridades de la ANEP muestran la necesidad de que desde un organismo vinculado al “desarrollo económico”, en este caso la OCDE, se califique la situación de la educación en el país. Este interés en ser parte de los países socios de la OCDE, se puede considerar, por un lado, como una aspiración a ser parte del “mundo desarrollado”, y por otro, como una muestra de confianza en el rigor y precisión de los instrumentos de medición de PISA. Aunque se reconoce que el país realiza evaluaciones a través de la

²⁴Diversos autores plantean críticas respecto a la confiabilidad de las evaluaciones estandarizadas internacionales. Por ejemplo, Scott (2013) analiza las formas de conocimiento que se ponen a prueba en PISA y propone un encadenamiento de “falsas creencias”. Una de ellas es la valoración de pruebas que ponen énfasis en la comparación entre países sin prestar atención a la cultura de cada país y a las características de sus sistemas educativos. Otro ejemplo es creer que cada persona tiene habilidades, conocimientos y disposiciones que están relacionadas entre sí y que se pueden medir a través de pruebas, sin importar el conocimiento que deben tener sobre las disciplinas que se evalúan. Este autor considera que es muy difícil estandarizar la relación entre lo que se enseña y lo que se evalúa. Sostiene, además, que el currículum, la enseñanza y los aprendizajes son afectados por la aplicación de la prueba ya que se generan cambios en la capacidad de los sujetos y también de las instituciones y los sistemas educativos.

²⁵ El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública durante el periodo 2000 – 2005 estuvo integrado por: Presidente: Javier Bonilla; Vicepresidente: Roberto Scarsi; Consejero: Sirio Badi Nadruz; Consejera: Carmen Tornarúa; Consejero: Daniel Corbo.

Gerencia de Investigación y Evaluación, se destaca que la información que proporciona la OCDE “constituye una garantía adicional”. Asumir esta posición es una forma de reconocer que la agenda política nacional es influenciada por actores externos, y que es posible establecer un curriculum supranacional para la enseñanza obligatoria. La legitimación por parte de la ANEP de la autoridad de la OCDE en el ámbito educativo internacional incide en las decisiones de políticas educativas, afecta concretamente la elaboración de planes, programas, proyectos, producción y circulación de ideas. Se reconocen resultados de evaluaciones estandarizadas internacionales, que se presentan como asépticas, pero que, como plantea Dale (2007), son mecanismos de globalización que afectan las políticas nacionales porque “su alcance comprende tanto objetivos políticos como procesos políticos que se inician externamente” y “que arrastran consigo un abanico de formas más amplias de poder” (p.75). La globalización, por lo tanto, produce un cambio cualitativo porque hay una naturalización de sus efectos, y porque la adaptación que requiere la participación de los países en el contexto internacional es una forma de penetración y una pretensión de estabilizar y fijar como única posibilidad la “agenda educativa global”. Sin embargo, Dale (2007) también reconoce que la globalización no es la única respuesta a los problemas educativos nacionales y tiene diversas formas de manifestarse de acuerdo a las características de cada país.

Grek (2016) investiga la influencia política de los datos que aporta la OCDE para los países de la Unión Europea, y analiza cómo se genera una transferencia de gobierno a gobernanza transnacional a través de la medición, cuantificación y comparación. La autora plantea que este organismo internacional no solo produce datos a través de su herramienta PISA, sino que también propone soluciones políticas sustentadas en la objetividad que resulta de los números y la importancia del análisis de los mismos: “la OCDE transmite todos los mensajes ideológicos ‘correctos’ para los sistemas educacionales del siglo XXI, o sea, conecta los aprendizajes directamente a los resultados del mercado de trabajo y al capital humano” (Grek, 2016, p. 717).

El poder que comienzan a tener los resultados numéricos de las pruebas PISA, la asimilación de los enunciados desarrollados por la OCDE y su incidencia en las decisiones de política educativa del país, también pasan a ser parte del entramado discursivo de las autoridades de la educación en Uruguay:

Finalmente, pero tal vez más importante que todo lo anterior, el análisis de los marcos conceptuales y de las actividades de prueba que utiliza PISA deberían servir para propiciar una discusión amplia entre los docentes acerca de los modos de encarar la enseñanza y la evaluación en las áreas de la Lectura, la Matemática y las Ciencias. (ANEP, 2004, p.2)

En esta cita se puede apreciar una valoración de modelos de enseñanza y de evaluación que propone PISA y de los que, según las autoridades de la ANEP, deberían apropiarse los docentes uruguayos²⁶. Se evidencia un mecanismo de transferencias de políticas a través de lo que Dale (2007) denomina “préstamo de políticas”, cuando es de forma explícita, o “aprendizaje de políticas”, cuando es por imitación.

Como mecanismo de transferencia de políticas, las características principales del préstamo de políticas en términos de las variables señaladas anteriormente son que se lleva a cabo de forma *voluntaria* y *explícita*, y que su *punto de viabilidad es nacional*. Involucra *políticas particulares* que un país quiere *imitar, emular o copiar, bilateralmente*, de otro. Es el *producto de una decisión consciente* y es el *receptor* quien la inicia. Se esperaría que la naturaleza de sus efectos sobre la educación fuera *directa* y que éstos se limitaran al nivel sectorial u organizativo, o lo que es lo mismo, al nivel de la política educativa. (Dale, 2007, p. 83)

Como se desprende de lo anterior, los mecanismos de transición de gobierno a gobernanza se manifiestan en los textos políticos referidos a la educación que están, cada vez más, enmarcados en el discurso de organismos internacionales, o “postnacionales” como denominan Rizvi y Lingard (2013) a los espacios de discusión de políticas educativas. Estos autores plantean que en la actualidad hay una generalización de las políticas globales, que trasciende lo territorial y penetra en cada país, más allá de la propia idiosincrasia y de las diferencias internas que haya respecto a la educación. En este nuevo contexto hay una apropiación de nuevos términos para nombrar lo educativo y se genera la necesidad de medir los resultados de un país en comparación con otros. Como consecuencia, la educación se ha transformado en la mejor política económica ya que garantiza la competitividad en el mercado global. En este sentido es que cobran fuerza las valoraciones que son presentadas con un alto grado de confiabilidad y validez por parte de organismos internacionales como la OCDE. Ligado a lo anterior, se promueve una asimilación del discurso técnico que confía en

²⁶ En esta investigación se profundiza sobre esta tensión al analizar la relación entre la evaluación y la posición docente en el apartado 3.3.

el rigor y precisión de los instrumentos de medición de PISA por el juego de re-envíos simbólicos que la “nueva gestión pública” y el discurso de la “calidad” producen en el campo educativo; son formas de enunciación que se confirman desde diversos ámbitos políticos, particularmente después de la presentación de informes por parte de la OCDE.

Para ejemplificar el planteo anterior se seleccionan algunos discursos que en diferentes años muestran la construcción política de las evaluaciones internacionales estandarizadas. En primer lugar, se consideran las expresiones del sociólogo Andrés Peri²⁷, representante de Uruguay en la Junta de Gobierno de PISA y Director de la División de Investigación y Estadística de la ANEP, quien analizando el Informe PISA 2012, expresó:

(...) la prueba se ha convertido en el estudio comparativo más riguroso que hay actualmente en el mundo. Y es bueno ser parte de una iniciativa que con ese rigor de medición nos pone en un estudio comparativo que permite tener miradas sobre qué hacen otros países con un marco común (Peri, 2013)²⁸.

En segundo lugar, se hace referencia a las intervenciones de especialistas y de representantes de diversos sectores políticos en el Foro de la Fundación Konrad Adenauer y de la Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate²⁹. La importancia política de PISA es clara ya que convocan a la actividad organizaciones de carácter internacional como el Programa Regional “Partidos Políticos y Democracia en América Latina” representado por el Magíster Manfred Steffen³⁰, y organizaciones políticas nacionales como la Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate³¹. En este Foro se insiste en que el objetivo es el análisis y la discusión para “contribuir a la construcción de políticas educativas sustentadas

²⁷ El Dr. Andrés Peri continúa actualmente como Director de la División de Investigación Evaluación y estadística del CODICEN.

²⁸ Entrevista realizada en el programa “En perspectiva” de radio “El espectador”, 5 de diciembre de 2013, Montevideo.

²⁹ Se realizó el 8 de diciembre de 2016, dos días después de la publicación de los resultados de las pruebas PISA 2015. En el taller participaron alrededor de 20 especialistas, tuvo un carácter cerrado; tanto la convocatoria como las participaciones remarcan la importancia política de la valoración sobre los resultados que tuvo Uruguay en la evaluación PISA.

³⁰ Coordinador de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer.

³¹ Representada por su presidente el Licenciado Daniel J. Corbo, actualmente Doctor en Historia por la Universidad del Salvador (Argentina). Además, el Dr. Corbo fue presidente del Consejo de Educación Secundaria (1995-2000); Consejero del CODICEN de la ANEP (administraciones 2000-2005 y 2010-2015) y se desempeñó también como Representante Nacional.

en evidencia”. Se destaca la importancia de discutir sobre los resultados y se explicita la confianza en que el instrumento PISA aporta datos fehacientes sobre el estado de la educación en el país. Se cuestiona que el debate, generalmente, esté centrado en el ranking y se exhorta a que la discusión se enfoque en las propuestas “acerca de qué hacer para mejorar los aprendizajes, en particular desde una perspectiva de equidad, con una mirada prospectiva y propositiva” (Informe Foro, 2016, p. 1).

Para analizar las configuraciones discursivas que se producen en torno a los resultados de las pruebas PISA, es fundamental considerar los procesos de desplazamiento y condensación de nuevos sentidos de los sintagmas “evaluación de aprendizajes”, “pruebas estandarizadas” y “procesos de medición” que se relacionan con los discursos políticos, sociales y económicos más amplios. El carácter incompleto de toda formación discursiva conlleva la flotabilidad de sus significantes y una dispersión de significados, una polisemia, que desestructura las cadenas discursivas y establece una dimensión sobredeterminada, simbólica, del significante evaluación.

Precisamente esta sobredeterminación es sostén de uno de los argumentos que esgrimen los países para participar en este tipo de pruebas estandarizadas de carácter internacional. El eje argumental se basa en la suposición de que las evaluaciones estandarizadas aportan “conocimiento objetivo” sobre la realidad educativa nacional; por consiguiente el análisis de los resultados de aprendizaje permitiría tomar decisiones y organizar estrategias para la mejora de la calidad de la enseñanza. Sin embargo esta posición marca una tensión dado que en la tradición uruguaya las políticas educativas se han pensado en el ámbito nacional y se ha considerado la participación de los docentes como un aporte fundamental. En el Consejo de Enseñanza Secundaria las Asambleas de Profesores, creadas por ley en 1947, funcionaron hasta 1971 y en ellas “se combinaron las lógicas de la representación, de la deliberación y de la producción de discurso pedagógico” (D’ Avenia, 2016, p.1). Luego de la dictadura militar (1973-1985), en 1991 volvieron a funcionar las Asambleas Técnico Docentes³² de acuerdo a

³² “Las Asambleas Docentes constituyen órganos públicos deliberantes con facultades de iniciativa y funciones consultivas en asuntos técnico - pedagógicos de la rama de enseñanza a la que pertenecen y en temas de educación general. Fueron creadas por la Ley de Educación (Nº 15.739 de 1985) y participan de ellas todos los docentes del sistema ANEP. (...) Están reguladas por la circular 1950, del CODICEN de la ANEP. (...) Importa reiterar que son funciones específicas de las Asambleas Docentes emitir opinión y ejercer iniciativa en asuntos técnico - pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general o propios del establecimiento docente que representan. (...) Las Asambleas Docentes de Educación Secundaria, cuyos antecedentes debemos

lo dispuesto en la Ley de Educación N°15.739 de 1985, en el artículo 19, apartado 8°, que dispuso:

El establecimiento de las Asambleas de docentes de los Institutos, Liceos y Escuelas de su dependencia así como asambleas nacionales de docentes de cada Consejo desconcentrado. Las mismas tendrán derecho de iniciativa y función consultiva en los problemas técnico-pedagógicos de la rama respectiva y en temas de educación general. Corresponderá su reglamentación al Consejo Directivo Central.

Actualmente, la Ley General de Educación 18.437 establece en el Artículo 70: “En cada Consejo de Educación funcionará una Asamblea Técnico Docente (ATD) representativa del cuerpo docente que tendrá derecho a iniciativa y función consultiva en aspectos educativos de la rama específica y de educación general”. Además los Artículos 58 y 65 establecen, respectivamente, que los docentes eligen dos representantes para integrar el CODICEN y uno para la dirección de cada Consejo desconcentrado³³.

Sin embargo, desde el enfoque de la OCDE esta particularidad es señalada como un impedimento para un mejor desempeño del sistema educativo de Uruguay. En el Informe de resultados de 2016 se destaca que existe falta de claridad respecto a quién dirige la educación y se formulan sugerencias respecto a cómo debería ser.

Uno de los principales desafíos de la educación en Uruguay tiene que ver con la estructura de su gobernanza institucional y la distribución de responsabilidades para desarrollar e implementar la política educativa. No está claro quién es responsable de definir la política educativa y quién es, en definitiva, responsable de su implementación y los resultados de aprendizaje dentro del sistema educativo. (...) Otra de las principales características de la gobernanza de la educación en Uruguay es la administración conjunta institucionalizada con los docentes, lo que plantea preocupaciones ya que, inevitablemente, actúan intereses creados. (Santiago, 2016, p. 3)

buscar en el art. 40 de la Ley N° 10.973 de noviembre de 1947 (habiendo desarrollado una destacada labor entre los años 1958 y 1973 cuando, por Ley N° 14.101, fueron suprimidas), comenzaron a reunirse nuevamente a partir de setiembre de 1991; realizando en febrero de 2007 su XXIII Asamblea Nacional” (CES. Recuperado de: <http://www.ces.edu.uy/index.php/acerca-de-la-atd>).

³³ Aunque la Ley 18.437 menciona el “Consejo de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media Básica, de Educación Media Superior y de Educación Técnico Profesional (UTU)” (Art. 65) la Educación Media todavía continúa dirigida por un solo Consejo de Enseñanza Secundaria.

Esta observación realizada por la OCDE es tomada por grupos como Eduy 21, una Asociación Civil integrada por representantes de distintos sectores políticos y por especialistas. En su *Libro abierto. Propuestas para apoyar el acuerdo educativo* (2018), y bajo el título “Marco de organización del sistema educativo” se fundamentan estas críticas y se reafirma la necesidad de mayor centralización en la dirección de la educación a nivel nacional. En una entrevista realizada en el Semanario Brecha, una de las integrantes del grupo, la Magíster Isabel Varela, explica:

El MEC debería regir la educación. Lo decimos porque el ministerio es el representante del poder ejecutivo y como tal es responsable frente al parlamento que es la representación del pueblo. El ministerio debería tener la posibilidad de ser el rector, con la ANEP ejecutando y generando las logísticas que se necesiten. Lo del MEC son las grandes ideas, y el CODICEN tiene que lograr que se logren realmente. (Brecha, 1 de junio de 2018)

El análisis de los fragmentos de discurso considerados pone en evidencia que las características que son propias de cada país son valoradas en comparación con estándares globales y pueden ser consideradas por los Organismos Internacionales como obstáculos para lograr una mayor eficiencia. Asimismo, la elaboración de políticas educativas en los nuevos contextos se expresa en discursos en los que predominan los parámetros de competitividad global. El análisis de los entramados discursivos de quienes participan en la implementación de las políticas educativas muestra que se han apropiado de enunciados que resaltan los valores instrumentales y la necesidad de eficiencia para alcanzar los objetivos planteados por organismos internacionales como la OCDE y la UNESCO a nivel global, y también por los organismos internacionales de crédito como el BID y el FMI, con los que hay una relación de dependencia financiera. Esto muestra un cambio sustancial que se expresa en políticas que modifican los sistemas educativos y producen alteraciones en la distribución del poder y de los recursos materiales. Es una forma de gobernanza que, como plantean Rizvi y Lingard, “funciona mediante la producción discursiva de individuos responsables (Rose, 1999), incluyendo tanto a los que crean políticas como a los que las implementan e implica redes y asociaciones de varias clases que se saltan las jerarquías más antiguas” (2013, p. 42).

3.1.1 De gobierno a gobernanza: la historicidad de las construcciones discursivas

En este apartado se considera la historicidad de las construcciones discursivas en el tránsito de gobierno a gobernanza; este análisis pretende mostrar aquellos aspectos que no están presentes en los discursos, constituyéndose en lo no dicho. Se busca identificar y analizar los procesos de significación que se han ido sedimentando en el proceso socio histórico que habilita la aceptación de las reglas que impuso la globalización, a la vez que se invisibilizan las huellas de las instancias que posibilitaron esa transformación. Como plantean Rizvi y Lingard (2013), en los últimos años se han naturalizado los textos políticos que se sitúan en múltiples dimensiones, niveles y lugares y provienen de contextos internacionales y supranacionales.

En Uruguay se puede identificar la incidencia en educación de organismos financieros internacionales desde la década de 1960. Específicamente, en agosto de 1961 representantes de veinte países de América Latina³⁴ firmaron con Estados Unidos la Carta de Punta del Este y se creó la Alianza para el Progreso que exigía implementar una serie de medidas económicas, sociales y políticas que, supuestamente, los llevarían al desarrollo. Para lograrlo contaban con la ayuda económica de los Estados Unidos y del recientemente creado Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este acuerdo las metas a alcanzar estaban descritas en noventa y cuatro objetivos. Respecto a educación se proponían:

Eliminar el analfabetismo en los adultos del Hemisferio y para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación a todo niño en edad escolar de la América Latina; modificar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada; y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo. (Carta de Punta del Este, 1961, pp. 14-15)

Respecto a este objetivo, y a modo de ejemplo, en Uruguay hubo una importante inversión en la educación vinculada a la explotación agropecuaria que se concretó en la creación de algunas Escuelas Agrarias. La Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en 1962 comenzó a conceder créditos destinados a la educación ya que, a partir del análisis de instituciones como la CEPAL, el énfasis estaba puesto en solucionar las debilidades

³⁴ Del 5 al 17 de agosto de 1961 se reunieron en Punta del Este los Ministros de Hacienda o de Economía de veintiún países, presidió el Secretario del Tesoro de EEUU Douglas Dillon. El representante cubano Ernesto Che Guevara participó pero no firmó la Carta.

estructurales que tenían los países subdesarrollados “como resultado de la ineficacia cultural y educativa”: inexistencia de una capa media agrícola; escasez de capital social, especialmente el aplicado al campo de la educación, insuficiencia de mano de obra calificada; mal funcionamiento del sistema educativo (Puiggrós, 1985, p.120). En la década de 1960 la necesidad de intervenir y de generar en América Latina una reforma que posibilitara su desarrollo económico se fundamentaba básicamente “en un problema de recursos humanos, así como actitudes de su población” (Grieco, 1967, citado por Puiggrós, 1985, p.126).

Una característica particular de esta etapa es que en Uruguay la planificación del desarrollo se pensó desde una perspectiva nacional a través del trabajo que realizó la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)³⁵. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido por la dictadura militar (1973-1985) y a finales de la década de 1980 y, especialmente, durante la de 1990, no se reconocen las jerarquías nacionales establecidas y son organismos internacionales de crédito, como el BM y el FMI, los que directamente programan una reforma educativa para América Latina. Las propuestas educativas del BM apuntaron a incidir directamente en las escuelas y en las aulas; en sus documentos indican con precisión cómo deben ser utilizados los recursos que se invertirán en educación para que sus resultados sean eficaces. Al respecto, Coraggio (1995) dice: “el Banco sabe que es conveniente que los establecimientos educativos sean evaluados por sus resultados en términos del aprendizaje de los alumnos, y por su eficiencia en términos de los costos por graduado” (p.24).³⁶

Las propuestas de los organismos internacionales de crédito penetraron de forma diferente en América Latina. En Uruguay las características de esta reforma mostraron diferencias con respecto a otros países de la región ya que no hubo un retiro directo del Estado, los planteos

³⁵ La década de 1960 estuvo marcada por el enfoque en la planificación para el desarrollo. Así lo plantea Garcé (2002) haciendo una detallada investigación sobre los procesos de planificación que en esa etapa se llevaron adelante, impulsados por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Considera que esta experiencia dejó un legado importante en la producción de conocimiento especializado, en reformas de políticas públicas, estructuras e instituciones del Estado, marcando fuertemente las ideas y las propuestas de los partidos políticos de la época.

³⁶ Entre las metas que tiene el BM, Coraggio señala: “El Banco sabe que para aumentar la eficiencia interna hay que cubrir, dentro del mismo sistema escolar, ciertos déficits que afectan el aprendizaje: educación preescolar, programas de salud y nutrición dirigidos al “hambre de corto plazo” (“corto plazo” parece significar “durante las horas de clase”, por lo que se recomienda, para el turno matutino, dar desayuno pero no almuerzo)” (1995, p. 28).

reformistas fueron cuestionados tanto por docentes como por estudiantes, y, como consecuencia, su implementación tuvo algunas características distintivas. Al analizar estas particularidades, D'Avenia (2013, p.27) considera que “la reforma educativa habría sido la más heterodoxa respecto al Consenso de Washington, en un contexto nacional de reformas neoliberales amortiguadas”.

El propósito de este intento de des-sedimentación es hacer visibles las implicancias de una conformidad con los planteos de la globalización que fue creciendo y minimizando el poder del Estado para tomar decisiones. Tradicionalmente la autoridad estaba en el gobierno nacional y desde allí se diseñaban las políticas públicas en educación; desde esta concepción el Estado es soberano y como tal ejerce autoridad sobre su territorio sin la influencia de agentes externos (Rizvi y Lingard, 2013). De manera contraria a esto, la globalización desestabiliza y altera los procesos de gestación de políticas públicas, afectando los componentes educativos y pedagógicos que comienzan a formularse en ámbitos que no son los destinados a la educación. Se evidencia un cambio en el posicionamiento nacional respecto a los organismos internacionales. En este sentido interesa pensar de qué manera discursos con un fuerte énfasis en lo económico comienzan a utilizar nuevos términos hacia el año 2000, transformando a la educación en la mejor política económica, porque a través de la medición de resultados de aprendizajes se valora y garantiza la competitividad de cada país en el mercado global.

Se evidencia un cambio en la cadena de equivalencias establecidas por los conceptos de gobierno y de gobernanza, que se articula en educación con la relación entre el discurso nacional y el discurso internacional, y presenta a lo local moldeado por lo global. Los indicadores de rendimiento de la OCDE son otro componente de la aparición de un campo global; son comparaciones valoradas por encima de las características particulares de los países participantes ya que existe una fuerte interacción entre la política educativa y la política económica global (Rizvi y Lingard, 2013). Cambia el concepto de educación y se imponen valores, saberes y actitudes que son los que se deben adquirir para tener la posibilidad de insertarse de manera eficiente al mercado global.

La valoración de la OCDE incide para que los países que participan como “socios” en la evaluación PISA superen ampliamente el número de países que integran la organización. Carvalho y otros (2009) destacan la influencia política que tiene PISA en los países europeos; consideran que es una herramienta política y una potente forma de controlar el conocimiento que influye de forma exitosa en los procesos de construcción de las políticas nacionales. Los

resultados de la prueba se transforman en un instrumento político porque van acompañados de un discurso que pone énfasis en la modernización; el cambio discursivo se vuelca hacia la comparación en el debate de políticas educativas; de esta manera, las mediciones son políticas de "nombrar y avergonzar", y provocan una preocupación que va más allá de las fronteras nacionales sobre la relevancia de las variables de los contextos en los resultados de logro de los estudiantes.

Con este énfasis puesto en la comparación, también en Uruguay la mirada se dirige hacia aquellos países que están primeros en el ranking. Se busca una adecuación de nuestro sistema, más allá de las diferencias culturales y presupuestales; por ejemplo, cuando Finlandia ocupó los primeros lugares en PISA, pasó a ser el modelo en educación a considerar y viajaron, tanto autoridades del gobierno como representantes de partidos políticos de la oposición, a conocer su organización escolar. En el año 2013 el Senador del Partido Nacional Jorge Larrañaga visitó Finlandia y a su regreso expresó:

Desde hace años, Finlandia es el país número uno en materia educativa, y lo hacen de forma innovadora. No es el país que más invierte en educación pero sí el que mejor rendimiento tiene. Los muchachos tienen las mejores notas sin tener la mayor carga horaria, los maestros tienen altos niveles de formación y gran valoración social. Queremos saber cómo es que han llegado a este balance tan favorable para su país. (Subrayado, 16 de noviembre de 2013)

Además, el Senador mencionado envió una breve carta al Presidente de la República, en ese momento José Mujica, destacando la importancia de establecer diálogos e intercambios con Finlandia argumentando “que la experiencia de ese país puede resultar muy útil en un diálogo entre técnicos de las dos naciones, y sin necesidad de replicar mecánicamente sistemas ajenos a nuestra cultura, podemos aprender de otros sistemas que son reconocidamente buenos” (Carta del 25 de noviembre de 2013 citada en El País, 13 de febrero de 2017).

En el año 2017, en el mes de febrero, el Presidente de la República, Tabaré Vázquez, visitó Finlandia para realizar acuerdos económicos; y en el mes de noviembre lo hizo el Presidente del CODICEN, Wilson Netto, para firmar acuerdos en materia educativa.

Respecto al viaje del Presidente de la República en 2017, el Senador Larrañaga emitió opiniones que fueron recogidas por la prensa:

El líder nacionalista también publicó un comunicado donde afirmó que el presidente uruguayo no fue acompañado a Finlandia "ni por la ministra de Educación, ni por (el presidente del Codicen, Wilson) Netto, ni por nadie que tenga injerencia en la educación del Uruguay". Y agregó que Vázquez señaló como "un hallazgo que ese país (por Finlandia) es un espejo dónde mirarse. ¡Qué novedad!" sentenció el legislador blanco, quien terminó calificando al mandatario como "un hipócrita". (El País, 13 de febrero de 2017)

Por su parte, el presidente Tabaré Vázquez dijo en conferencia de prensa en Helsinki que "Finlandia es un muy buen espejo donde mirarse (en materia educativa)" (El Observador, 14 de febrero de 2017). Como consecuencia de esta posición, en junio de 2017 el presidente de Finlandia visitó Uruguay y dijo que estaba dispuesto a compartir "la fórmula del éxito finlandés en las pruebas PISA" (El País, 24 de junio de 2017); y en noviembre de 2017 el presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Wilson Netto, firmó en Helsinki un memorando de entendimiento con la Agencia Nacional Finesa para la Educación, con el propósito de promover actividades de intercambio y promoción en materia educativa con Finlandia (ANEP, 2017).

De acuerdo a las características de la gobernanza en educación, que ya se han explicitado, este puede ser un buen ejemplo de lo que Dale (2007) denomina "políticas prestadas", ya que en esta ocasión se argumenta y propone otra organización del sistema educativo, no pensando en las experiencias nacionales y en la necesidad genuina de cambio, sino considerando los modelos que se imponen y que están estrechamente relacionados con obtener mejores puntajes en el ranking de evaluaciones internacionales estandarizadas. Particularmente, algunos de los aspectos que se discuten son la repetición y la edad de ingreso a primer año escolar, nuevamente considerando cómo actúan quienes tienen los primeros lugares en el ranking de PISA. Respecto a la edad de ingreso a primer año de enseñanza primaria la Consejera Irupé Buzzeti expresó:

Uruguay integra un grupo de 34 países que permiten el ingreso antes de cumplir los seis años. En el otro extremo, hay 22 países que exigen un mínimo de siete años, entre ellos está la tan alabada Finlandia. Pero la mayoría de los países (134) establecen el límite en seis años. La pregunta que quiere evacuar Primaria es si en este asunto la mayoría tiene la razón. (El País, 2 de noviembre de 2017)

La importancia que se le otorga a la globalización determina que cuando cambian los países que ocupan las primeras posiciones en el ranking de PISA, haya un viraje en las

propuestas. El mejor posicionamiento de Singapur en las pruebas de 2015 llevó a experimentar el “método Singapur” en escuelas privadas y públicas de Montevideo³⁷.

Actualmente hay 48 colegios privados de todo el país que ponen en práctica esa metodología, pero la Escuela N°149 será la primera institución pública. La directora de Avista, María Eugenia Mones, dijo a El Observador que la propuesta surgió a partir de la directora y las maestras, que pidieron el aval en Primaria. Las autoridades resolvieron otorgar el permiso, pero advirtieron que en la escuela deberán complementar los aprendizajes de la currícula oficial con el método usado en el país del sudeste asiático. (El Observador, 25 de octubre de 2017)

En otras ocasiones la mirada comparativa queda focalizada en la región. Luego de darse a conocer los resultados de las pruebas PISA 2009, el Ministro de Educación y Cultura, Ricardo Ehrlich, viajó a Chile para informarse qué métodos utilizan para tener mejores resultados que Uruguay en Lectura, aunque los profesores no compartieron esa decisión.

El secretario general de Fenapes, José Olivera, dijo a El país que "muchas veces se nos convoca al diálogo para ser meros ejecutores de decisiones que tomaron otros", y destacó la "falta de credibilidad" que existe luego de que "los resultados de las convocatorias no se respetan".

El viernes pasado, Ehrlich viajó a Chile, donde se entrevistó con su par, Joaquín Lavín, para conocer detalles de la reforma educativa chilena ya que el país andino se ubicó en primer lugar en Sudamérica en las pruebas PISA 2009. El director de Educación del MEC, Luis Garibaldi, señaló que "no es el objetivo del ministro ni del Ministerio copiar el modelo chileno".

Por otra parte, el secretario general de Fenapes, José Olivera, señaló a El País que ese modelo "es uno de los modelos educativos más injustos de América del Sur". También el secretario general de la Federación Uruguaya de Magisterio, Gustavo Macedo, se manifestó contrario al modelo chileno. Indicó que una de sus características es que la educación "está direccionada al mercado de trabajo". (El Espectador, 11 de febrero de 2011)

La idea de totalidad y de discurso único con que se presentan las propuestas globales parece indicar una única forma de comprender los procesos educativos del país. Sin embargo,

³⁷ Este método se utiliza en Uruguay en algunas instituciones de educación privada. Esa opción se puede interpretar como una preocupación por mostrar a las familias que en institutos privados la enseñanza que se brinda se corresponde con las exigencias internacionales. Sin embargo cuando se analizan los resultados de PISA y se comparan los desempeños a nivel público y privado de las instituciones educativas uruguayas se observa que las diferencias solo están marcadas por el contexto socio económico donde se encuentran las mismas. Rivas (2015) observa en su investigación que “en México y Uruguay, las escuelas públicas obtuvieron resultados superiores a las privadas al controlar por nivel socioeconómico” (p. 251). Este autor analiza el rendimiento de siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) en comparación con los países de la OCDE y los países desarrollados, y constata que los mejores resultados de Latinoamérica están por debajo de los peores de los países de la OCDE.

hay una tensión entre lo local, lo nacional y lo global; Rizvi y Lingard (2013) citan a Apapadurai (1996) para explicar que

Los flujos de las ideologías globales siempre han tropezado con la historia local y la nacional, la cultura y la política; es decir, tales flujos globales son “vernaculizados” en el contexto de las naciones específicas cuando se topan con la cultura y la política local. (Rizvi y Lingard, 2013, p. 41)

Respecto a este enfoque, se considera que sería un importante campo de investigación y de análisis profundizar las relaciones entre lo local, lo nacional y lo global, en nuestro país. El discurso de los profesores muestra con claridad la tensión entre el concepto y los fines de la educación del país y los resultados de evaluaciones que responden a parámetros globales. Se identifica una dificultad para dialogar y acordar propuestas; los docentes se sienten como “meros ejecutores de decisiones que tomaron otros”. El vínculo entre la ejecución de las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA y la posición docente será analizado más adelante.

3.1.2 El poder de los números: las interpretaciones de los resultados de PISA 2015

Como se planteó precedentemente, desde el primer informe de las pruebas de 2003, y en las sucesivas ediciones de PISA en las que participó Uruguay, la difusión de los resultados ha generado intensos debates. La discusión es tomada por los medios de comunicación que amplifican los discursos de los distintos actores vinculados a la educación. La prensa intenta posicionar a la opinión pública y construir sentido en relación a la situación de la educación con titulares sensacionalistas que ponen énfasis en el posicionamiento dentro del ranking internacional y que tratan de mostrar con esos datos la crisis de la educación en Uruguay.

Se considera como ejemplo de esta polémica la forma en que se interpretaron los resultados de las Pruebas PISA 2015 en Uruguay a partir de las opiniones de diferentes actores vinculados a la educación. Analizando la prensa se puede observar que en los primeros días los discursos que se generaron en torno a los datos numéricos son breves, radicales y descontextualizados. Diversas investigaciones en la región y en el mundo, entre ellas las de Ravela (2006), Lucrecia Rodrigo (2015), Luzón y Torres (2013), muestran que en los discursos que privilegia la prensa hay una escasa repercusión pedagógica y que los datos proporcionados por PISA son leídos de una manera simplista y superficial en la que prevalece

el ranking y no los conocimientos que la evaluación puede aportar. Los titulares de la prensa, que son tomados por otros medios de comunicación, influyen fuertemente en la opinión pública y contribuyen a estructurar las posiciones de los diversos actores; a la vez, inciden en lo que algunos autores denominan “la construcción política de PISA”.

La información sobre los resultados de la edición de las pruebas PISA del año 2015 se difundió en Uruguay el 6 de diciembre de 2016 a través de la presentación del Resumen Ejecutivo (Santiago et al, 2016). Este Resumen, en español, analiza la situación de Uruguay y remite a la lectura del informe completo, en inglés, disponible en la página web de la OCDE.

Los titulares de la prensa de ese día reflejan en qué significantes se pone atención cuando se analizan los resultados y los diversos significados e interpretaciones que se pretenden transmitir. Mientras el diario El País titulaba “Uruguay sufre su peor resultado. Cae el rendimiento en Matemática, Ciencia y también Lectura”, en el diario El Observador se leía “Pruebas PISA: mejores resultados históricos en lectura y ciencia”. En el correr del día 6 de diciembre el diario El País cambia su apreciación y titula: “Mejoran los resultados PISA pero siguen debajo del promedio OCDE”. Al día siguiente (7 de diciembre) se hace necesaria una aclaración: “La historia detrás del título de ayer”. En ese artículo se muestra que hubo tal confusión porque, en una primera instancia, se recogieron comentarios *off de record* de algunos funcionarios de la educación que indicaban que los resultados habían bajado en todas las áreas. Estos datos, además, habían sido confirmados por autoridades del MEC y de la ANEP.

La falta de precisión sobre los resultados se presenta con mucha ambigüedad por parte de las autoridades de la educación en Uruguay. Así lo sintetiza el diario El País unos días después:

El pasado martes [6 de diciembre], Netto había dicho que estos resultados suponían una "mejora sustantiva" respecto a las anteriores pruebas. Consultado sobre si mantiene esos términos, dijo que "hay que separar el término 'significativamente' del punto de vista estadístico y 'sustantiva' desde el punto de vista de mejoras que se han dado. Cuando uno dice 'sustantivo' es un tema subjetivo respecto a lo que se puede analizar". Luego manifestó que "a la luz de los datos que teníamos los integrantes del Codicen y la Administración para opinar, esas fueron nuestras expresiones. A la luz de las correcciones y luego de que se califiquen una serie de elementos y puntos vinculados a este aspecto, algunas de ellas tendremos que matizarlas". (El País, 9 de diciembre de 2016)

El entrevistado es Wilson Netto³⁸, presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), es decir la autoridad máxima del sistema educativo nacional. Mientras los titulares de prensa tienden a calificar la situación de la educación en Uruguay en estado de crisis, de acuerdo al lugar que obtuvo el país en relación con la puntuación de la OCDE, Netto intenta mostrar, aunque sin mucha precisión, que se pueden hacer otras lecturas. En primer lugar manifiesta que se pueden hacer comparaciones con pruebas PISA anteriores, y en segundo lugar que hay que considerar “mejoras sustantivas” y que estas no son apreciaciones estadísticas sino subjetivas.

Surgen algunas preguntas que contribuyen a profundizar el análisis: ¿Por qué hay tanta polaridad al referirse a los resultados de PISA en Uruguay? ¿Qué se puede inferir de los diferentes titulares? ¿Qué se lee de los resultados? ¿Qué elementos del informe no se consideran?

Se puede apreciar que, por parte de quienes se pronuncian representando a las autoridades de la educación en la ANEP, hay un apresuramiento en responder y una necesidad de justificar tanto los errores en la información que se brindó como la baja calidad de los resultados de las pruebas:

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) reconoció que los datos positivos que presentó sobre las pruebas PISA no pueden ser tomados en cuenta, debido a que hubo un cambio en la manera en que se recogió la muestra para realizar el estudio. El error se produjo porque no llegaron a leer el informe completo antes de presentarlo. El texto tiene 494 páginas. (El País, 9 de diciembre de 2016)

El análisis que se realiza en primera instancia, por parte de las autoridades de la educación, está sustentado en la posición que ocupa Uruguay en el ranking internacional, especialmente en relación con los valores promedio de la OCDE, y, además, por la comparación con los resultados de ediciones anteriores de PISA. La devolución que se hace de los resultados también enfatiza la distancia entre lo esperado y los valores numéricos. El diario El País refuerza esta interpretación en el artículo “Los resultados de las pruebas PISA en Uruguay y en el mundo” al destacar lo enunciado por el Director de Educación de la OCDE y

³⁸ El profesor Wilson Netto asumió como Presidente del CODICEN en el año 2012 y fue designado nuevamente en el año 2015.

coordinador de las pruebas PISA, Andreas Schleicher³⁹, quien dijo que se esperaban "mejores resultados de Uruguay", debido a que el país "ha puesto muchos esfuerzos", e insistió en que "todavía no se lograron los niveles que se esperan". Es interesante destacar que en el mismo artículo se señala que el informe de resultados presentado por la OCDE afirma que "Uruguay alcanzó los mejores puntajes promedio desde que participa en la evaluación en dos de las áreas: Ciencias, con un puntaje promedio de 435 puntos, y Lectura, con un puntaje de 447, en tanto que Matemática obtuvo 418 puntos" (El País, 6 de diciembre de 2016).

Como se indicó al inicio de este apartado, los aspectos referidos a propuestas pedagógicas, a la organización institucional y al problema de la repetición en enseñanza media, no son considerados. El rezago escolar como consecuencia de altos porcentajes de repetición debería ser analizado ya que PISA evalúa de acuerdo a la edad (15 años) y no al grado que se cursa, factor que podría considerarse una de las causas de los bajos resultados. Sin embargo, un párrafo muy breve refiere al tema: "La repetición en 2015 en Secundaria fue de 26,8% de los estudiantes uruguayos. En Primaria, en tanto, fue de un 5%" (El País, 6 de diciembre de 2016).

Respecto a la preponderancia que adquiere el ranking de los países que participan en PISA, Grek (2016) se pregunta por qué los números tienen un papel más importante que el lenguaje en la gobernanza, e indica que se debe a las cualidades adicionales que tienen los números: orden, movilidad, combinación y precisión. Por otra parte, refiriéndose a la demanda de evaluaciones, Palou de Maté (2000) dice que detrás de esa implementación está la necesidad de justificar y darle un marco de objetividad y científicidad a esa actividad. Marca la contradicción que aparece entonces, al querer darle un carácter de neutralidad a una tarea que es esencialmente valorativa. Y agrega que al ser una práctica humana posee una dimensión política ligada al control y al ejercicio del poder:

Es la información la que lleva en sí misma una cuota de poder y permite un mejor control, dando lugar a la realización de estrategias de acción coherentes a perspectivas ideológicas particulares.

Bajo este enfoque la evaluación puede concentrar o distribuir poder acorde a quienes sean los destinatarios de la información y el uso que de ella se haga. (Palou de Maté, 2000, p.97)

³⁹ Estadístico e investigador alemán en el área de educación.

Desde el punto de vista político, los motivos para participar en las pruebas PISA aparecen como complejos, contradictorios, y la fundamentación para hacerlo, y el trabajo con los resultados, se expresa de manera parcial y de acuerdo a las circunstancias y demandas. En este trabajo para el análisis se consideran, por un lado los aspectos vinculados a la gobernanza, aquellos elementos en los que se pone énfasis porque muestran cómo un país está posicionado en el ámbito internacional, y el lugar en el ranking es el dato que lo revela. Por otra parte, es de suma relevancia el posicionamiento de PISA en los procesos de construcción de políticas nacionales y, en forma más general, en el debate público considerando el rol del conocimiento en la regulación de las políticas públicas. Todos los actores políticos discuten PISA: “Nos convocamos para contribuir a la retroalimentación y reorientación de las políticas educativas”, afirmó el presidente de la Fundación por la Democracia Wilson Ferreira Aldunate del Partido Nacional, Lic. Daniel Corbo, en la apertura del “Taller de reflexión y debate entre expertos y comentarios de autoridades”⁴⁰ que se realizó el 8 de diciembre de 2016, dos días después de conocerse los resultados de PISA 2015.

En la convocatoria al encuentro los organizadores proponían: “una actividad académica de jerarquía, con miradas independientes y plurales, que permita avanzar en el camino de consensuar visiones propositivas en un diálogo políticos-expertos. El objetivo sería salir del círculo en que cae el país cuando se presentan los resultados de cada edición de la prueba PISA y, después, no sucede nada con la información disponible. Se pretende trabajar no sobre lo que ya está dado y que revelan los resultados, sino a partir de los insumos que nos proporciona la prueba, plantear con énfasis qué debe hacer el país y el sistema educativo para transformar positivamente la realidad.”⁴¹

Esta actividad tuvo carácter cerrado, y además de los dos conferencistas centrales, pertenecientes a partidos políticos de la oposición, participaron autoridades y expertos en educación de diversos sectores. Lo expresado en esa oportunidad merece ser analizado y

⁴⁰ La convocatoria expresaba:

FECHA/HORA--8 de diciembre de 2016, 16:00 - 20:00

LUGAR: Sala Acuña de Figueroa, Edificio Anexo del Poder Legislativo, Edificio "José G. Artigas" (Anexo PL), Edificio Anexo.

CON: Daniel Corbo y Pedro Ravela

TIPO: Conferencia especializada

La Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate y la KAS Montevideo han emprendido un trabajo con el fin de fortalecer las herramientas políticas. Los invitamos al taller de reflexión y debate entre expertos y comentarios de autoridades. Recuperado de: <http://www.kas.de/uruguay/es/events/71214/>

⁴¹ Página de la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung: Qué debe hacer el país con los resultados pisa 2016. Recuperado de: <http://www.kas.de/uruguay/es/publications/47381/>

relacionado con los conceptos que sustentan este trabajo de investigación ya que el debate fue para pensar qué hacer a partir de la información sobre los resultados de las pruebas PISA 2015. El taller se propuso con una mirada prospectiva y propositiva: “Corbo señaló que ‘la idea es contribuir a la construcción de políticas educativas sustentadas en la evidencia. La pregunta es qué podemos y debemos hacer en tres niveles: las instituciones educativas, la formación docente y finalmente el aula’”⁴².

Las tramas discursivas consideradas anteriormente priorizan los datos numéricos y la distancia de Uruguay con respecto a otros países, deteniéndose particularmente en la medición de aprendizajes. Sin embargo, no aparecen otros aspectos que son considerados en el informe sobre los resultados de las pruebas PISA. En el Resumen Ejecutivo (Santiago et al, 2016) se muestra que en el contexto internacional hay una marcada desigualdad entre el presupuesto que destina Uruguay a la educación y el que definen como necesario otros países participantes en las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA:

El financiamiento público de la educación aumentó significativamente durante los últimos años como proporción del PIB y como proporción del total del gasto público. En términos reales, el gasto público en educación aumentó a una tasa anual promedio del 10% entre 2004 y 2013. Esto refleja la creciente importancia de la educación como área de inversión pública y un claro compromiso de las autoridades nacionales para aumentarle los recursos. No obstante, a pesar de las medidas recientes, el gasto público en educación sigue estando considerablemente por debajo del promedio de la OCDE y debajo del gasto equivalente en otros países de Latinoamérica. (Santiago et al, 2016, p. 11)

Este bajo presupuesto para educación afecta especialmente a los sectores más vulnerables ya que “el financiamiento de los centros educativos no se relaciona directamente con las características socioeconómicas de la población estudiantil de los centros, lo que reduce la capacidad que tienen los mecanismos de financiamiento para atender sus necesidades” (Santiago et al, 2016, p.12).

Por lo tanto, además de un presupuesto destinado a educación que está por debajo del de los países de la OCDE, la desigualdad que se manifiesta en diferentes resultados en las

⁴² La cita pertenece al documento “Qué debe hacer el país con los resultados de PISA. Una mirada propositiva al desafío escolar”. Entidades organizadoras: Fundación Conrad Adenauer, Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate. Informe de relatoría del taller de reflexión y debate entre expertos y autoridades.

pruebas PISA tiene su explicación en las inequidades históricas del contexto educativo nacional:

(...) siguen existiendo notorias inequidades a nivel educativo en función del nivel socioeconómico de los alumnos. Uruguay ocupó el lugar número cinco como país con una fuerte relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los estudiantes entre todos los países participantes de las pruebas PISA 2012. Existen grandes diferencias en los logros de los alumnos, según el tipo de centro, su ubicación y sus recursos educativos. Estas inequidades se reflejan en los logros de los estudiantes. En 2010, solo el 25% de los jóvenes de 15 a 17 años del quintil de menores ingresos había completado el primer ciclo de educación media y el 7% de los de 18 a 20 años había completado el segundo ciclo de educación media, en comparación con el 85% y 57% de los del quintil de mayores ingresos, respectivamente. (Santiago et al, 2016, p.3)

Se puede inferir a partir del informe de la OCDE que los bajos resultados de PISA están reflejando una crisis de la educación pero, fundamentalmente, una crisis de la sociedad que contiene una profunda desigualdad estructural. Mientras, los discursos de los diferentes actores ponen el énfasis en los resultados y el posicionamiento en el ranking mundial y omiten pronunciarse respecto al bajo presupuesto y a las inequidades que conlleva el no pensar cuál es la posición de los sujetos. Dice Dubet (2005, p.14) que “la *igualdad meritocrática de oportunidades*⁴³ sigue siendo la figura principal de la justicia escolar”; de tal manera que las sociedades “consideran que todos los individuos son libres e iguales en principio, pero aceptan también que esos individuos estén distribuidos en posiciones sociales desiguales”.

Respecto a la situación del sistema educativo uruguayo, los actores ponen énfasis en la crisis; los significados que se atribuyen al significante “crisis” son múltiples y parecen alcanzar a los niveles primario y secundario de educación. En este sentido Martinis y Falkin (2017) plantean que:

Uno de los significantes que más fuertemente se ha extendido para dar cuenta de la situación de la educación media en Uruguay es el de *crisis*. Múltiples diagnósticos y diversos actores parecen coincidir en la situación, aunque en general no se terminen de explicitar que significaciones se asocian al mencionado significante. (2017, p.28)

⁴³ En cursiva en el texto original.

En relación a la categorización de “crisis educativa”, particularmente en referencia a la educación media, Bordoli y Conde (2016) analizan la relación que se presenta en la articulación de discursos entre esta situación crítica y el acceso a la educación de sectores que históricamente habían sido postergados. Por lo general, los “nuevos” que llegan a la educación son significados desde construcciones discursivas que ponen énfasis en la carencia tanto del estudiantado como de sus familias, y en la inadecuación de los modelos pedagógicos y de las instituciones que los deben recibir.

Al analizar los discursos sobre los resultados de las pruebas PISA en Uruguay, se considera que hay una sobredeterminación del término evaluación, porque, paradójicamente, esa desigualdad que muestra la fragmentación social, con evidencias numéricas en los porcentajes de continuidad educativa, rezago y abandono escolar, es naturalizada y no es puesta en discusión. No se consideran las consecuencias de desigualdades estructurales y los discursos tienden a disputar el universo simbólico presentando a todo el sistema educativo en una situación de crisis y estableciendo una cadena de equivalencias en la que la posición en el ranking de las evaluaciones estandarizadas internacionales se identifica con la crisis de la educación, y la crisis de la educación con la crisis de lo público.

3.2 Sobredeterminación simbólica de la Evaluación

En este apartado, especialmente, interesa analizar las regularidades significantes que se articulan en torno a la evaluación de aprendizajes PISA como efecto de los procesos de sobredeterminación y de los reenvíos simbólicos que el sintagma “nueva gestión pública” y el significante “calidad” producen en el discurso educativo. Asimismo se prestará atención a los desplazamientos de sentidos que se producen en el campo discursivo pedagógico. Esto implica apreciar el establecimiento de nuevas relaciones entre los elementos específicos que configuran este campo; en términos de Puiggrós (1995) supone la especificidad del espacio disciplinar de lo pedagógico, las técnicas profesionales, los docentes, la enseñanza y el aprendizaje.

Con este enfoque es pertinente volver a enfatizar algunos aspectos del Análisis Político del Discurso que fueron desarrollados en el Capítulo II. El discurso es concebido como totalidad estructurada, contingente, resultante de la práctica articuladora y no como efecto de un principio subyacente (Laclau y Mouffe, 2015[1987]). Esta práctica establece una red de relaciones, un sistema de posiciones diferencial en el cual los elementos discursivos

adquieren sentidos por medio del establecimiento de relaciones de equivalencia y oposiciones en el juego político de asignación de sentidos. Desde este ángulo, en este apartado se analiza la disputa por fijar y estabilizar, de forma relativa y precaria, los sentidos sobre la evaluación de los aprendizajes que PISA introduce en el campo problemático de la educación en la Enseñanza Media en Uruguay.

En este marco y en consonancia con los planteos señalados en torno a la especificidad política del discurso pedagógico, se analizan dos aspectos interrelacionados entre sí. Por una parte, se identifican las superficies discursivas de inscripción del significante PISA - evaluación de aprendizaje internacional- y la cadena de relaciones que le otorga sentido en referencia al campo discursivo exterior al pedagógico. Por otra parte, se analizan los desplazamientos de sentidos que la evaluación tiene en el campo discursivo pedagógico atendiendo, específicamente, la reconfiguración de la posición docente.

La posición de los profesores de Enseñanza Media Secundaria manifiesta sus críticas respecto a las evaluaciones PISA:

La ATD ha manifestado en reiteradas ocasiones su posición contraria a estas pruebas internacionales de evaluación. No estamos de acuerdo con los fundamentos, la implementación y la metodología, utilizados en las pruebas PISA, es por eso que no avalamos los resultados. En este documento se utilizan los resultados para justificar que la educación uruguaya está en crisis y necesita una reforma. (XXXVII ATD Nacional Ordinaria, p.94)

Resulta relevante para el análisis ubicar a las pruebas internacionales estandarizadas, PISA, en el seno de los discursos en torno a la “nueva gestión pública” y la “calidad”. Un aspecto que no es menor es apreciar la externalidad del ámbito donde se definen los conocimientos que son valorados en las pruebas PISA. La responsabilidad de elaborar los instrumentos y cuestionarios de acuerdo a contenidos consensuados, es conferida a instituciones externas designadas por la OCDE. En la instancia de construcción y valoración de las pruebas no se contemplan aportes que reflejen las particularidades de los países participantes. Como se señaló precedentemente, otro aspecto que marca una diferencia con las evaluaciones curriculares que habitualmente se han desarrollado en educación secundaria en Uruguay es que quienes participan no pertenecen a un grado de enseñanza determinado

sino que son jóvenes que tienen aproximadamente 15 años⁴⁴ y asisten a algún centro de educación formal público o privado. Esta característica de las pruebas PISA determina que el significativo aprendizaje ya no aparezca asociado a la enseñanza y como consecuencia se produce una inversión epistemológica y un desplazamiento de la posición docente.

Otro aspecto a considerar es cómo se articula esta propuesta de evaluación que busca comparar sistemas de educación de diferentes países y cuál es el proceso histórico y de significación por el que adquiere un carácter preponderante. Hay una intención de fijar sentido en el campo de la discursividad a través de conceptos como “globalización”, “mundialización” e “interdependencia”⁴⁵ en interrelación con el sintagma “sociedad del conocimiento”. Este último se configura en un significativo que apunta a estabilizar los sentidos en torno al paradigma tecnológico y a la alteración y re-organización de las relaciones económicas y sociales asociadas al conocimiento y a la emergencia de la tecnología en el mundo del trabajo, en la sociedad y en la educación. En este marco, los sistemas de evaluación y monitoreo educativo internacionales adquieren sentido y de esta manera pretenden fijar una única forma de valorar los aprendizajes y la eficiencia de los sistemas educativos.

3.3 Evaluación y posición docente en el campo pedagógico

Como se indicó, las pruebas PISA se presentan como una evaluación sincrónica en la que no se ven procesos, se basa en la medición de competencias globales y no tienen un enfoque curricular sino que en ellas se propone describir en qué medida jóvenes que tienen entre 15 y 16 años de edad poseen las competencias globales definidas y se hallan en condiciones para “asumir responsabilidades y afrontar los desafíos del futuro”. Esto implica que no tienen en cuenta los aprendizajes curriculares sino la medida en que los estudiantes que participan “están preparados para enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento y poder participar activamente en ella como ciudadanos comprometidos” (ANEP-CODICEN, 2016, p. 4).

⁴⁴ La edad exacta para realizar las pruebas ha variado según las ediciones de PISA. En 2012 se ajustó la fecha de nacimiento para que la mayoría de los estudiantes estuviera cursando 4° grado de educación media; incluyó a jóvenes entre 15 años y cuatro meses y 16 años y tres meses (ANEP-CODICEN, 2014).

⁴⁵ En el marco de esta investigación se considera a los conceptos “interdependencia” y “mundialización” como opuestos a una propuesta “internacional”.

En este trabajo se considera la posición docente como el lugar en que se inscriben los profesores en relación con los procesos de evaluación en clave pedagógica. Siguiendo a Southwell y Vassiliades (2014) se entiende por posición docente una configuración discursiva, abierta y contingente que:

se compone de la circulación de sentidos y de los discursos que regulan y organizan el trabajo de enseñar, y se refiere específicamente a los múltiples modos en que –en este marco– los sujetos enseñantes asumen, viven y piensan su tarea y los problemas, desafíos y utopías que se plantean en torno de ella. (p. 166)

Estos autores conceptualizan los modos en que los docentes asumen la enseñanza, la cual supone una relación con los sujetos de la educación y con la selección cultural a ser transmitida, en cuyo marco se hallan los modos de proceder así como de evaluar los aprendizajes. Desde esta concepción, el constructo posición docente asume el carácter relacional, abierto, histórico y dinámico, en tanto se ubica en el juego del lenguaje y del devenir diacrónico en el que se gestan los sentidos educativos particulares. Esto implica que los procesos de significación de las posiciones están marcados por los efectos de las sedimentaciones discursivas pero que ante la emergencia de nuevas superficies discursivas, como los lineamientos y dispositivos de las evaluaciones PISA, pueden ser dislocados y resignificados⁴⁶.

Las disociaciones curriculum – evaluación y enseñanza – evaluación implican una alteración de sentidos en el campo pedagógico y la asignación de una posición docente diferente en tanto el docente no es quien diseña las propuestas de evaluación. En el campo pedagógico en general y en enseñanza secundaria en particular los procesos de evaluación se han configurado como componentes asociados a la enseñanza y a los aprendizajes curriculares.

Southwell y Vassiliades (2014) definen la enseñanza como el acto político de poner a disposición de las nuevas generaciones la herencia cultural que las habilita a apropiarse del

⁴⁶ A su vez, Birgin y Pineau retoman el planteo de posición docente señalando que: “los sujetos (profesores o maestros) construyen en su trabajo cotidiano posiciones docentes que suponen la configuración de identidades que organizan relaciones, dinámicas y estrategias a partir de concepciones específicas respecto del sentido de su tarea, la presencia de elementos históricos de la profesión, y la apropiación de la circulación de significados de la discursividad oficial y otros agentes como los medios de comunicación masiva” (Birgin y Pineau, 2015, p. 48).

mundo, acompañar procesos personales y contribuir a elaborar conclusiones propias. Por el contrario, en las pruebas internacionales estandarizadas, el significativo evaluación condensa una forma externa de medición y control no sólo de los desempeños de los sujetos de la educación sino también del sistema de enseñanza en su conjunto. A su vez, estas mediciones no aportan insumos directos a los docentes para rediseñar las planificaciones y las prácticas de enseñanza en función de un escrutinio de los resultados obtenidos sino que inciden en los procesos de construcción de las políticas educativas nacionales, en tanto se ven afectadas por un discurso que se articula en torno a la “nueva gestión pública”, como se indicó, y por el dispositivo de comparación y ranking establecido por la OCDE. Como se desarrolló, esta forma de asociar la educación a la gestión pública y la calidad caracteriza una nueva forma de gobernanza que pone el énfasis en los resultados, la eficiencia y el rendimiento por sobre los procesos de aprendizaje y el potencial valor pedagógico que la evaluación adquiere en su nexos con los procesos de planificación realizada por los docentes y la posterior enseñanza.

El discurso pedagógico producido en el cuerpo docente de enseñanza secundaria y en el propio Consejo de Educación Secundaria en Uruguay ubica a las evaluaciones de aprendizaje como un elemento constitutivo del método de enseñanza. Desde este entramado de sentidos, *a posteriori* de una secuencia de enseñanza, se plantea la necesidad de evaluar con la intencionalidad de apreciar los aprendizajes acaecidos y de esta forma obtener insumos para re-diseñar el trabajo de enseñanza a partir de los resultados que las evaluaciones proporcionan. Esta lógica se articuló en torno a una “circularidad virtuosa” que supone cuatro fases interrelacionadas entre sí: diseño del currículum, su implementación por medio de la enseñanza, evaluación de los aprendizajes y re-planificación por parte del docente. Desde este discurso, se asocia la evaluación de aprendizaje con las problemáticas clásicas del qué, cómo y para qué enseñar. En este marco, importa señalar que desde esta articulación de sentidos los dispositivos de evaluación forman parte de la tarea docente. Es el docente quien los diseña en función del programa y de lo enseñado; asimismo esto implica que el profesor es el que posee el saber y el poder para hacerlo. De esta manera el significativo evaluación se articula no solo a la enseñanza sino que coadyuva en la configuración de una posición docente particular. Como plantean Southwell y Vassiliades (2014) la posición docente se configura en el juego de relaciones significantes en el marco en que los profesores asumen la enseñanza, esto es la relación con los sujetos de la educación y la relación con la selección de los contenidos que son seleccionados para transmitir. En este marco, la posición docente adquiere un carácter relacional, abierto e histórico en tanto se inscribe en el juego del lenguaje. Esto implica que,

si bien los procesos de construcción de las posiciones están marcados por los efectos de las sedimentaciones discursivas, estas pueden ser rearticuladas y, de este modo, configurarse nuevos lugares posicionales. Desde este enfoque, la circulación del discurso articulado en torno a las evaluaciones internacionales y estandarizadas interpela a los docentes y disputa el espacio de representación de las tareas de estos. Esto supone el intento de fijación de nuevos sentidos y de sutura temporaria de la identidad docente asociada a un técnico-ejecutor que se ubica en una posición en la que hay una disociación del acto integral del enseñar. Los docentes nucleados en FENAPES expresan en su XV Congreso: “El objetivo de esas evaluaciones meritocráticas y punitivas es introducir regulaciones que permitan direccionar focalizadamente los recursos destinados a la educación y responsabilizar exclusivamente a los docentes por los resultados obtenidos por los estudiantes en las mediciones cuantitativas” (FENAPES, XV Congreso, 2015, p. 33)

Birgin y Pineau (2015) retoman el significativo posición docente y subrayan cómo la circulación de significados de los discursos oficiales, de las agencias y organismos internacionales así como la presencia de los elementos históricos de la profesión interactúan en la configuración de los lugares de los profesores. Esto supone una disputa por la asignación de sentidos vinculados a la profesión del enseñar, al lugar que el docente adquiere. En contraposición al discurso pedagógico articulado históricamente en enseñanza secundaria, desde las redes de sentido condensadas en el dispositivo de PISA las evaluaciones de aprendizaje se relacionan con formas de medición y regulación externa al acto de enseñanza. Los docentes reconocen que “dichas pruebas carecen de capacidad de evaluar los procesos educativos en su integralidad y complejidad incluyendo la variable de la eficacia de las políticas educativas, responsabilidad del Estado” (FENAPES, XV Congreso, 2015, p. 33). Esto supone la configuración de clasificaciones diversas que establecen un ordenamiento y jerarquías educativas y sociales. A partir de estos movimientos semánticos el lugar de las evaluaciones de aprendizaje se sustrae del circuito de la enseñanza y se lo ubica en un ámbito externo al propio de la tarea docente y al sentido pedagógico.

No se derivan de los resultados de las evaluaciones, políticas públicas que garanticen a través de acciones concretas la superación de las dificultades detectadas y la participación de los trabajadores de la educación en el análisis de las prácticas pedagógicas e institucionales que sustentan el hecho educativo. (FENAPES, XV Congreso, 2015, p.33)

En esta externalidad la evaluación articula un sentido, primordial, de regulación, medición y control. Esta nueva condensación semántica supone una configuración de saberes y poderes particular y un desplazamiento de la posición docente.

3.4 Los datos de PISA: desigualdad educativa y desigualdad social

El análisis que se realiza en este apartado pretende identificar datos que están presentes en los informes de la OCDE sobre las evaluaciones PISA, pero que de acuerdo a la intencionalidad política de los discursos, generalmente se omiten o no se analizan en profundidad. En relación con el entramado teórico que se abordó en el capítulo 1 se estudia cómo se resignifica discursivamente la relación entre igualdad y educación a través de la interpretación de los datos que proporciona la OCDE. Es importante señalar que la articulación de los datos y la información se presentan como un intento de estabilizar el discurso y fijar sentidos respecto a la situación de la educación a nivel de país y en el marco de la comparación internacional.

Como se planteó anteriormente, el significativo evaluación, en relación a las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA, sobredetermina desde lo simbólico el campo pedagógico y las posiciones políticas en relación a la educación, compitiendo por la hegemonización de los imaginarios sociales.

Los discursos considerados para el análisis reconocen una marcada desigualdad en los resultados de las pruebas PISA en Uruguay; los bajos resultados son vinculados al contexto social y económico de las familias de algunos estudiantes y a las características de las instituciones a las que asisten. Sin embargo, no se identificaron discursos públicos que muestren la genealogía de estas desigualdades. Lo que los actores enuncian oculta los procesos de sedimentación y naturalización, a la vez que tiende a cerrar el discurso mediante la presentación de datos que muestran dónde están ubicados los sujetos y cómo se constituyen en la trama discursiva. Desde esta mirada se refuerza la explicación de los resultados en relación con la procedencia socio económica del estudiantado. Un ejemplo, es lo que expresa el Boletín 1 de *Uruguay en el Programa PISA* (ANEP, 2009); allí se realiza una descripción de las pruebas y al explicar su utilidad se dice que uno de los aspectos que más interesan es “la relación entre los resultados y los contextos socioculturales de estudiantes evaluados”, porque estos datos permiten “explicar cómo, en qué y por qué fallan algunas poblaciones de estudiantes” (p.10). Otro ejemplo, es lo que plantea Andrés Peri (Director del Área de

Investigación, Evaluación y Estadísticas del CODICEN) quien, en una entrevista realizada en el Semanario Brecha antes de la implementación de las pruebas PISA del año 2012, manifiesta la importancia de los aportes que brinda esta evaluación: “PISA pone en juego y trata de operacionalizar qué tiene que saber un muchacho del siglo XXI cuando finaliza el ciclo obligatorio” (Porley, 2014, p. 154). En la misma instancia, María Helvecia Sánchez (Coordinadora del Programa PISA en Uruguay) afirma:

Hay una tabla de desempeño que no coincide con los currículos escolares de los países, pero sí coincide con el trayecto cognitivo que todo sistema quiere que el estudiante logre. No encontrás a nadie que diga que no quiere que los alumnos alcancen esas competencias. (Porley, 2014, 154)

No obstante, en el mismo artículo se señala que estos resultados muestran “una fuerte desigualdad en la distribución de los aprendizajes”. Esta desigualdad está dada por el contexto sociocultural del centro educativo, y no depende tanto de si es una institución pública o privada. Los entrevistados analizan que esta desigualdad está muy marcada por el rezago escolar y genera diferencias entre los resultados de un liceo y de una escuela técnica. Sánchez explicita esta situación:

Vos en un liceo tenés chicos de 15 años que están en tercero o en cuarto año. También podés tener uno que esté en segundo o incluso en primero, por el gran rezago que hay en nuestro sistema. Pero, en una escuela técnica, en un curso profesional básico, tenés chicos de 15 años que dejaron primaria a los 12 o a los 13 años, que no fueron al liceo y después se inscribieron en UTU para cursar técnico en lechería. La trayectoria escolar es totalmente diferente. Por eso los resultados de estos chicos son bastante más bajos que los de sus pares en secundaria. (Porley, 2014, p. 155)

Los discursos de otros actores políticos, si bien reconocen la marcada diferencia en los resultados, no centran la discusión en las causas de la misma. Resulta de interés observar que las omisiones respecto a la igualdad en el derecho a la educación son parte de una matriz discursiva que se corresponde con los objetivos que determina la OCDE con respecto a las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA. En consonancia con esos objetivos es cómo se enuncian los resultados y las recomendaciones que se hacen a los países miembros. Se evidencia más la implementación de un control sobre las políticas de las naciones, a partir de propuestas transnacionales, que la defensa del derecho a la educación. Rizvi y Lingard

(2013) refieren a la definición de igualdad en relación con la justicia educativa, tal como se presenta en el discurso de la OCDE:

Mientras que en PISA se evalúan temas de alfabetización, matemáticas, ciencias, y a veces cálculo, también se requiere que los estudiantes completen un formulario sobre ellos mismos, sus antecedentes y hábitos de estudio, al igual que se recopilan datos sobre sus antecedentes en la escuela en cuanto a recursos, tamaño y organización del currículum. Esto permite generar datos políticos correlativos muy útiles entre variables como el trasfondo socio-económico y el rendimiento, lo cual ha contribuido a avivar los debates entre la OCDE y sus miembros, así como en otras áreas. Sin embargo, así como señala Berliner (2007), el enfoque técnico de PISA revela que su propio análisis de los temas no corresponde a una definición muy estrecha de la igualdad en cuanto al acceso formal a las instituciones se refiere. Elude los temas políticos sobre justicia educativa dentro y fuera de las naciones. (p. 173)

Hunter (1998) explica que desde la década de 1940 se realizan investigaciones con el objetivo de mostrar “las correlaciones entre los antecedentes sociales, los logros educativos y los destinos sociales de las poblaciones estudiantiles” (p. 128). Los resultados han sido interpretados a partir de análisis opuestos. Este autor destaca la ambivalencia del pensamiento educativo respecto a la igualdad. Mientras que algunas posiciones plantean que el objetivo no debería ser solo la igualdad de acceso sino que todos puedan alcanzar el mismo nivel de logro educativo, otras fundamentan que, si bien se debe partir de un umbral de distribución como derecho, este no debe afectar la libertad de la persona.

En esta investigación interesa, particularmente, considerar cómo definen igualdad las autoridades de la educación en Uruguay cuando publican sus informes analizando los resultados de las pruebas de aprendizaje del estudiantado uruguayo. En el documento *Uruguay en PISA 2012* (ANEP, 2014), explican que las investigaciones comparadas muestran no solamente los logros de los países “sino también el grado de equidad con que distribuyen entre su población las oportunidades de aprender” (p.257). En esa misma publicación *a priori* definen los conceptos de igualdad y de inequidad:

Los conceptos de igualdad e inequidad educativa remiten a aspectos similares, pero no idénticos. La dimensión igualdad/desigualdad, en primer lugar remite al grado de variabilidad de los resultados [...] Precisamente, en términos absolutos la (des)igualdad depende de una definición normativa que, en el contexto de las pruebas PISA se establece como umbral

mínimo de competencia que define el nivel 2⁴⁷ en la escala de desempeños. (ANEP, 2014, p. 257)

En el último informe de la OCDE sobre los resultados de PISA en Uruguay se señala en forma reiterada esta relación entre los resultados de aprendizaje y el contexto. Al inicio del texto se advierte que las tasas de culminación de primer y segundo ciclo de educación media son muy bajas y que “siguen existiendo notorias inequidades a nivel educativo en función del nivel socioeconómico de los estudiantes. (...) Existen grandes diferencias en los logros de los estudiantes según el tipo de centro educativo, su ubicación y sus recursos” (Santiago et al, 2016, p. 7). Esta marcada desigualdad que se identifica no es una característica que muestra solo la diferencia de aprendizajes sino que revela cuál es la realidad de la sociedad uruguaya en relación con otros países que participan en las evaluaciones PISA: “Uruguay ocupó el lugar número cinco como país con una fuerte relación entre el nivel socioeconómico y el rendimiento de los alumnos entre todos los países participantes en PISA 2012” (Santiago et al, 2016, p. 7). En los entramados discursivos de los documentos de la OCDE el significante igualdad se omite y se sustituye por equidad, significante que tiene otras representaciones. En referencia a la situación del sistema educativo uruguayo, el informe advierte sobre algunos aspectos en los que es necesario profundizar la reflexión:

Primero, la mayoría de los recursos relacionados con la equidad se canalizan a través de programas educativos focalizados, en especial en educación media, mientras que el financiamiento regular de los centros educativos distribuye pocos recursos en función de las necesidades específicas de los centros. Esto podría reducir la transparencia del financiamiento de los centros educativos y, a su vez, aumentar la complejidad de la distribución de recursos. Segundo, otros problemas de la política como la repetición de los alumnos y la distribución de docentes en determinadas escuelas no ha recibido la suficiente atención en cuanto a las inequidades que introducen al sistema. Tercero, existen conocimientos limitados sobre las desventajas educativas en el sistema uruguayo. (Santiago et al, 2016, p. 10)

En el desarrollo del informe se establecen vínculos que profundizan la descripción de cada uno de estos aspectos; por ejemplo, respecto a los recursos se explicita que en Uruguay “el gasto público en educación está por debajo de los promedios de la OCDE y debajo del gasto

⁴⁷ PISA establece seis niveles de competencia para cada área evaluada. El nivel 6 es el superior. Uruguay ha mantenido su puntaje en el nivel 2, al igual que los otros países de Latinoamérica que participan.

equivalente en otros países de Latinoamérica” (Santiago et al, 2016, p. 11). Esto se traduce en bajos salarios a docentes y a directores de los centros educativos, escasez de materiales didácticos, de locales adecuados que aseguren la calidad de la expansión de la cobertura y bajo porcentaje de docentes titulados en educación media.

En referencia a la repetición también Uruguay presenta tasas muy elevadas al compararlas con países de la región y a nivel internacional. Este es un importante dato a analizar porque incide directamente en los resultados de las evaluaciones internacionales estandarizadas PISA; si bien las pruebas consideran la edad y no el grado escolar es posible deducir que jóvenes que tienen un importante rezago escolar no han podido adquirir los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias que en forma sistemática ofrece la enseñanza curricular de cada disciplina. Si estudiantes de 15 años cursan primer o segundo año del Ciclo Básico, significa que han repetido dos o tres años en el ciclo escolar de enseñanza primaria o de enseñanza media porque no lograron el rendimiento mínimo correspondiente al grado, tuvieron asistencia intermitente o abandonaron algún grado. De acuerdo al rango de edad que evalúa PISA, jóvenes de 15 a 16 años, estos pueden estar cursando primer año de Ciclo Básico o primer año de Bachillerato; cuatro años de permanencia en la educación media marca una enorme diferencia respecto a los aprendizajes adquiridos. Esta situación se pone de manifiesto en la cantidad de actividades que no son respondidas cuyo porcentaje aumenta en relación con el contexto sociocultural del estudiantado.

Otro aspecto que PISA ha dejado en evidencia es que los estudiantes uruguayos no responden una gran cantidad de actividades de evaluación en la prueba, no por falta de tiempo que les impida abordarlas, sino porque las saltean en su avance de la prueba y responden otras. Uruguay tiene un promedio de no respuesta muy superior al promedio de la OCDE y se ubica entre los 3 países con mayor número de actividades no respondidas [...] Este porcentaje crece al 46% entre aquellos que se encuentran en el primer decil de desempeño y baja a 8% entre los del último decil. (ANEP, 2014, p. 30)

Las consideraciones anteriores no se explicitan en los discursos públicos de los actores que fueron considerados en este trabajo. Habitualmente, se asocia el fracaso en las evaluaciones internacionales con el fracaso de las políticas educativas. Como consecuencia, tanto las autoridades de la educación como los representantes de partidos políticos, alineados en el discurso educativo global, proponen la necesidad de implementar cambios en los planes, los programas, la organización del sistema educativo y la gestión de las instituciones, entre otros.

El centro del análisis parece estar puesto solo en los aspectos referidos a la gestión y a los programas que deberían cambiar para lograr mejores resultados. Se considera que es conveniente que planes y programas se adapten a la población más vulnerable poniendo más el acento en la focalización de las políticas que en la universalidad del acceso al conocimiento.

Respecto a la desigualdad es relevante considerar el planteo de Kessler (2014) quien se pregunta si es posible captar el grado de desigualdad y cómo se podría pensar en múltiples formas de medir atendiendo varias esferas respecto a la exclusión social, la exclusión del trabajo y en el trabajo, la exclusión de ciertos bienes y servicios, de la propiedad de la tierra, de la justicia y la libertad, de la igualdad de género, entre muchas. Este autor sostiene que

Es necesario articular la mirada de la multidimensionalidad de la desigualdad con otros conceptos como exclusión, pobreza, bienestar y condiciones de vida más generales, dado que mientras el primero se vincula con procesos sociales más generales los segundos permiten apreciar más claramente la situación de poblaciones más vulnerables. (Kessler, 2014, p.32)

Si bien en los informes de OCDE, y los que a su vez hace ANEP sobre los resultados, el énfasis no se pone directamente en los sujetos sino que se vinculan bajos resultados de aprendizajes con el contexto en el que están ubicadas las instituciones, esta relación implica establecer una equivalencia entre la dificultad para lograr los aprendizajes requeridos en una evaluación internacional y barrios cuyas familias viven en situación de pobreza, de marginación, de exclusión. Se manifiesta una naturalización de la desigualdad que no permite analizar las razones históricas por las cuales los sujetos llegaron a esos barrios y a esa situación social; se considera la posición invisibilizando al sujeto. Como plantea Dubet (2014) “la percepción de las desigualdades vividas es mucho más intensa de lo que son las desigualdades captadas por las estadísticas” porque “parece que estas construcciones estadísticas borran desigualdades decisivas” (p. 39). Todos tienen los mismos derechos respecto al acceso a la educación, pero, al avanzar en el sistema escolar se profundizan las desigualdades. Un análisis detallado permitiría vincular los resultados de aprendizajes de jóvenes de 15 años que viven en contextos de vulnerabilidad con la responsabilidad en el desarrollo de políticas sociales, económicas y educativas.

En este sentido, Bordoli (2006) señala que al centrar las características de los sujetos en las diferencias, acentuando las carencias materiales, simbólicas y materiales de determinado contexto, se configura una nueva red de sentidos en la que “el significante igualdad se omite, en tanto los enunciados anclan el sentido en el discurso sobre la diferencia” (p.193), reforzando de esa manera los efectos de la discriminación y de la fragmentación social.

En consecuencia, tanto en los informes oficiales sobre los resultados de las pruebas PISA como en el análisis que se hace de los datos, hay una clausura del significante contexto; se indica que la institución educativa está condicionada por el contexto fijando el significado de acuerdo a los datos que se recogen al aplicar la prueba y que describen el ambiente físico y cultural de las familias. El contexto sería la causa de la incapacidad de aprender, el anunciador del fracaso; se presenta estático y con escasas posibilidades de que suceda una alteración que cambie las condiciones de quienes viven allí.

Sin embargo, desde una perspectiva diferente, es posible encontrar discursos que argumentan la potencialidad de pensar la interacción entre las instituciones educativas y el contexto desde otros enfoques. A modo de ejemplo, Díaz (2006) señala que:

La escuela nunca está separada de su contexto. El contexto no es el entorno exterior a los muros escolares, es la totalización de la experiencia social en la que se inserta la escuela. Es un proceso social e histórico mayor. La escuela es un anudamiento más del entramado social. Como parte y expresión de su propio contexto, cada escuela y sistema escolar se hacen únicos. (p. 147)

Finalmente, es posible reconocer otras desigualdades que se evidencian en los datos de PISA, y que, aunque no han sido desarrolladas en este trabajo, interesa mencionarlas. Una de ellas es la diferencia en los resultados de las pruebas PISA según el género. Se comprueba que los varones obtienen mejores resultados en matemática y ciencia, y en lectura la diferencia favorece a las mujeres; sin embargo, en América Latina la brecha a favor de los varones es mayor que en el resto del mundo. Para Rivas (2015) este dato es un alerta acerca de la atención que se debe prestar para equiparar las brechas de género en la región. Otra desigualdad es la derivada de las características de los países participantes y lo que ocurre a la interna de los mismos. América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad del mundo, y esa situación se refleja en los resultados ya que ninguno de los países logra superar el nivel 2.

Capítulo IV: Conclusiones

De acuerdo a los objetivos propuestos para esta investigación, el análisis desde el cual fueron abordadas las interrogantes iniciales se inscribe en el campo educativo y se halla delimitado por el cruce de lo pedagógico, concebido como espacio de pensamiento crítico de lo educativo. Se considera que la educación es un campo de debate y disputa que genera una permanente tensión en la toma de decisiones de políticas públicas y de políticas educativas. La metodología utilizada para analizar el tema seleccionado implica una postura de investigación que permite focalizar la mirada desde lo político, considerando la disputa de sentidos en torno al significante *evaluación* a partir de los significados que distintos actores adjudican a los resultados de las evaluaciones internacionales estandarizadas PISA.

El trabajo se centró en el análisis de los discursos sobre los resultados de las pruebas PISA, y no sobre sus contenidos específicos, aplicación y funcionamiento. Por ese motivo el recorrido está lejos de una pretensión de exhaustividad. Uno de los aspectos que se eligió mostrar es cómo estas pruebas, en un mundo globalizado, se han convertido en un instrumento de gobernanza de organismos internacionales, especialmente de aquellos vinculados a la economía como la OCDE. Desde este ángulo de análisis el programa PISA es considerado como uno de los mecanismos de control, interpelación y transformación de las realidades nacionales. Se considera que la manera en que se expone a nivel internacional la ubicación de cada país en el ranking de PISA desarrolla nuevas redes y sutiles formas de poder y dominación. Estas nuevas relaciones generan una cultura de la performatividad que incide en las políticas educativas de los países, en la organización de sus sistemas educativos y en las políticas públicas.

En el análisis de los discursos se consideró qué significados le otorgan diferentes actores al significante flotante evaluación cuando valoran los informes que realiza y difunde la OCDE vinculando los resultados de las evaluaciones PISA con el funcionamiento de los sistemas educativos de los países. Estos informes, que se publican cada tres años, expresan el estudio de resultados de aprendizaje de los estudiantes, ponen el énfasis en la comparación entre países y están acompañados de recomendaciones para que cada país pueda acercarse al estándar de educación que se espera a nivel global.

Si bien es indiscutible que las evaluaciones internacionales estandarizadas PISA son aceptadas y solicitadas por los países participantes, en el análisis que se realizó se comprueba que en las formas discursivas en que se presentan las fundamentaciones, los objetivos y los análisis de resultados, subyace un concepto de gobernanza que se manifiesta como una nueva forma de decidir a nivel mundial sobre educación y, a la vez, de direccionar y fomentar determinadas políticas públicas nacionales.

No es una novedad que organismos económicos internacionales valoren la situación general de los países a través de sus resultados educativos. Desde el enfoque de organismos económicos internacionales (BID, FMI, BM, OCDE) el nivel educativo de las naciones se vincula directamente con el desarrollo de sus economías⁴⁸; por lo tanto, consideran fundamental asumir el papel de “reguladores” de las condiciones sociales, políticas y económicas de los países que deben transitar el camino hacia el desarrollo⁴⁹. Una de las formas en que se manifiesta esa influencia es a través de los créditos; otra es a través del análisis de diferentes indicadores que sugieren los riesgos o beneficios que existen para que empresas extranjeras puedan invertir en determinado país.

En las últimas décadas el ejercicio de la gobernanza se impone a través de la necesidad de reformas que consideren “la nueva agenda pública”. Sin embargo, en el presente estudio se estimó necesario realizar un ejercicio de desedimentación y analizar una línea de continuidad que muestra la incidencia en educación de organismos internacionales, especialmente financieros, desde la década de 1960. Vincular el significativo evaluación educativa, particularmente cuando refiere a evaluaciones estandarizadas internacionales, con el concepto de gobernanza, permitió identificar tramas discursivas que evidencian líneas de continuidad y ponen de manifiesto la necesidad de desedimentar las capas que impiden ver el proceso para comprender el alcance de los discursos en relación con los actores y las posiciones que ocupan.

⁴⁸ El Banco Mundial considera que la educación es “un importante motor del desarrollo, así como uno de los instrumentos más eficaces para reducir la pobreza y mejorar la salud, y lograr la igualdad de género, la paz y la estabilidad (...) La educación conlleva beneficios considerables y sistemáticos en materia de ingresos, y contrarresta el aumento de la desigualdad. En el caso de las personas, promueve el empleo, los ingresos, la salud y la reducción de la pobreza. En el caso de las sociedades, contribuye al desarrollo económico a largo plazo, promueve la innovación, fortalece las instituciones y fomenta la cohesión social”. (Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>).

⁴⁹ “El Grupo Banco Mundial (GBM) se ha comprometido a apoyar a los países a lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) que insta a garantizar una educación de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos a más tardar en 2030”. (Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview#2>).

Como se consideró en el capítulo de análisis, la forma en que se ha presentado la intervención de los organismos internacionales en la educación y en las políticas públicas que desarrolla Uruguay, ha sufrido variaciones. Mientras que en la década de 1960 se consideró una participación nacional a través de la perspectiva de planificación llevada adelante por la CIDE, a finales de la década de 1980, y especialmente en la década de 1990, son los organismos de crédito, BM y FMI, los que directamente proponen una reforma educativa para los países de América Latina.

En las últimas décadas se refuerza una narrativa que intenta mostrar a la globalización como la única forma posible de pensar el mundo. Es una estrategia de gobernanza a través de la cual unos pocos países influyen en otros; esto se logra por medio de la presentación de determinados valores y propuestas económicas que se presentan como las únicas válidas a nivel mundial. Desde este paradigma, en el que la política económica determina a la política educativa, los gobiernos de los países reorganizan y rearticulan su sistema de valores para poner en el centro la eficiencia que les permita formar el capital humano que favorecería la participación con éxito en la economía global.

En este sentido, cuando la evaluación PISA propone una medición estandarizada de los aprendizajes que deben tener jóvenes de 15 años, se piensa en un modelo que es el más adecuado para insertarse en el mercado global. Las particularidades de cada cultura, las economías diferentes, el lugar de los docentes en la construcción del currículo, son aspectos que quedan subsumidos a un discurso caracterizado por un fuerte énfasis en lo económico y que tiende a ser el hegemónico, señalando una contradicción en un mundo que es heterogéneo y profundamente desigual. Como consecuencia las políticas educativas de los sistemas nacionales representan el entrecruzamiento de procesos globales y nacionales, y las relaciones cambiantes de múltiples sectores que influyen en esa construcción.

La naturalización de las lógicas de mercado en relación con la globalización se presentan como algo que es históricamente inevitable, constituyéndose tramas discursivas que tienen pretensión de legitimidad y construyen imaginarios que establecen equivalencias entre el lugar que el país ocupa en el ranking mundial de PISA y la calidad de la educación y la posibilidad de desarrollo económico del país.

Por ejemplo, cuando algunos actores enuncian que Finlandia es un buen espejo donde Uruguay debe mirarse, se puede pensar en cuáles son las características que impone la globalización y que dejan de lado las particularidades de la identidad y de los procesos de un

país y de toda la región donde se encuentra. Al suponer qué imagen devuelve el espejo se evidencia que, en los discursos de representantes de partidos políticos de Uruguay, se da un proceso de ocultamiento de la realidad educativa finlandesa respecto al presupuesto invertido en educación, a la valoración y salario de los docentes, a las características de las instituciones y del currículo que desarrollan. En cambio, se mira solamente el lugar en el ranking como una aspiración, sin considerar que la distancia con países de Latinoamérica y, especialmente con Uruguay, es aún mayor que la numérica respecto a las áreas evaluadas. Esta distancia está conformada, también, por los datos referidos al presupuesto destinado a la educación, al alto porcentaje de rezago escolar, a las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales de la sociedad uruguaya. Estos aspectos fueron analizados como “lo no dicho” en los discursos estudiados, debido a que están en los informes de OCDE pero no son considerados para hacer referencia a los resultados de las pruebas PISA en Uruguay.

La importancia de esta gobernanza en relación a la aplicación de evaluaciones estandarizadas internacionales lleva a tomar decisiones de políticas educativas, y de políticas públicas, sin considerar todos los factores que inciden al medir resultados de aprendizaje y sin que tenga relevancia la consulta que se propone a distintos actores en el ámbito nacional. Se produce un cambio en el significado de la evaluación educativa, la evaluación pasa a ser un derivado, un subproducto de una propuesta centrada en la economía mundial. La capacidad de los jóvenes para insertarse en el mercado global, cómo están preparados para el trabajo, es el activo subyacente que tienen los países.

Se puso el énfasis en la gobernanza para comprender de qué manera afecta la mirada sobre la situación educativa del país, las condiciones de enseñanza y las condiciones de aprendizaje de los estudiantes, cuál es la posición docente y cuál es la posición de los sujetos aprendientes. Pensada desde lo que propone Laclau (1987) la posición de sujeto es construida por los discursos, lingüísticos y extralingüísticos. En los discursos que circulan en relación a las evaluaciones internacionales estandarizadas se produce una dislocación de la posición docente. El análisis de los entramados discursivos evidencia que el sujeto docente es ignorado, es dejado de lado como profesional, no se lo considera como quien tiene un saber y, por lo tanto, puede decidir sobre la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación. En consecuencia, el profesional docente no es ubicado como un sujeto con capacidad para ser un interlocutor en la construcción de políticas educativas.

Respecto a los resultados de evaluación de aprendizajes se articulan elementos paradójicos y contradictorios ya que la responsabilidad de los organismos internacionales en la toma de

decisiones de políticas educativas nacionales, queda alejada de quienes trabajan directamente en las instituciones, y específicamente, en el aula.

De la búsqueda y análisis de documentos resulta como preocupación conocer qué hacen y qué piensan los profesores de educación media sobre las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA. Esta inquietud surge debido a que se encuentra escasa producción escrita que analice en profundidad las pruebas y sus resultados. Se tomaron en cuenta algunas declaraciones de ATD y Congresos de FENAPES, más generales, que cuestionan la penetración de los organismos internacionales, FMI, BM, BID, OCDE, pero no hay una profundización sobre la posición docente. Parecería que el cuerpo docente se refugia en lo que tiene claro que es su oficio, enseñar, evaluar, y, aunque desde las políticas educativas lleguen nuevas orientaciones, se continúa haciendo lo mismo. Aparentemente, no sienten alterada su posición docente porque tratan de mantenerse trabajando de la manera que saben. Sin embargo, desde los discursos públicos son responsabilizados por los malos resultados y la supuesta crisis de la educación, y se les exige que adecuen su enseñanza a las demandas internacionales. Además, son objeto de discusión y quedan bajo sospecha la formación, el saber y el compromiso docente.

Cuando se establece la articulación entre posición docente y evaluación, considerando específicamente cuáles son las relaciones que se presentan desde los discursos sobre los resultados de las pruebas PISA, se pretende poner el acento en cómo determinados discursos producen consecuencias en los procesos de construcción del sentido del trabajo de enseñar. Surgen algunas preguntas que podrían ser objeto de otra investigación: ¿leen los docentes los informes de las pruebas PISA?, ¿cómo lo hacen?, ¿en qué tiempos?, ¿en qué espacios?, ¿existen propuestas de los docentes referidas al cambio en la enseñanza, o al cambio en el curriculum que estén vinculadas a los requerimientos del programa PISA?

Los discursos sobre PISA son contruidos globalmente, y cuando se discuten los resultados, la imagen de docente a la que hacen referencia implícitamente es la ideal, se espera que el cuerpo docente sea totalmente responsable por los resultados de aprendizajes de sus estudiantes. No se consideran las condiciones del trabajo docente, los salarios, o la formación; tampoco los procesos, proyectos, propuestas en las que se involucran, tanto a nivel personal como colectivo. De tal modo, parece “natural” que el cuerpo docente se retraiga a un trabajo y una forma de educar que está más vinculada a su oficio, preste poca atención a las imposiciones internacionales y considere que la evaluación que sigue siendo

válida es la que se diseña y se aplica en el aula; como consecuencia, queda en el ámbito de lo no dicho lo que se interpreta sobre las evaluaciones estandarizadas e internacionales.

En relación al planteo anterior interesa atender qué significados se le da, en los discursos estudiados, a la tarea docente y cuáles son las características que se les atribuye como profesionales a quienes ejercen la docencia. Cuando se habla de los bajos resultados de aprendizajes en las evaluaciones internacionales se dice que quienes enseñan están mal formados, mal capacitados. Por lo tanto, al analizar los resultados de las pruebas PISA el énfasis discursivo está puesto más en la responsabilidad docente sobre los aprendizajes escolares institucionalizados que en aspectos presupuestales, estructurales y organizativos que están vinculados no solo al gobierno de la educación sino a las políticas públicas que se implementan en el país. Paradójicamente, la fundamentación de la OCDE sobre estas pruebas es que evalúan competencias para la vida de acuerdo a la edad cronológica y no los espacios curriculares. En PISA interesa conocer las competencias y habilidades que tienen jóvenes de 15 años, en forma independiente del grado que cursen. Esa condición no es cuestionada en los discursos que, en cambio, ponen el énfasis en el fracaso del sistema educativo comparándolo con los países de OCDE. Al no considerar todos los factores intervinientes en la evaluación el significado que predomina y tiende a fijarse discursivamente es el de “la crisis de la educación” uruguaya. El análisis de documentos muestra que esas cargas de sentido, articuladas tanto por los diseñadores como por los destinatarios, son incorporadas directamente a las fundamentaciones discursivas de las políticas educativas en Uruguay.

Por otra parte, se observa que, cuando se compara a nuestro país en relación con los participantes que obtienen los mejores puestos en el ranking, no se hace mención a otros espacios educativos de fundamental importancia como bibliotecas, lugares para realizar deportes, música, participación en actividades culturales de la institución y de la comunidad. Se debería pensar que la educación es responsabilidad de la sociedad toda y que hay otros espacios que aportan elementos esenciales para el análisis y explicación de los aprendizajes que pueden haber adquirido jóvenes de 15 años. ¿Qué modelos aporta la sociedad? ¿Cómo acompaña, sostiene y contiene? ¿Qué características deben tener las políticas educativas para sostener una concepción de educación centrada en cada persona como parte esencial de la sociedad; una sociedad donde no haya sobrantes o excluidos por no llegar a las metas que la competitividad del mercado exige?

Respecto a cómo se piensa al sujeto de la educación desde quienes diseñan e implementan las evaluaciones estandarizadas, se identifican en los discursos determinadas características

que se corresponden con políticas educativas que se presentan como neutrales, distribuidoras del conocimiento científico, generadoras de valores universales acordes a las necesidades de la sociedad y el mercado del siglo XXI, formadores de buenos ciudadanos en consonancia con los valores globales. Al profundizar en el análisis de la concepción de educación que subyace en los discursos sobre PISA se pueden identificar determinados objetivos de la educación que están en relación con las destrezas y habilidades que se pretende evaluar a nivel internacional. Esos objetivos no siempre coinciden con los documentos que regulan y rigen la educación en Uruguay, como la Ley General de Educación 18.437, las Orientaciones de políticas educativas, el Marco Curricular Común; tampoco con algunas propuestas a nivel internacional, por ejemplo, las Metas 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La referencia a la evaluación de aprendizajes, a partir de los resultados de PISA, se realiza desde el marco educativo, este debe ser considerado como un campo problemático en el cual se establecen disputas, políticas y pedagógicas, por la fijación parcial de sentidos. Los sentidos refieren, desde el análisis político del discurso, al establecimiento de relaciones de los elementos que componen el campo y de prácticas articuladoras tendientes a configurar posiciones que se inscriben en el espacio de disputa por la atribución de sentidos en el marco de las disciplinas educativas, de las reglas técnico-profesionales y de los procesos de enseñanza.

A partir del análisis realizado en este trabajo, y desde esta forma de apreciar el discurso pedagógico, se considera que las evaluaciones de aprendizaje no pueden ser reducidas a dispositivos técnicos que se circunscriben a debates instrumentales y que proporcionan, “objetivamente”, un conjunto de información sobre los resultados educativos o los sujetos de la educación. Se supone que las evaluaciones de aprendizaje no son autónomas ni independientes de un proceso de enseñanza que les confiere un sentido en el marco de una relación pedagógica que se encuentra situada. Por el contrario, las evaluaciones se imbrican y adquieren sentido en la situación de enseñanza. Y es en esa situación que se produce una relación de enseñanza, específica, mediada por el currículum que se configura en torno a un sujeto en posición de enseñante y a otro en posición de aprendiente. Desde este enfoque las evaluaciones se circunscriben a instrumentos subordinados a las finalidades pedagógicas que los programas de estudio, las instituciones y los docentes definen. Por consiguiente, la información que un particular dispositivo de evaluación proporciona adquiere valor para el rediseño de la enseñanza a nivel del docente y a nivel de la institución educativa. De esta forma, la evaluación se configura en un componente de la planificación y del proceso de

enseñanza que suministra información valiosa para ajustar la mediación simbólica entre lo designado para ser enseñado, consignado en el currículum, y los procesos de adquisición de los sujetos de la educación. En este marco, los docentes adquieren un lugar activo, una posición protagónica en la selección de qué evaluar, cómo hacerlo y para qué. El sentido pedagógico de la evaluación se ubica como plataforma básica y significativa de las operaciones técnicas que el docente desarrolla al tiempo que otorgan sentido a la labor.

Reforzando ese planteo, en este trabajo se considera que lo político se constituye como el ámbito de disputa de diversas propuestas, en cuya construcción no solo interviene lo establecido administrativamente, la ideología de actores que se sitúan en distintos espacios de poder y las prácticas hegemónicas, sino que también influyen las formas de resistencia y las modificaciones que cotidianamente son producidas por el cuerpo docente. Las redes de significado conforman un imaginario que condiciona el discurso y ubica el significante evaluación dentro de un contexto socio-histórico determinado, en un intento por fijar sentidos. Pero el imaginario social está en permanente construcción y, por lo tanto, sometido al cambio social y a la posibilidad de rebatir lo establecido. Plantearlo implica un ejercicio político que apunta a la deconstrucción de los discursos naturalizados en torno a los resultados de Uruguay en PISA y su equivalencia con la “crisis de la educación”; exige deconstruir significados mostrando la historicidad, los propósitos y las razones que han llevado a participar en el programa PISA de la OCDE.

En el presente estudio se han considerado las relaciones entre componentes conceptuales y políticos de algunas tramas discursivas con el objetivo de profundizar en el análisis de las significaciones y articulaciones en relación con una forma de evaluación y, a la vez, se procuró identificar omisiones, contradicciones y formas de resistencia que atraviesan las prácticas profesionales e institucionales y se manifiestan en discursos públicos.

Se considera que la variedad de datos que aporta el Programa PISA, en cada una de sus ediciones, es una información que podría ser mejor utilizada por la administración educativa, por el sistema político y por los colectivos docentes, para mejorar la planificación educativa atendiendo todas las áreas estudiadas. Para que esa información sea de relevancia es imprescindible considerar a todos los actores involucrados en los procesos de educación, profundizar el análisis cualitativo y no detenerse solamente en los resultados numéricos y la posición en el ranking. Esto implica analizar los efectos de la globalización, reconocer el poder simbólico que tiene esta forma de examen internacional, y pensar las evaluaciones internacionales estandarizadas como una nueva forma de vigilancia y como un mecanismo de

control de unos países sobre otros. Se debería considerar la presión que ejercen los resultados de Uruguay en PISA sobre las autoridades de la educación y la repercusión que tienen los mismos en la valoración que se hace respecto al gobierno del país y a la implementación y el “éxito” de las políticas públicas. Asimismo, es necesario reconocer cómo los partidos políticos de oposición al gobierno utilizan solamente algunos de esos resultados numéricos para generar construcciones discursivas tendientes a establecer una equivalencia entre los resultados de PISA, el fracaso de las políticas educativas y la consecuente crisis de la educación. En este espacio de disputa simbólica en torno a los resultados de las evaluaciones PISA se puede considerar que hay una sobredeterminación del significante evaluación en un intento por fijar sentidos.

Los discursos sobre los resultados de las evaluaciones de aprendizaje estandarizadas e internacionales, realizadas a jóvenes de 15 años, muestran la disputa en el campo político por los sentidos del significante flotante evaluación; esta tensión muestra un intento por fijar parcialmente significados en relación con los procesos de apropiación y significación de lo educativo. Y precisamente, esos discursos omiten considerar fines esenciales como la educación cívica y ciudadana, el desarrollo de la reflexión y la creatividad y las habilidades socio-emocionales.

En sus últimas ediciones la evaluación PISA introduce aspectos cualitativos. Por ejemplo, algo que no es dicho en los discursos, y que recoge PISA, es la opinión del estudiantado sobre la institución educativa y su participación en ella. Una de las preguntas refiere al nivel de satisfacción con la escuela. En este aspecto las respuestas de jóvenes uruguayos muestran una satisfacción que está por encima de los países de la OCDE, y 20 puntos más arriba que Finlandia. Una lectura de este dato permitiría pensar en la importancia que tienen las instituciones educativas de Uruguay en la vida de los sujetos. Parece paradójico si se piensa en que los resultados de fracaso, considerando que la repetición, el rezago y el abandono, son altos; pero puede ser un indicador positivo de todo lo que aporta una institución educativa a la formación de un joven, algo que no siempre se ve reflejado en una escala numérica. Una mayor atención a esta respuesta podría generar un cambio en la organización educativa, en la importancia de recibir a los nuevos que llegan a la Enseñanza Media, y en la valoración de los docentes que son los que construyen lo educativo en las instituciones.

Bibliografía

- Alba de, A. (1998). *Currículo: crisis, mito y perspectiva*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Alba de, A.; Díaz Barriga, Á.; Viesca, M. (1984). Evaluación: Análisis de una noción. *Revista Mexicana de Sociología* 46 n°1. Pp. 175-204.
- Álvarez Méndez, J. M. (2001). *Evaluar para conocer, examinar para excluir*. Madrid: Morata.
- Álvarez Méndez, J. M. (2004). Conferencia "La evaluación educativa al servicio de quien aprende: el compromiso necesario con la acción crítica", en el Segundo Congreso Internacional de Educación, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, octubre de 2004.
- Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 18 (8). Disponible En <http://epaa.asu.edu/ojs/article/751>
- Birgin, A.; Pineau, P. (2015). Posiciones docentes del profesorado para la enseñanza secundaria en la Argentina: una mirada histórica para pensar el presente. *Revista Teoria e Prática da Educação*, enero/abril de 2015, (18) 1, 47-61.
- Bordoli, E. (2006). El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo. En Martinis, P.; Redondo, P. (comps.) *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: del estante editorial.
- Bordoli, E.; Conde, S. (2016). El progresivo encanto de la gestión privada: análisis de los modelos de gestión pública-privada en enseñanza media en Uruguay (2002-1013). *Educ. Soc. Campinas*, v37, p. 73-90, jan.-mar., 2016.
- Buenfil, R. (1991). *Análisis del discurso y educación*. México: DIE-CINVESTAV
- Carabaña, J. (2015). *La inutilidad de PISA para las escuelas*. Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata.
- Cardozo, S. (2016). *Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009-2014*. Montevideo: INEE. Grupo de Estudios sobre transiciones Educación-Trabajo (TET).

- Carvalho, L.; Afonso, N.; Costa, E. (2009). *PISA. Fabrication, circulation and use in six European countries*. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação Universidade de Lisboa.
- Carvalho, L. (2016). PISA, política e conhecimento em educação. *Educ.Soc. Campinas*, v.37 n°. 136 pp. 601-607, jul-set, 2016. Disponible En http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020160003&lng=pt&nrm=iso
- Casanova, M. A. (2002). *Manual de evaluación educativa*. Madrid: La Muralla.
- Comenio, J. A. (1998 [1632]). *Didáctica Magna*. México: Editorial Porrúa.
- Coraggio, J. L. (1995). *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?* Ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as políticas de educação no Brasil” organizado por Ação Educativa, San Pablo, 28-30 de junio de 1995.
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En Bonal, X.; Tarabini, A.; Verger, A. (Ed.) *Globalización y educación. Textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- D’Avenia, L. (2013). Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década. Informe final. Recuperado de: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/evolucion-estructura-inst.pdf>
- D’Avenia, L. (2016). Informe de avance. Antecedentes y proceso de consolidación de las Asambleas de Profesores del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria.
- Díaz Barriga, A. (1994). Una polémica en relación al examen. *Revista Iberoamericana de educación* N° 5. Calidad de la educación. Organización de Estados Americanos (OEI) para la Educación la Ciencia y la Cultura. Mayo-Agosto de 1994. Disponible En <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie05a05.pdf>
- Díaz, P. (2006). Lo educativo y los obstáculos contextuales: ¿Un falso dilema o un problema político-pedagógico. En Martinis, P. (comp.). *Pensar la escuela más allá del contexto*. Montevideo: Psicolibros Waslala.
- Dubet, F. (2005). *La escuela de las oportunidades ¿Qué es una escuela justa?* Barcelona: Gedisa.

- Dubet, F (2014). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- EDUY21 (2018). *Libro abierto: Propuestas para apoyar el acuerdo educativo*. Montevideo: EDUY21. Recuperado de: <http://eduy21-2.net.com.uy/Documentos/Libro%20abierto%20EDUY21.pdf>
- Fernández-Cano, A. (2016). Una crítica metodológica de las evaluaciones PISA. *RELIEVE*, 22(1), art. M15. DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/relieve.22.1.8806>
- Garcé, A. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gordon, L. (1964). *Un nuevo trato para América Latina, la Alianza para el Progreso*, México: Libreros Mexicanos Unidos.
- Grek, Sotiria (2016). Atores do conhecimento e a construção de novos cenários de governança: o caso da direção geral de educação e cultura da comissão Europeia. *Educ.Soc. Campinas*, v.37 n°. 136 pp. 601-607, jul-set, 2016. Disponible En http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733020160003&lng=pt&nrm=iso
- Howarth, D. (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: el Método de la Articulación. *Studia Politicae*, Número 05, otoño 2005. Córdoba, Argentina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad Católica de Córdoba.
- Hunter, I. (1998). *Repensar la escuela: subjetividad, burocracia y crítica*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Kessler, G (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E.; Mouffe, Ch. (2015[1987]). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (1993). La imposibilidad de la educación. En Laclau, E. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Landsheere de, G. (1996). *El pilotaje de los centros educativos*. Madrid. Editorial La Muralla.
- Le Goff, J. (1996). *Los intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.

- Litwin, E. (2010). La evaluación: campo de controversias y paradojas o un nuevo lugar para la buena enseñanza. En Camilloni, A.; Celman, S.; Litwin, E.; Palou de Maté, M. (2010). *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Buenos Aires: Paidós.
- Luzón, A.; Torres, M. (2013). La presencia de PISA en la literatura científica y su tratamiento en la prensa diaria internacional. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*. Vol.17, N° 2 (mayo-agosto 2103). Disponible En <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/42709/24604>
- Mancebo, M.; Goyeneche, G. (2010). Las políticas de inclusión educativa. Entre la exclusión social y la innovación pedagógica. Ponencia en la Mesa “Políticas de inclusión educativa”, IX Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, setiembre de 2010.
- Martinis, P. (2006). Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación”. En Martinis, P.; Redondo, P. (comps.) *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: del estante editorial.
- Martinis, P. (2012). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo: CSIC-UDELAR
- Martinis, P. (2016). Aproximación a los usos del significante “inclusión educativa” en la formulación de políticas educativas en Uruguay (2005- 2015). En Martignoni, L.; Zelaya, M. (Orgs.) *Diálogos entre Argentina, Brasil y Uruguay. Sujetos, políticas y organizaciones en educación*. Buenos Aires: Biblos. Disponible En
- Martinis, P.; Falkin, C (2017). Aspectos pedagógicos y de política educativa involucrados en los procesos de universalización del derecho a la educación. En Cristóforo, A.; Martinis, P.; Míguez, M.; Vizcardi, N. (Coords.). *Derecho a la educación y mandato de obligatoriedad en la Enseñanza Media. La igualdad en cuestión*. Disponible En https://www.academia.edu/35825927/Derecho_a_la_educaci%C3%B3n_y_mandato_de_obligatoriedad_en_la_ense%C3%B1anza_media._La_igualdad_en_cuesti%C3%B3n.pdf
- Mc Lauchlan, P. (2009). Difusión y uso de resultados de evaluaciones educativas a gran escala en América Latina. En Martín, E., Martínez Rizo, F. (comps.). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: Santillana. pp. 147-159.

- Monarca, H. (2015). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En Monarca, H. (Coord.) *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Murphy, S. (2010). El arrastre de PISA: Incertidumbre, influencia e ignorancia. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*, Vol. 3, N° 1, abril 2010.
- Orlandi, E. P. (2009). *Análise de discurso. Principios & procedimientos*. Campinas: Pontes.
- Palou de Maté, M. La evaluación de las prácticas docentes y la autoevaluación. En Camilloni, A., Celman, S., Litwin, E., Palou de Maté, M. (2000) *La evaluación de los aprendizajes en el debate didáctico contemporáneo*. Buenos Aires: Paidós.
- Peri, A. (2013) Entrevista de Emiliano Cotelo, Programa En Perspectiva, 5 de diciembre de 2013.
- Peri, A.; Sánchez, M.; Silveira, A.; Sotelo, M. (2016). Lo que PISA nos mostró: claroscuros de la participación de Uruguay a lo largo de una década. *RELIEVE*, 22(1), art. M4. doi: <http://dx.doi.org/10.7203/relieve22.1.8272>
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires: Santillana.
- Porley, C. (2014). *Más allá del titular. Discursos y propuestas en el debate educativo*. Montevideo: Brecha - Estuario Editora.
- Puiggrós, A. (1985). *Imperialismo y educación en América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Puiggrós, A. (1994). *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Aique.
- Ravela, P. (2006). Los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa. En PREAL. *Sobre estándares y evaluación en América Latina*. Recuperado de: http://www.grade.org.pe/forge/descargas/ravela_como_aparecen_prensa.pdf
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rizvi, F.; Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.

- Rofman, R. (2013) (Ed.). *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*. Montevideo: Banco Mundial.
- Rodrigo, L. (2015). El uso público del programa PISA en Argentina. Entre los medios de comunicación y la administración educativa. En Monarca, H. (2015) *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rodrigo, L. (2016). Entre la formalidad de integrar la evaluación y el desinterés hacia sus datos. El caso de Argentina en las pruebas PISA de la OCDE. *Temas de educación*, Vol.2, Num. 1, pp. 147-165.
- Santiago, P.; Ávalos, B.; Burns, T-; Mourduchowicz, A.; Radinger, Th. (2016). OCDE. *Revisión de recursos educativos. Uruguay*. INEEd. Disponible En http://www.ineed.edu.uy/images/pdf/OCDE_Revision_de_recursos_educativos-_Uruguay.pdf
- Scott, D. (2013). PISA, comparaciones internacionales, paradojas epistémicas. *Profesorado*, vol. 17, n° 2, mayo-agosto de 2013, pp. 65-76.
- Sicilia, G. (2014). Factores explicativos de la eficiencia educativa en Uruguay: evidencia a partir de PISA 2012. *Páginas de educación* 7, pp. 60-87. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/271840045_Factores_explicativos_de_la_eficiencia_educativa_en_Uruguay_evidencia_a_partir_de_PISA_2012
- Southwell, M. (2000). Nuevas herramientas para viejos debates. Un análisis de procesos educacionales desde el análisis político del discurso. *Propuesta Educativa N° 22*, Buenos Aires.
- Southwell Myriam (2008). Política y educación: ensayos sobre la fijación del significado. En Cruz Pineda O. y Echevarría Canto L. (Coord.) *Investigación educativa. Herramientas teóricas y análisis político del discurso*. México: Casa editorial Juan Pablos; PAPDI, México D.F
- Southwell, M. (2014). Análisis político del discurso: una perspectiva de investigación en educación. En Capocasale. A. (coord.). *Investigación educativa hoy. Rupturas y alternativas al modelo de investigación tradicional*. Montevideo: Ediciones Trecho.

- Southwell, M. y Vassiliades A. (2014). El concepto de posición docente: notas conceptuales y metodológicas. *Revista Educación, Lenguaje y Sociedad*. Diciembre 2014, (XI) 11, pp. 163-187.
- Tarabini, A. y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de educación*, 355º, mayo-agosto de 2011, pp. 235-255.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Tiramonti, G. (2014). Las pruebas PISA en América Latina: resultados en contexto. *Avances en Supervisión Educativa. Revista N° 20*. Mayo 201
- Vallés, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Varela, J. P. (1964 [1874]). *La educación del pueblo*. Montevideo: Biblioteca Artigas.
- Varela, J. P. (1989 [1876]). *La legislación escolar*. Montevideo: Cámara de Representantes. República Oriental del Uruguay.

Documentos consultados

- ANEP (2004). Primer informe nacional PISA 2003. Recuperado de: <http://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/DSPE/pisa/pisa2003/informes/PISA%20URUGUAY%20-%20Informe%20Nacional%202003.pdf>
- ANEP-CODICEN (2009). Uruguay en el programa PISA. *Boletín 1. Boletines PISA*. Montevideo: ANEP.
- ANEP (2014). *Uruguay en PISA 2012. Primer informe*. Montevideo: ANEP

ANEP (2017). ANEP firmó memorando de entendimiento con gobierno finlandés para cooperación educativa. *Dirección de comunicación institucional de la ANEP*. Recuperado de: <http://www.anep.edu.uy/anep-old/index.php/codicen/dric/3660-anep-firmo-memorando-de-entendimiento-con-gobierno-finlandes-para-cooperacion-educativa>

ANEP (2018) *Programa para la evaluación Internacional de Alumnos (PISA)*. Recuperado de: <http://www.anep.edu.uy/codicen/dspe/division-investigacion/departamento-evaluaci%C3%B3n-aprendizajes/pisa>

ANEP-CODICEN (2017). *Uruguay en PISA 2015. Informe de resultados*. Montevideo: ANEP.

ANEP-CES (2017). *XXXVII ATD Nacional Ordinaria – II Asamblea Nacional Ordinaria*. Ejercicio 2016-2019. Piriápolis, 19 al 25 de febrero de 2017.

Banco Mundial. *Misión. Educación*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org>

CES. *Monitor Educativo Liceal año 2017*. Recuperado de: http://www.ces.edu.uy/files/Direcci%C3%B3n%20de%20Planeamiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Educativa/Monitor%20Educativo%20Liceal%202017/Monitor_educativo_Liceal_2017_web.pdf

INEEd (2015). *Habilidades no-cognitivas y desempeños en matemática entre los estudiantes evaluados en PISA 2012*. Montevideo INEEd. Recuperado de: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/informeweb.pdf>

INEEd (2017). *Informe sobre la situación de la educación en Uruguay 2015-2016. Síntesis y desafíos*. Montevideo: INEEd.

FENAPES. Resoluciones del XV Congreso de FENAPES. Piriápolis del 10 al 13 de diciembre de 2015, pp. 61-63.

Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung. *Qué debe hacer el país con los resultados pisa 2016*. Recuperado de: <http://www.kas.de/uruguay/es/publications/47381/>

OCDE. *El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve*. París OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>

OCDE (2016). *PISA 2015. Resultados clave*. París: OCDE. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>

Artículos de periódicos:

Kortytz, S. (1 de junio de 2018). La guerra y la paz. *Brecha*.

Larrañaga viajó a Finlandia para conocer su sistema educativo (16 de noviembre de 2013). *Subrayado*. Recuperado de: <https://www.subrayado.com.uy/larranaga-viajo-finlandia-conocer-su-sistema-educativo-n28526>

Larrañaga dijo que Vázquez se “burló” de él y lo trató como un “hipócrita”. (13 de febrero de 2017). *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/larranaga-dijo-vazquez-burlo-califico-hipocrita.html>

Los resultados de las Pruebas PISA en Uruguay y en el mundo. (6 de diciembre de 2016). *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/resultados-pruebas-pisa-uruguay-mundo.html>

Diferencias entre el sistema educativo uruguayo y el finlandés. El gobierno quiere mirarse en el espejo de ese país. (14 de febrero de 2017). *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/diferencias-el-sistema-educativo-uruguayo-y-el-finlandes-n1031603>

Finlandia “dispuesto” a compartir su fórmula del “éxito” en las pruebas PISA. (24 de junio de 2017). *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/finlandia-dispuesto-compartir-formula-exito-pruebas-pisa.html>

Evalúan cambiar la edad de ingreso a la escuela. (2 de noviembre de 2017). *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/evaluan-cambiar-edad-ingreso-escuela.html>

Fenapes alerta por trasgresión de autonomía. (11 de febrero de 2011). *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.espectador.com/generales/204954/resumen-a-las-07-00>

Método educativo de Singapur aterriza en una escuela pública. (25 de octubre de 2017). *El Observador*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/metodo-educativo-singapur-ateriza-una-escuela-publica-n1134761>