



EVALUACIÓN
DEBATE 2014



EVALUACIÓN DOCENTE EN EDUCACIÓN BÁSICA: ¿QUÉ NOS DICE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA?

Claudia Alaníz Henández*

Resumen

A los maestros mexicanos se les responsabiliza del bajo nivel de logro académico de sus alumnos sin considerar que es un problema multifactorial. Derivado de lo anterior, la evaluación del desempeño docente ha estado en el centro del debate educativo en los últimos años instrumentando políticas y programas que no han tenido la incidencia esperada.

En este trabajo revisamos las estrategias que otros países latinoamericanos han aplicado con la misma intención de mejorar la calidad educativa a través de mecanismos de evaluación docente a través de tres ejes de análisis: a) dimensión grupal, b) dimensión aúlica y c) estímulos salariales.

Palabras clave: Docentes, Evaluación, Políticas Educativas

1. Planteamiento

Desde la década de los años noventa, observamos el impulso de políticas a partir de una disertación orientada a reformar la calidad de la educación básica donde se posicionó a los maestros como factor clave para lograr la mejora educativa, pero dicho discurso no se vio acompañado con una política pública consistente para alcanzar tal objetivo.

Las reformas en el nivel de educación básica en general no han entrado de fondo al debate sobre el sistema de evaluación en su conjunto como instrumento diferenciador de otorgamiento de grados y certificados, se conforma con cumplir con la práctica de evaluar tanto el aprendizaje como a los docentes. Ello a pesar de que se cuestiona fuertemente la falta de congruencia entre las calificaciones que asignan tanto la escuela como las obtenidas en evaluaciones estandarizadas sobre los conocimientos y habilidades desarrolladas por los estudiantes en su tránsito por los diferentes niveles del sistema educativo. La evaluación surgió a la par de los sistemas educativos: nada más tradicionalista que evaluar a partir de la elaboración de un examen y sin embargo la evaluación de los docentes se ve fuertemente cuestionada a

* Doctora en educación. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo. Universidad Pedagógica Nacional calaniz@upn.mx



EVALUACIÓN DEBATE 2014



partir de los resultados en un examen escrito. La evaluación formativa como parte de la mejora educativa debe considerar diferentes dimensiones del trabajo del profesorado. Con la deficiente experiencia del programa Carrera Magisterial, nos cuestionamos: ¿Qué elementos de las prácticas de evaluación docente implementadas en la región latinoamericana es posible rescatar para el caso mexicano? ¿Cuáles son los principales problemas que han enfrentado los países en su implementación? ¿Qué elementos y problemas comunes en la evaluación de docentes podemos recuperar para una valoración más justa? Este trabajo pretende dar cuenta de ello.

2. Justificación

La evaluación docente es un campo de estudio relativamente nuevo en México. La mayor parte de las investigaciones sobre el tema de la evaluación se concentran en cuestiones curriculares y de manera dominante en el nivel primaria. Ello como consecuencia del acogimiento de una cultura de la evaluación a finales de la década de los años 80, donde inicia la aparición de instituciones y programas para evaluar a los docentes, que se vio exacerbado al arribo del gobierno foxista con una perspectiva gerencial más acorde con la evaluación como sinónimo de calidad. Existe un fuerte énfasis de la evaluación como mecanismo de control y sanción, coincidente con la utilización que ha tenido las últimas décadas como mecanismo de devaluación de la escuela pública, y no de retroalimentación del proceso de enseñanza (lo cual sería de mayor beneficio).

No podemos reducirla solamente a pruebas o instrumentos de acuerdo al enfoque técnico que asume el Estado evaluador, y que quizá ayude a explicar el uso político que han tenido las evaluaciones de los docentes, de todos es conocido la fuerte influencia del sindicato en las comisiones SEP-SNTE en el plano federal como en el local en temas de evaluación docente y adjudicación de plazas entre otros asuntos no menos importantes. Se debe recordar que el SNTE gordillista propuso la evaluación docente y el ingreso a las plazas por concurso (con la conciencia de que mantendría su control desde las estructuras educativas en las entidades del país) y una propuesta curricular por estándares de desempeño bastante cuestionable.

El uso político de la evaluación es una conclusión común en las investigaciones realizadas sobre el tema en la última década (Sánchez y Corte, 2007; Garduño, *et al*, y Luna, *et al*, 2012), y que de manera general se refieren a la RIEB, el PEC y los Estándares de desempeño establecidos por la SEP.



EVALUACIÓN DEBATE 2014



Si tomamos como referencia el estado del conocimiento elaborado por el COMIE (2013), encontramos que la producción generada entre 2002 y 2012 sobre evaluación docente se refiere a la educación superior.



Fuente: Elaboración propia con datos de Luna (2013:382).

El campo de la evaluación docente en el nivel superior se ha consolidado pero es necesario profundizar sobre la evaluación docente en el nivel básico pues es un mecanismo que no tendrá marcha atrás y desde la evaluación del programa ordenada por la SEP en 2006 se encontraron efectos negativos (aunque moderados) en el aprovechamiento escolar un año después de la incorporación del maestro a Carrera Magisterial o de su promoción a un nivel más alto.

Carrera Magisterial no ofreció garantías para que todos los estados del país ejercieran el techo financiero para la promoción de docentes que lograran puntajes elevados. Cada entidad decide que parte de su presupuesto educativo destina a la incorporación y a la promoción de profesores (Santibañez et Al, 2006) lo que ha resultado un obstáculo para ascender a los niveles más altos (de la B al E). Aunado a ello, cuando los docentes ingresan a Carrera pueden mantener el estímulo económico sin necesidad de volver a evaluarse, lo cual no representa un incentivo para esforzarse y mejorar su desempeño. Si bien de acuerdo con las disposiciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Carrera Magisterial dejará de operar como sistema de estímulos a partir del año 2015, es necesario analizar el tema ante el establecimiento del Servicio Profesional Docente.

3. Fundamentación teórica

Tenti y Steinberg (2011) señalan dos tendencias sobre el uso de las evaluaciones del rendimiento escolar: la primera orientada a hacer públicas las diferencias entre los individuos y entre las instituciones, lo que



EVALUACIÓN DEBATE 2014



deriva en la elaboración de rankings oficiales; la segunda corresponde al uso de esa información para contrarrestar los factores que producen y reproducen esas desigualdades. Ambas coinciden con el carácter clasificatorio o mediador de la evaluación (Hoffman, 2010:73).

La primera concepción supone que brindar la información a los usuarios del servicio educativo *por sí mismo* generará un efecto positivo sobre la calidad educativa. Con ello traslada la responsabilidad de la calidad educativa a la decisión individual de los padres de elegir la mejor opción. En cambio la segunda implica que el estado asuma la responsabilidad política del servicio educativo que se ofrece e instrumente las estrategias necesarias para mejorarlo.

Por otro lado recuperamos la propuesta de Scriven para superar la visión técnico-instrumental característica en el sistema educativo mexicano (que finalmente no ha incidido en su mejora). Scriven ubica la evaluación educativa como una práctica social cuyo proceso implica la identificación de valores (o significados) relevantes además de su componente empírico (en Luna, 2013:380). Sobre la multiplicidad de aspectos a considerar para realizar la evaluación, recuperamos la propuesta de Hoffman:

El acto de evaluar comprende: a) un conjunto extenso de procedimientos didácticos; b) su carácter multidimensional y subjetivo; c) se extiende por un tiempo prolongado y ocurre en diferentes espacios; y d) involucra a todos los sujetos del acto educativo de manera interactiva. (2010: 73).

Es pertinente reconocer que las reformas instrumentadas en la educación básica no han recuperado la voz de los docentes, en contraste con la educación superior, donde el establecimiento de programas de estímulos diferenciados y evaluaciones de productividad toma en cuenta a la representación de los profesores e incluye su participación directa en la conformación de estructuras de evaluación de pares académicos.

Superar la visión tradicional en favor de una evaluación integral implicaría tomar en cuenta aspectos grupales (por escuela) e individuales (profesor). Dentro de los primeros la evaluación escolar debería tomar en cuenta las desigualdades del país: el papel del colectivo escolar para compensar la infraestructura, los materiales didácticos, el capital social en el caso de comunidades de bajos recursos, la baja escolarización y los escasos bienes culturales. Generar aprendizaje en tales condiciones implica un mayor esfuerzo. De la misma manera sería recomendable valorar la incorporación y/o reinserción de población vulnerable



EVALUACIÓN DEBATE 2014



(indígena, con necesidades especiales, con sobre-edad) como reconocimiento a favor de la inclusión y la equidad.

En el caso de la evaluación docente, por encima de exámenes escritos, se puede incorporar la creación en el aula de un ambiente propicio para el aprendizaje, el trabajo profesional en la institución educativa y fuera de ella, la evaluación de pares, de los padres de familia y el desempeño pedagógico. El trabajo docente es complejo, por lo que las evaluaciones estandarizadas no pueden dar cuenta de tal complejidad. Tenti y Steinberg (2011) señalan dos tendencias sobre el uso de las evaluaciones del rendimiento escolar, la primera orientada a hacer públicas las diferencias tanto entre los individuos como entre las instituciones y a partir de ello elaborar rankings oficiales. La segunda corresponde al uso de esa información para contrarrestar los factores que producen y reproducen esas desigualdades.

La primera concepción, supone que brindar la información a los usuarios del servicio educativo *por sí mismo* generará un efecto positivo sobre la calidad educativa, traslada con ello la responsabilidad de la calidad educativa a la decisión individual de los padres de elegir la mejor opción. En cambio la segunda constituye asumir por parte del Estado la responsabilidad política del servicio educativo que se ofrece e instrumentar estrategias que permitan mejorarlo.

4. Objetivo:

Realizar una revisión general de la experiencia en programas de evaluación de docentes en América Latina con el propósito de reflexionar sobre aquellos aspectos a considerar para ponderar el trabajo de los “buenos docentes”.

5. Metodología

Nos basamos en un análisis de política comparada entre países latinoamericanos relacionados con de los programas de evaluación docente de educación básica en el nivel macro. Se partió de estudios de evaluación de impacto que buscan aislar el efecto de una intervención para establecer si una política o programa generan los resultados esperados (Ponce, 2010:43). El estudio no pretende ser exhaustivo de cada país, sino retomar elementos de la política educativa relacionados con la variable de evaluación docente.



Los países seleccionados se consideran comparables no solo por pertenecer a América Latina, sino porque participaron de la instrumentación de las mismas políticas modernizadoras de la década de los años noventa al igual que nuestro país en los ejes de descentralización-autonomía, introducción de sistemas de evaluación, reformas curriculares y programas de incentivos a profesores. Sin embargo las modalidades variaron según a afinidad ideológica de los diferentes gobiernos: se observan proyectos derivados de la izquierda en Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela, en oposición los más representativos de las propuestas neoliberales encontramos Argentina, Chile y México. Otros proyectos revisados corresponden a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Si bien el caso particular de Cuba no observó el ajuste de políticas de los años noventa, comparte problemas de pobreza al igual que el resto de la región y también posee un programa de estímulo salarial para profesores.

6. Resultados: aspectos a considerar en la evaluación docente

En este apartado organizamos en tres ejes mínimos la integración de elementos para la evaluación del desempeño docente a partir de la revisión de la experiencia de otros países latinoamericanos: a) dimensión grupal, b) dimensión aúlica y c) estímulos salariales.

a) Dimensión escolar

La descentralización y el supuesto margen de autonomía son fallidos si la comparamos con la implementada en países como El Salvador, Guatemala y Honduras donde esta política incluyó otorgar a municipalidades y territorios competencias pedagógicas y/o financieras sobre las escuelas, lo cual derivó en una mayor autonomía y atención a los requerimientos particulares de formación docente. O el caso particular de la política de descentralización adoptada por Venezuela, que permitió que las escuelas dependientes de las alcaldías cuenten con una mayor libertad en aspectos presupuestales y en programas de apoyo o atención de asuntos regionales.¹

¹ Particularmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) amplió la responsabilidad del Estado con la educación al reconocerla como un derecho humano fundamental para la democracia que tiende a la justicia social. La creación del sistema de Misiones Educativas permitió llevar educación básica a sectores tradicionalmente excluidos como base para garantizar el derecho a la educación plasmado en la constitución.



EVALUACIÓN DEBATE 2014



La autonomía escolar podría suponer una forma diferente de ver los centros escolares a partir de la toma de decisiones desde una perspectiva más participativa, en el sentido que Muller y Surel entienden la política pública:

“es un modo de gobierno...en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) pasa por la puesta en marcha de coordinación multi-niveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para movilizar competencias e implementar formas de legitimación de las decisiones” (1998,96).

En el caso mexicano la descentralización es solo discursiva al igual que en Bolivia donde observamos una recentralización (Galindo *et.al*, 2011) y parece casi impensable que las propias municipalidades o escuelas logren mayor autonomía para administrarse, pero ya existen prácticas documentadas de proyectos alternativos de educación autónoma en las comunidades zapatistas de Los Altos de Chiapas (Baronnet, 2011; Gómez, 2011). La experiencia internacional apuntaría al incremento del margen de autonomía de las escuelas hacia el cómo enseñar, obteniendo mayor libertad para indagar como resolver sus problemas específicos y, al mismo tiempo, acentuar la responsabilidad que implica tomar tales decisiones (con rendición de cuentas frente a los padres y la sociedad).

Por ello, el primer punto a considerar en la evaluación de los docentes se ubica en la dimensión organizativa del colegiado y se refiere a la capacidad de la escuela para organizarse y atender las necesidades específicas de su comunidad a partir de proyectos propios, con ejercicios de rendición de cuentas frente a los padres de familia.

Dentro de ésta dimensión escolar, la autonomía permitiría ponderar la atención a población indígena, marginada y vulnerable: la integración de estos grupos que ofrecer un alto índice de rezago y abandono escolar debería evaluarse muy positivamente por las dificultades de logro de aprendizajes en comparación de escuelas ubicadas en poblaciones urbanas o con mejor índice de calidad de vida.

El discurso refuerza un imaginario de formación docente en lo individual como actividad aislada y ajena al compromiso del Estado. La evaluación del trabajo docente tendría que contemplar la formación, las condiciones de trabajo, el contexto e infraestructura escolar; el capital social (escolaridad de los padres, posesión de libros en casa y pertenencia a grupos indígenas), los procesos de acompañamiento, apoyo y



formación de los estudiantes; además de cuestiones propias de las desigualdades como el trabajo infantil y la desnutrición.

La inclusión de la gestión de la institución educativa: organización, cultura de respeto y convivencia armónica para que la escuela cumpla su función de generar aprendizajes y difundir la cultura son un factor importante así como rendir cuentas, de la calidad de aprendizajes, del uso adecuado de recursos que administra la escuela y de la capacidad para responder a las necesidades de la comunidad así como acciones de apoyo a la enseñanza.

b) Dimensión áulica

Este aspecto se refiere al desarrollo de la tarea profesional de enseñar. Además del dominio curricular sobre las diferentes áreas de conocimiento, conocer lo que ocurre en el salón de clases es fundamental para ponderar la calidad de los aprendizajes.

El conocimiento científico que adquiere el docente como parte de su formación inicial es fundamental. Al respecto destacamos que los docentes de Cuba poseen un mayor nivel de conocimientos matemáticos al término de la educación secundaria que los egresados de bachillerato de países como México, Brasil y Chile (Carnoy, 2010), por tanto atraer estudiantes con nivel sobresaliente para formarse como docentes sería un paso inicial necesario.

Por otro lado, la evaluación entre colegas docentes en educación básica es una práctica bien aceptada en otros países de la región (Argentina, Chile, Uruguay), y la de los propios padres de familia es común en Brasil y Venezuela. Se pondera su eficacia para establecer puntos de mejora sobre la práctica docente pero sus resultados no son vinculantes a los programas de estímulos: son estrategias pedagógicas de mejora en la enseñanza. En el caso chileno, la evaluación entre pares busca identificar elementos de mejora y a partir del acompañamiento técnico pedagógico realizar una segunda evaluación.

Una evaluación mediadora como elemento de retroalimentación entre pares debe incluir diferentes aspectos que entran en juego en la construcción del aprendizaje. La retroalimentación entre pares debe trabajarse sobre una guía protocolo, con interacción cara a cara que permita avanzar en el nivel de profundidad del análisis para mejorar los estilos de enseñanza. Se puede recuperar como ejemplo el siguiente:



Factores de intervención en la retroalimentación entre pares

| Factores | Modos de intervención |
|-----------------------------|--|
| Aspectos organizativos | Planeación: Organización de tiempos y espacios de interacción con los alumnos. |
| Conflictos cognitivos | Presentación de estrategias con desafíos cognitivos que permitan recuperar concepciones previas y revisar errores. |
| Andamiaje | Ofrecer actividades que estén dentro de las Zonas de desarrollo Próximo. |
| Habilidades de comunicación | Desarrollar habilidades para escuchar, argumentar, explicar, cuestionar y sintetizar. |
| Aspectos afectivos | Promover un clima de confianza mutua, apoyo, responsabilidad y reconocimiento del otro. |

Fuente: Anijovich, adaptado de Topping (2010: 141)

c) Programas de estímulos salariales vinculados con la productividad.

Con respecto a la evaluación de los docentes, en contraste de lo que ocurre en el nivel superior donde el establecimiento de programas de estímulos diferenciados y evaluaciones de productividad toma en cuenta a la representación de los profesores e incluye su participación directa en la conformación de estructuras de evaluación de pares académicos, las reformas instrumentadas en la educación básica no han recuperado la voz de los docentes.

El programa de evaluación vinculado a estímulos salariales aplicado en México Carrera Magisterial (que culminará en 2015), se han generalizado en varios países (Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua). Carrera Magisterial, al igual que los aplicados en Bolivia, Chile y El Salvador, tiende a privilegiar algunos insumos y la antigüedad por encima de los resultados de aprendizaje. Asimismo, como no todos los docentes pueden acceder al programa, es una política poco efectiva. El cubano establece un estímulo para el 25% de escuelas que alcanzan los mayores rendimientos por región (Carnoy, 2010: 67) y se evalúa la observación de clases entrevista a padres y alumnos y desempeño con los colectivos.

Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua, tienden a privilegiar algunos insumos y la antigüedad por encima de los resultados de aprendizaje, el primero realiza una certificación cada 5 años a través de un examen teórico-práctico de acreditación de suficiencia profesional (que les permite promoverse de nivel en la carrera docente), y en Chile la evaluación docente incluye evidencias del desempeño tales como



EVALUACIÓN DEBATE 2014



portafolio de evidencias, autoevaluación, entrevista e informe de terceros donde participan un evaluador par, profesores correctores y una comisión comunal de evaluación. Quienes obtienen un nivel destacado o competente pueden evaluarse para el programa de estímulos salariales.

Conclusiones

La evaluación del desempeño docente debe dar cuenta de la complejidad del proceso educativo en todas sus dimensiones: capacidad de respuesta a las demandas de la comunidad, inclusión, trabajo en el aula, en colegiado y mediación de aprendizajes, atendiendo a las condiciones y apoyos desiguales para su desempeño profesional. La experiencia internacional puede ayudar a distinguir que en los programas que han dado buenos resultados el docente cuenta con el acompañamiento tanto de compañeros maestros experimentados como de especialistas para mejorar su labor.

De continuar el sesgo que se ha dado a la evaluación como mecanismo de vigilancia-castigo en la educación básica, correrá la misma suerte que en la educación superior como señala Ibarra, constituir un mecanismo de regulación que ha despojado a los profesores de la conducción y control de su trabajo, subordinándolo a la maquinaria burocrática de órganos colegiados cada vez más sometidos a la autoridad de altos funcionarios (2007:146).

La evaluación para constituir un incentivo para el docente y llevarlo a continuar esforzándose hacia la mejora educativa no puede ser voluntaria, debe refrendarse periódicamente (cada 3 o 5 años). También debe blindarse de la afectación sindical (que en los hechos fue lo que pervirtió el programa de Carrera Magisterial).

Finalmente, no debemos olvidar que en un país tan desigual y pluricultural, la evaluación implica retos para mediar las tensiones y resistencias, tales como considerar los conflictos de las mismas comunidades, incorporar las expectativas de los padres con respecto a la educación que reciben sus hijos y las necesidades de la sociedad en su conjunto.

Referencias bibliográficas

Anijovich, Rebeca (2010) "La retroalimentación en la evaluación" en Anijovich (comp), *La evaluación significativa*, Buenos Aires, Paidós, pp.129-149.



Baronnet, Bruno, *et al.*(coords.) (2011), *Luchas « muy otras » Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*, México, CIESAS-UAM- UACH.

Carnoy, Martin (2010), *La ventaja académica de Cuba. ¿Por qué los estudiantes cubanos rinden más?* México, FCE.

Galindo, Mario, Manfredo Bravo y Omar Aillón (2011) *Los desafíos de la educación en el proceso autonómico boliviano*, La Paz-Bolivia, PIEF.

Garduño, Josefina, *et al* (2011) “Los usos políticos de la evaluación docente: clientelismo electoral o asistencia profesional para un mejor desempeño docente”, en *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Ciudad de México, COMIE.

Gómez, Horacio (2011), *Indígenas, mexicanos y rebeldes. Procesos educativos y resignificación de identidades en los Altos de Chiapas*, México, Juan Pablos- UNICACH.

Hoffman, Jussara (2010), “Evaluación mediadora: una propuesta fundamentada” en Anijovich (comp), *La evaluación significativa*, Buenos Aires, Paidós, pp. 73-102.

Ibarra, Eduardo y Luis Porter (2007) “Dilemas de la evaluación del trabajo académico: ¿Estamos preparados para transitar del castigo a la valoración?” en Díaz Barriga, Angel y Teresa Pacheco (comps.), *Evaluación y cambio institucional*, México, Paidós, pp146- 172.

Luna, Edna (2013) “la investigación sobre evaluación educativa” en Maldonado, Alma (coord.), *Educación, y ciencia: políticas y producción del conocimiento*, Col. Estados del conocimiento, México, ANUIES-COMIE, pp. 379-467.

Luna, Edna, *et al* (2012), *Evaluación de competencias docentes en la educación superior*, México, Juan Pablos.

Muller, Pierre, Surel Yves. “La gouvernance”, en *Analyse des politiques publiques*, 1998.

Ponce, Juan (2010), *Políticas educativas y desempeño. Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*, Ecuador, FLACSO.

Sánchez, Manuel y Francisca Corte (2007), “Políticas de evaluación de la docencia y condiciones sociolaborales. Un estudio de caso en Tlaxcala 10995-2005” en *Congreso Mexicano de Evaluación Educativa*, Tlaxcala, UATx.

Tenti, Emilio y Cora Steinberg (2011) *Los docentes mexicanos. Datos e interpretaciones en perspectiva comparada*, UNESCO-IIPE- Siglo XXI, México.