

La estrechez de la excelencia docente en las políticas educativas: ¿ser bueno es estar bien evaluado?

//The Narrow Perspective of Teacher Excellence in Educational Public Policies –To Be Good Is to Get a High Evaluation?

//A restrição da excelência docente nas políticas educativas: ser bom é estar bem avaliado?

Diego H. Arias Gómez*
Elizabeth Torres Puentes**

Recibido: 14/07/2013
Evaluado: 22/08/2013

- * | Doctor en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional. Docente asociado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Grupo de Investigación Amautas.
- ** | Estudiante de Doctorado en Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Magíster en Educación y Licenciada en Matemáticas. Docente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Resumen

El presente texto es un artículo de reflexión sobre la cuestión docente, en particular, la manera como la valoración sobre la excelencia de este oficio está sujeta a los intereses y discursos de grupos políticos y económicos por disputar el horizonte y sentido del sistema educativo. Para tal efecto, se hace un breve rastreo histórico que postula las diferentes demandas que se han hecho al cuerpo docente y a continuación se plantea cómo, en las últimas décadas, se impone una visión de la idoneidad docente vinculada a las ideas de medición, evaluación y parámetros internacionales.

Abstract

This text is a reflection paper upon teacher issue, particularly about the way the excellence of this profession valuation is subject to the interests and discourses of political and economic groups to fight over the horizon and meaning of education. To this end, a brief historical review postulating different demands on faculty has been made. Finally, the study shows how, in recent decades, an idea has been in fashion about teacher's suitability in connection with measurement, assessment, and international standards.

Resumo

O presente texto é um artigo da reflexão sobre a questão docente, em particular, a forma como a valoração sobre a excelência deste ofício, esta sujeita aos interesses e discursos de grupos políticos e econômicos por concorrer o horizonte e sentido do sistema educativo. Para tal efeito, se faz um conciso rastreo histórico que postula as diferentes demandas que se tem feito ao corpo docente e a continuação plantea-se como, nas últimas décadas, impõe-se uma visão da idoneidade docente vinculada às ideias de medição, avaliação e parâmetros internacionais.

Palabras clave

Excelencia docente, práctica docente, cuestión docente, políticas públicas educativas.

Keywords

Teaching excellence, teaching practice, teacher issue, public education policies.

Palavras chave

Excelência docente, prática docente, questão docente, políticas públicas educativas.

Obligaciones de los Maestros de las Escuelas públicas:
 Debiendo ser la instrucción madre de las buenas costumbres,
 y de que resulta el mayor bien al Estado, siendo principio de su
 felicidad, basa de la tranquilidad pública, y fundamento
 de una estable y perfecta sociedad, y consistiendo el
 principio de aquella en el conocimiento de la Religión, y
 buenas operaciones procurarán los maestros en primer lugar
 fijar toda atención en que los niños que tengan a su cargo
 sepan perfectamente la doctrina Christiana, para lo qual el
 de primeras letras hará diariamente ejercicio de ella, y el de
 Latinidad los sábados por la tarde esforzándose con sagacidad
 en imprimirles los principios de humanidad, y caridad cristiana
 infundiéndoles odio al horrendo vicio de la soberbia, y al
 mismo tiempo amor a la esclarecida virtud de la humildad.
 (Audiencia de Caracas [1795],
 citado por Martínez, 2011, pp. 108-109).

Los temas relacionados con la educación y la escuela convocan el interés de muchos agentes sociales, por cuanto se supone que estas sirven como palancas sociales que pueden agudizar los grandes problemas colectivos, lo mismo que fungir como herramienta para salvar a las sociedades de sus grandes dramas, como la pobreza, la violencia o la ignorancia. En este sentido, en los últimos lustros ha ganado terreno la idea que vincula mecánicamente la contribución del sistema escolar al progreso económico. A su vez, el protagonismo del quehacer docente en esta fórmula viene siendo objeto de análisis, investigación, inversión y de políticas educativas en todo el mundo.

El presente escrito hace eco de esta preocupación y pretende hacer un aporte al concepto de excelencia docente¹ en Colombia en tiempo presente. Para ello, en la primera parte, se hace un recorrido conceptual, partiendo de algunos ejemplos históricos; posteriormente se expone el concepto de calidad docente presente en las políticas públicas educativas de los últimos años; luego se plantean dos concepciones contrapuestas a partir de dos informes sobre la calidad de la educación en el país, de reciente circulación. Finalmente, se concluye con algunas

1 Más que el significado etimológico de la palabra excelencia, nos interesan los sentidos y las cargas valorativas al respecto, por ello en el presente artículo se le asocian indistintamente términos como idóneo, óptimo, bueno, mejor, sobresaliente, etc., en el sentido de aludir adjetivos positivos al quehacer docente.

reflexiones que buscan aportar a la complejización de la valoración sobre la práctica docente, más allá de la dicotomía sobre buenos y malos docentes que los medios publicitan y algunos agentes educativos interiorizan.

Elementos conceptuales

En un interesante documento, Tedesco y Tenti (2002) plantean los nuevos retos y las dinámicas que los actuales docentes enfrentan en el contexto de las profundas transformaciones sociales que el mundo experimenta, de tal suerte que, en este escenario, se demanda a los docentes un conjunto de habilidades que con frecuencia exceden sus posibilidades: experticia relacional para interactuar con colegas, estudiantes y padres de familia, competencias para desarrollar aprendizajes deseados, dominio en el manejo de las tecnologías de la información y la comunicación, destreza para investigar y a la vez reflexionar sobre sus propias prácticas, manejo de un segundo idioma, etc. Para estos autores argentinos, si se llegara a encarnar el ideal del nuevo maestro para la actualidad, el resultado sería un complicado modelo docente tan contradictorio como imposible de lograr en la práctica. Evidentemente es difícil que algún ser humano pueda encarnar semejante cúmulo de habilidades, conocimientos y virtudes que supuestamente la escuela actual demanda.

La docencia es una práctica social históricamente configurada, que se formalizó en esencia al calor de la construcción de los Estados-nación, en cuanto estos, urgidos de un cuerpo medianamente profesional que oficiara en las escuelas públicas, fue conformando las condiciones para la institucionalización de una práctica específica en el espacio escolar. Es así que el rol docente no se puede separar de la función social que en cada periodo histórico se le otorga al sistema educativo. Aunque la escuela pública, y por lo tanto el oficio de enseñar, no surgieron con el Estado (Martínez, 2011), hoy es muy difícil pensarlos por separado; en otras palabras, por lo menos en los últimos cien años para la mayoría de países del mundo, con diferentes grados de eficacia y distintos niveles de masificación, la Escuela es una institución social que ha servido de instrumento del Estado para materializar sus propósitos y hacer realidad sus proyectos (Bruno, 2007; Herrera, Pinilla y Suaza, 2003).

En sintonía con la cita del epígrafe del presente artículo, en 1779 el rey de España exhortó a los gobernadores de las Indias a que fundaran escuelas de lengua castellana para proscribir el uso de lenguas nativas; para ello debían nombrar “maestros en quienes [concurrieran] la cristiandad, suficiencia, y buena conducta que se requiere para tan útil, y delicado ministerio” (citado por Martínez, 2011, p. 44).

En este sentido, conceptualizar la excelencia docente es invocar en la

historia los ideales que se han esgrimido para perfilar lo que este quehacer debe ser. No existe una esencia para la valoración de este ejercicio. Han sido fuerzas externas a la práctica pedagógica misma las que la han cargado de sentido moral para que se ajuste al modelo de sujeto y sociedad de quien la invoca. Por eso se comprende que el perfil del supuesto *mejor docente* haya mutado de rostro: se ha presentado como el estandarte del buen cristiano, el evangelizador, el apóstol entregado a su oficio, como el héroe civilizador que domesticaba la barbarie y la ignorancia, como el forjador de la identidad nacional y el instigador de sentimientos nobles hacia la patria, y todo parece indicar que ahora se exhibe como un agente facilitador, un coordinador de grupos, un modelo generador de aprendizajes, competencias y ciudadanía, y un sujeto bien puntuado en las pruebas de las evaluaciones que se le aplican.

En Colombia el oficio docente se formalizó inicialmente en las Escuelas Normales, que, según Helg (2000), desde 1910 estaban en la mayoría de departamentos del país, con una escuela de docentes para hombres y otra para mujeres. De acuerdo con esta autora, en 1919, las 28 normales existentes tenían 1228 estudiantes, 744 mujeres y 484 hombres; cada “Escuela Normal representaba la formación secundaria más completa posible y les permitía ejercer un oficio socialmente admitido para las mujeres” (p. 88); además, para el caso de los varones de élite y de clase media, era el único medio de movilidad social existente, junto a la vida religiosa. Posteriormente fueron las facultades de Educación los espacios creados por los gobiernos de turno para impulsar las políticas educativas de cara al proyecto de país. En 1934 el Ministerio de Educación convocó la Segunda Conferencia Nacional de Magisterio, que estipuló:

El eje del programa del magisterio puede resumirse en la siguiente afirmación: hacer del pueblo colombiano un núcleo humano fuerte por su vigor corporal y por su potencia espiritual, capaz de construir una cultura propia a base de sus propios recursos y a pesar de la hostilidad del medio geográfico y de las posibles inferioridades étnicas (citado por Helg, 1987, p. 143).

El ideal docente estuvo aquí cruzado por cierto determinismo geográfico y racial. El maestro debía orientarse hacia el servicio a la patria, a la creación de sentimientos a la vez cristianos y de abnegación al territorio nacional. Un texto de 1935 del

presidente López lo manifestaba con claridad:

[La] Patria hará [que] el maestro fomenta en su escuela el sentimiento nacional; el que hace que entre los niños ricos y los pobres que concurran a su plantel, se trame un tejido de mutua estimación y de cariño fraternal y sincero; el que hace de sus discípulos émulos en el terreno del buen proceder, de la caballerosidad y de la tolerancia. Bien en cuenta debe tener el maestro que quiere hacer patria, que hay dos virtudes que rematan la corona del maestro cristiano, que son: la abnegación y la veracidad (citado por Herrera, 2013, p. 142).

La cuestión docente, de acuerdo a este panorama, debe ser mirada en el contexto de las múltiples fuerzas que le demandan determinados horizontes de sentido. Y el Estado, organizador de buena parte de la dinámica de las sociedades en tanto lugar de saber y de poder, por medio de las políticas públicas educativas, ha prescrito el lugar del deber ser docente, por tanto es quien ha definido las aristas de su excelencia. Invocar qué quiere decir la excelencia docente es rastrear las definiciones y los enunciados que ponen en circulación los grupos

de poder y el Estado por medio de los recursos de los que dispone: las políticas públicas, las producciones de académicos y los discursos de la prensa, especialmente. La práctica docente se entiende así como un entrelazado de saber y poder que se da en momentos históricos determinados (Martínez, Unda y Mejía, 2002), que por lo tanto no es neutra y cuyo análisis debe dar cuenta de las fuerzas que se han perfilado para definir su horizonte. En este sentido, al decir de Apple (1996):

Las políticas y prácticas educativas fueron y son el resultado de luchas y compromisos con respecto a lo que se considerase como conocimiento, pedagogía, metas y criterios legítimos para determinar la *eficacia*. De modo más abstracto, podemos decir que la educación ha sido uno de los campos principales en los que se ha librado el conflicto entre los derechos de propiedad y los derechos de la persona (p. 19).

La eficacia, entonces, aplicada a la práctica docente, no solo forma parte de los intereses que se esgrimen sobre lo que debe ser el conocimiento escolar legítimo, sino que se establece para configurar determinado tipo de subjetividad docente, o lo que es lo mismo, para instaurar un sentido común sobre lo que es o debería ser un *buen docente*.

La calidad docente en la política pública de los últimos años

Para Peñuela (2010) la profesión docente en Colombia ha pasado por tres momentos distintos desde la mirada de la reforma educativa: 1) La dignificación docente iniciada en los años veinte del pasado siglo, cuyo emblema lo constituyeron el primer escalafón nacional y la conformación de las facultades de ciencias de la educación en 1936. 2) La agremiación docente en un escenario de crecimiento del sistema escolar, con la creación de la Federación Nacional de Educadores en 1959 y el primer estatuto docente de 1979. 3) La evaluación y calidad docente, momento a la vez cruzado por el Movimiento Pedagógico (1982), la Constitución de 1991, la Ley general de educación, la Ley 715 de 2001 y el nuevo estatuto para la profesión docente.

Acogiendo esta periodización, resulta pertinente identificar la excelencia docente en el marco de las últimas reformas educativas, por cierto amparadas por el discurso de la evaluación y la calidad. Para ello es importante entender que la reforma educativa “no es solo la de las cambiantes ideas de sus prácticas de organización, sino de los valores e intereses no reconocidos, inmersos en las prácticas vigentes en la escolarización” (Popkewitz, 1994, p. 32). Para tal efecto es útil retomar algunos textos de la política educativa sobre la cuestión emanados en las últimas décadas y que tienen vigencia, reconociendo en ellos algunas tesis sobre el proyecto de ideal docente que emerge en relación con las lógicas sociales y políticas que circulan en la sociedad y que trascienden –aunque se le imponen– la voluntad de la escuela.

En las normativas de la última década en Colombia existe una fuerte y constante relación entre idoneidad docente y evaluación, de conformidad con las generalidades estipuladas en la Ley 115 de 1994, que estableció un sistema de evaluación “con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos” (artículo 80). Adicionalmente esta ley define al educador como el orientador de los procesos de formación, enseñanza y aprendizaje “acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad” (artículo 104). La idea de valorar la excelencia o el déficit escolar en esta norma son asignadas a las instituciones, con el objeto de otorgar

estímulos o establecer correctivos, según el caso:

Las instituciones que presenten resultados deficientes deben recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio. Aquellas cuyas deficiencias se derivan de factores internos que impliquen negligencias y/o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente (artículo 80).

Además, en el artículo 81, se define que cada seis años los educadores serán sometidos a un examen para probar su idoneidad académica. En caso de reprobarlo, tendrán la oportunidad de un nuevo intento y si se vuelve a perder, “el educador incurrirá en causal de ineficiencia profesional y será sancionado de conformidad al Estatuto Docente”.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 no define claramente la idea de calidad docente, aunque sí profundiza el marco de la redistribución de la planta docente a nivel nacional, que pasa a ser responsabilidad de los entes territoriales, lo mismo que los alcances de la evaluación. Esta ley dejó en los municipios la tarea de formación y capacitación, y por tanto, se delegó en las Secretarías de Educación la proyección del perfil del docente y las consecuentes actividades para lograrlo; incluso en el decreto aparece como función

de los rectores el “participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva” (artículo 10, 10.8). Esta ley formaliza la descentralización de la administración del cuerpo docente, supeditando su supervisión y vigilancia a los entes territoriales y, de paso, vinculando su permanencia a la aprobación de las autoridades locales. La excelencia de los maestros, de acuerdo con esta normativa, pasa por el juicio y la mirada de las autoridades nacionales, departamentales y/o locales, según sea el caso.

Por su parte el Decreto 1278 de 2002, o nuevo estatuto docente, plantea literalmente dentro de sus objetivos que el ejercicio de la docencia debe ser realizado por educadores idóneos, en concreto, al legislar sobre su ingreso, permanencia y retiro. El documento define la función docente como

... aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos (artículo 4).

El artículo 16 de este decreto, en cuanto la conceptualización de la carrera docente, no solo supone que corresponde al régimen legal que cobija la profesión docente, sino que ella “depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas”. Más adelante, al definir el escalafón docente, se vuelve a nombrar la idoneidad, entendida ahora como “el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes, rendimiento y valores que se consideran imprescindibles para el desempeño de la función docente” (artículo 19). La posición en la clasificación establecida en el escalafón docente, de acuerdo con esta normativa, dependerá entonces de la mencionada idoneidad (formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias), elementos susceptibles de ser medidos y cuantificados. Al no explicitar otros mecanismos para verificar dicha idoneidad, solo queda en manos de las evaluaciones, de sus resultados más en concreto, el poder reflejar esta cualidad.

El capítulo VI del Decreto 1278 establece que el ejercicio docente estará vinculado a la evaluación permanente, pues ella

... verificará que en el desempeño de sus funciones, los servidores docentes y directivos mantienen niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifican la permanencia en el cargo, los ascensos en el escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado (artículo 26).

Entre sus propósitos está el estimular al docente con su desarrollo profesional, conocer sus méritos y comprobar la calidad de su práctica. Existe, para ello, por un lado la evaluación de desempeño, que se realiza al finalizar el año escolar y cuyo responsable es un superior jerárquico; y por otro, la evaluación de competencias, para ascender en el escalafón docente, organizada y ejecutada por el Ministerio de Educación Nacional. Dicha evaluación está reglamentada por el Decreto 2715 de 2009, que define el porcentaje para ascender y ser reubicado en el escalafón, postulando, entre otros, como condición, la calificación mínima del 60% en la evaluación ordinaria de desempeño anual. Esta última, para que opere en términos de mejora salarial, ha de estar condicionada al rubro presupuestal asignado para ello. O sea, que de nada sirve pasar esta evaluación, si no hay suficientes recursos para pagar lo que el nuevo escalafón decreta. Aunque esta evaluación, en teoría, pondera a

los *mejores docentes*, no garantiza que exista un reconocimiento monetario para tal condición.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, emanado por el gobierno nacional, liga la calidad docente directamente a los resultados de los aprendizajes de los estudiantes, a la lógica de las competencias y al vínculo educación-trabajo. Para ello apunta al sistema de evaluación docente a nivel nacional, así:

Se adelantará un plan nacional de formación docente, para fortalecer las competencias básicas y laborales. El plan utilizará para su diseño la información que brindan las evaluaciones, tanto de docentes como de estudiantes y las experiencias significativas de formación adelantadas en el país. De manera puntual se desarrollarán las siguientes estrategias para el desarrollo de competencias específicas: (1) se formará a los directivos, docentes y agentes educativos en el desarrollo de competencias digitales y en el diseño de ambientes virtuales de aprendizaje; (2) fortalecer y extender la estrategia de formación presencial y virtual en competencias comunicativas y pedagógicas

a los docentes de inglés; y (3) desarrollar una estrategia de formación y capacitación docente en competencias científicas y capacidad investigativa, en especial en las zonas rurales y urbanas marginales en áreas que respondan a las necesidades de contexto (p. 95).

A su vez, el Plan Sectorial de Educación para este mismo periodo postula que “Una educación de calidad exige incidir en la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes con el fin de que los estudiantes mejoren sus conocimientos sobre la forma de tratar una situación de aprendizaje” (p. 24). Menciona la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación que articula los distintos niveles de la educación y muestra como un logro que los educadores sean evaluados en cuatro momentos: al ingreso, durante el periodo de prueba, en la evaluación anual de desempeño, y mediante el examen de competencias para ascenso en el escalafón. En este sentido, según el Plan

... el Estado ha previsto la evaluación de los educadores, bajo el enfoque de sus competencias básicas y profesionales, a través de la prueba Saber Pro. En este contexto, la formación docente está planteada en diferentes momentos de un

continuo de vida profesional, verificados por procesos de evaluación orientada al mejoramiento (p. 25).

Como se ha visto, los distintos textos de la normativa nacional de las últimas dos décadas no son totalmente claros en la definición de excelencia docente, aunque, de acuerdo a su lógica, promueven la evaluación en distintos tiempos y momentos para lograrla, premiarla y avalarla (Arias, 2009a). Distintas instituciones están vinculadas a estos diversos momentos de la evaluación (Icfes, Ministerio de Educación Nacional, universidades, ONG, Secretarías de Educación, rectores, entre otros), no existe una política unificadora para el sistema ni articulación entre ellas (Bustamante y Caicedo, 2005), lo que hace que las evaluaciones no siempre busquen lo mismo, no sean realizadas bajo los mismos parámetros, sus criterios de construcción no sean públicos, y sus resultados no sean discutibles. Estos y otros elementos ligados a la tradición escolar contribuyen a crear un imaginario en el que lo realmente importante es pasar la evaluación, sacar buenos puntajes, superar el mínimo necesario y ser *buen docente*. Este esquema lleva pensar a que puede que haya desacuerdos sobre lo que se entiende, en términos descriptivos, por ser un *docente sobresaliente*, pero sí se genera un consenso en que tal calificativo está directamente conectado con altos puntajes en las múltiples evaluaciones de las que son objeto.

La excelencia docente y la calidad de la educación en dos informes contrapuestos

El reciente informe sobre la excelencia docente financiado por la Fundación Compartir (2014), realizado por un grupo de economistas de la Universidad de los Andes, del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario y de la Universidad del Sur de California fue acogido con entusiasmo por el gobierno de Colombia y aspira a convertirse en política pública. Según este documento, la cantidad y calidad de la educación de cualquier nación están asociadas a la productividad y al crecimiento económico. Para reforzar esta tesis, presentan como ilustrativos los ejemplos de Singapur, Finlandia, Canadá y Corea del Sur, países que en corto tiempo, gracias a la inversión en educación, se convirtieron en “naciones del conocimiento” (Fundación Compartir, 2014, p. 19).

Sin desconocer otras variables, continúa afirmando el informe, es la calidad docente la que determina el desempeño

estudiantil. Gracias a los resultados de investigaciones que miden el impacto económico de los resultados educativos, sobre todo en contextos de habla inglesa, los investigadores de la Fundación coligen que la importancia de los maestros está por encima de otros factores al momento de explicar los resultados académicos de los escolares. Esta afirmación se corrobora con los datos de las pruebas Saber aplicadas en el 2011, en las cuales se demostró que “los docentes con mejor formación previa o una mejor proporción de docentes provisionales, cuentan con estudiantes con mayor logro educativo” (p. 20).

Esta propuesta otorga un lugar preponderante a la evaluación docente como factor determinante de la calidad educativa, junto a la remuneración, la selección, la formación y la retención y promoción. Esto lo ilustra en los modelos educativos que escoge y de acuerdo a entrevistas que se realizaron con docentes en Colombia. En esta línea, para Compartir, el hecho de que los bachilleres con más bajos resultados en las pruebas aplicadas al terminar su formación básica escojan la docencia, junto a una evaluación que no tiene en cuenta las necesidades de la práctica profesional, la precaria remuneración que reciben y la falta de prestigio social con que cuenta este oficio, hacen de la docencia en Colombia una profesión poco apetecida y con pocas posibilidades de proyección social. Adicionalmente, de acuerdo

con los resultados de los pruebas PISA 2009, dado que no hay una correlación directa entre los resultados en las pruebas y la condición socioeconómica, más que la autonomía escolar, el uso frecuente de pruebas estandarizadas o el liderazgo directivo, los resultados muestran que los estudiantes de excepcional desempeño, en general, tienen una percepción positiva de sus maestros, en lo referente a demostrar interés por los estudiantes, trato justo, motivación, retroalimentación, entre otros. Entre tanto, los estudiantes con pobre desempeño expresan una percepción negativa de sus docentes en las mismas variables. Para el informe, los docentes marcan la diferencia entre altos y bajos resultados.

En síntesis, el documento de la Fundación Compartir propone transformaciones en los cinco ejes que, a su juicio, definen la calidad educativa y cuya lógica está atravesada por una concepción de calidad atada a los resultados. Nótese el énfasis y la reiteración en las evaluaciones de distinto orden: 1) *Formación previa al servicio*, con énfasis en la práctica y la investigación pedagógica, aspecto que pasa por la evaluación de los programas existentes, los estándares de Acreditación de Alta Calidad y la modificación de los requisitos de Registro Calificado. 2) *Selección de docentes*, con incentivos a los estudiantes mejor evaluados en las pruebas Saber para que estudien licenciaturas y a mediano plazo garantizar que al

magisterio entren solamente los mejor formados. 3) *Evaluación para el mejoramiento continuo*, para ello –dice el informe– se debe acudir a múltiples fuentes: superior jerárquico, evaluación de pares, autoevaluación, de estudiantes y observación en el aula. Adicionalmente “como parte del proceso de evaluación también se propone fortalecer, en sus etapas iniciales, un sistema de seguimiento que supervise la asistencia y puntualidad de los docentes” (p. 32). 4) *Formación en servicio*, con acompañamiento a docentes novatos, capacitación de acuerdo a las necesidades y becas para formación posgradual. Y 5) *Remuneración y reconocimiento*, que consiste en equiparar los salarios docentes con “los de otras profesiones prestigiosas” (p. 32). Además, propone bonificaciones de acuerdo a los resultados de las evaluaciones, acompañamiento a profesores novatos y servicio en zonas de difícil acceso.

Así, el informe de la Fundación Compartir expone en forma rigurosa y detallada la manera como la cuestión docente, sujeta a la evaluación en varias de sus dimensiones, está relacionada con las posibilidades de mejorar la supuesta calidad de la educación en el país.

Por otro lado, en otro tono y con un enfoque contrapuesto, un informe del Centro Dejusticia (García, Espinosa, Jiménez y Parra, 2013), también preocupado por la calidad de la educación y más o menos contemporáneo del documento de la Fundación Compartir, pero menos comentado por los medios y el Estado, también muestra los factores que definen buenos resultados académicos de los estudiantes. Contrario al anterior documento, Dejusticia presenta cómo las condiciones socioeconómicas de proveniencia de los estudiantes son las que definen sus resultados en las pruebas nacionales e internacionales. Según esta investigación, tanto para Bogotá como para el país:

... los estudiantes de colegios privados de clase alta (no todos los colegios privados son de clase alta) obtienen casi siempre mejores resultados en las pruebas del Icfes, mientras que los colegios oficiales, a donde van los estudiantes de clase media-baja y baja, obtienen puestos mediocres o malos (p. 13).

Los autores afirman que en Colombia se vive un *apartheid* educativo que no solo confina a los más pobres a estudiar con los pares de su misma clase social, sino que reiterada y sistemáticamente sus resultados son bajos de acuerdo a lo obtenido en

las pruebas censales de orden nacional e internacional. Sirviéndose de las tesis de la sociología, dicen los investigadores, la herencia social predispone inevitablemente al éxito o fracaso educativo, ya que los estudiantes expresan resultados en la escuela dependiendo de su capital social (posición social, redes sociales, habilidades del lenguaje, etcétera) y de su capital cultural (escolaridad de los padres, visión de mundo, expectativas frente al estudio, entre otros). Según este estudio, el sistema escolar colombiano refuerza los privilegios de las clases más acomodadas. La diferencia no es entonces entre educación pública y privada, sino entre estratos socioeconómicos. Aquí se percibe una enorme brecha entre la educación que reciben los ricos y la que reciben los pobres, diferencia que, en vez de reducirse a lo largo del tiempo, se ha ampliado. En efecto, así lo demuestran los resultados al cruzar los datos de los exámenes del Icfes referidos al ingreso familiar de los años 2002, 2008 y 2011. Se afirma en el documento:

En el año 2002, un estudiante con un ingreso familiar de 1 smlv tuvo en promedio un puntaje de 44 puntos, mientras que en el mismo año el puntaje promedio de los estudiantes con un ingreso familiar mayor a 10 smlv fue de 52 puntos, 7 puntos más. Nueve años

después, en 2011, la misma relación arroja una diferencia de 17 puntos.

Las diferencias se mantienen si se hace el cruce con el valor mensual de la matrícula escolar. Mientras que en 2002 la diferencia en el desempeño entre quienes asistían a colegios con matrículas gratuitas y quienes asistían a colegios con matrículas superiores a \$250.000 fue de 10 puntos (44 y 54 respectivamente), en 2011 esta diferencia se amplió a 13 puntos (45 y 58 puntos respectivamente) (García, Espinosa, Jiménez y Parra, 2013, pp. 48-49).

Este informe concluye que el estrato, el valor de la matrícula y el ingreso familiar son las variables que más inciden en los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas. No para suponer que los colegios más pobres tienen los peores maestros, sino para afirmar que sus resultados académicos dependen de factores sobre los que las instituciones no inciden, es decir de elementos extraescolares. En este mismo sentido, según los investigadores, el sistema educativo en el país refuerza, reproduce y evidencia las desigualdades que se dan fuera de la escuela y, para colmo, las agudiza.

Suponiendo que los datos de la evaluación reflejan la situación de la educación, el informe de Dejusticia exhibe la forma como los resultados de las zonas rurales y de municipios pobres tienen peor desempeño que aquellos de ciudades y municipios con mejores indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas. Además de segregación social, hay claros indicios de segregación espacial, informa el estudio. Finalmente, para los autores, “el acceso a una educación de calidad es un privilegio de pocos: a mayores ingresos y condiciones socioeconómicas, el desempeño escolar se incrementa, y un buen desempeño escolar garantiza mejores oportunidades económicas en el futuro” (p. 64).

De allí la pertinencia de hablar de *apartheid* educativo, ya que no solo se vulneran derechos fundamentales de la población menor, sino que esto sucede de forma aparentemente invisible, vedada, pues el manto de la cobertura tapa estas contradicciones y perpetúa la discriminación que condena el futuro de las personas de acuerdo a su origen y clase social. Para Dejusticia, no solo existe correlación entre las pruebas censales nacionales e internacionales y la calidad de la educación en el país, sino que dadas las contradicciones socioeconómicas existentes difícilmente habrá condiciones para revertir dichos resultados. Aunque con una pretensión distinta a la del informe de la Fundación Compartir, de nuevo aquí se da un correlato entre los números provenientes de unas pruebas y un ideal.

Conclusiones

Un reciente documento patrocinado por la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (OEI, 2002), que recoge los aportes realizados a la Segunda Conferencia de Expresidentes de América Latina realizada en Chile en 2002, los especialistas indican que las fallas en la gobernabilidad del sistema educativo tienen un correlato con los pobres resultados en los países de la región. Se señala la falta de dirección, la alta frecuencia del ausentismo, la proliferación de huelgas y la carencia de una cultura de la evaluación que impide remover del cargo a personal con rendimiento insatisfactorio. Para enmendar tal déficit, entre otros aspectos, los técnicos recomiendan darle continuidad a las políticas públicas, cuyos resultados se verán en varias generaciones, y fortalecer los sistemas de evaluación. En particular, “es importante el buen uso de la información y la adecuada difusión que se preste a los

resultados de la evaluación [de docentes] para que ella no se presente como un castigo sino como un estímulo” (OEI, 2002, p. 20), y agregan que de contar con el compromiso de los gobiernos, “será posible llevar a cabo la evaluación de la mano de los docentes, quienes entenderán sus bondades como un puntal de su profesionalización” (p. 20).

En otro documento, esta vez del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Preal, y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (Preal, 2004), en el que convoca a varios teóricos del continente, se preocupa por definir y caracterizar al *maestro eficaz*, y expresa taxativamente el sentido de las reformas educativas al sentenciar que

... la evaluación docente no debe verse como una vigilancia jerárquica que controla las actividades de los profesores, sino como una forma de fomentar y favorecer el perfeccionamiento del profesorado, como una manera de identificar las cualidades que conforman a un buen profesor para, a partir de allí, generar políticas educativas que coadyuven a su generalización (pp. 26-27).

La evaluación se naturaliza en este tipo de documentos al ser la expresión de la eficacia docente, al ser lugar común de múltiples

encuentros que abordan el quehacer docente, de orden local, nacional e internacional, y al responder a la lógica que parte del supuesto de que todo lo que se evalúa mejora, que la evaluación arroja números, y que los números altos tienen que ver con buenas prácticas.

A propósito de esta idea, recientes noticias nacionales muestran de manera palmaria esta asociación entre evaluación y mejora desde referentes internacionales. El periódico *El Tiempo* del 20 de febrero de 2014 anuncia que los exámenes del Icfes que aplican los estudiantes colombianos serán modificados en su número y áreas de evaluación, ya que se “ajustará aún más a los parámetros de evaluación internacionales de pruebas como las PISA, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)”. En otro artículo del mismo diario, del 27 de febrero, el periodista Juan Gossaín (2014) se pregunta por la mala calidad de la educación en Colombia, culpa de ello fundamentalmente al hecho de que la mayoría de docentes del país pertenecen al estatuto docente antiguo, razón por la cual no pueden ser evaluados. A estos profesores no se les puede medir su desempeño, según el periodista, y por ello los resultados de los estudiantes son pésimos en las pruebas internacionales. Esta lista de compromisos del país con la evaluación liderada por entes multilaterales termina con el texto publicado también en *El Tiempo*, del 12 de marzo, en el que se informa

que el Icfes está programando la aplicación de pruebas el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (Piac, por sus siglas en inglés) en ciudadanos de hasta 65 años, como parte de los compromisos del país para poder ser aceptados en la OCDE.

La excelencia docente, como se ha visto, no es un elemento sustancial a la práctica educativa. A lo largo de la historia se la ha asociado, entre otros, a la adecuada formación del ciudadano virtuoso y creyente, y más recientemente a la calidad educativa y a los óptimos resultados en las pruebas aplicadas al sistema educativo y al cuerpo magisterial en particular. La práctica docente, en tanto quehacer social, está sujeta a múltiples avatares y contingencias imposibles de trasvasar en fórmulas replicables para cualquier contexto y de medir desde una sola de sus variables (gana terreno evaluar a los docentes por lo que sus estudiantes dicen saber en unas pruebas de selección múltiple).

Los compromisos que ha adquirido el país con organismos multilaterales desde hace varias décadas, la lógica de las políticas públicas que han regulado la función docente y la proyección del poder para el campo escolar en los próximos lustros indican que la llamada excelencia docente seguirá transitando por los estrechos márgenes que ofrezcan las evaluaciones facturadas por entes ajenos al campo pedagógico (Arias, 2009b; Torres, 2005). Este aspecto se corresponde con la creciente precarización del trabajo de los docentes de Latinoamérica en las últimas décadas (Sánchez y Corte, 2012), expresada en la intensificación de su labor, la imposición de normativas de estratificación y diferenciación salarial, y la pérdida de conquistas laborales.

En este esquema, un buen maestro será aquel que obtenga altos puntajes en los exámenes que el Estado le disponga, o aquel que tenga la suerte de tener estudiantes cuyas condiciones socioculturales les garanticen tener resultados altos. En cualquier caso serán los números los que den cuenta del nivel de calidad y quedarán por fuera muchos factores que implican el ejercicio docente y cuya contundencia será imposible de medir, en el caso que tal procedimiento se requiera.

Este énfasis exagerado en evaluación entendida como números y clasificaciones cerradas puede ser leído como parte de la racionalidad tecnocrática en curso, cuya preocupación en las nuevas formas de gobierno y el gerenciamiento de los sistemas sociales (Feldfederg, 2006; Grinberg, 2006) postulan la autonomía, el autogobierno y la autogestión en los sistemas educativos,

de manera que una vez apropiados los esquemas de evaluación las dificultades y los déficits serán siempre culpa individual del maestro, pero nunca de la estructura política que diseña los premios y los castigos.

La fuerza de este discurso que conecta evaluación y mejora naturaliza en el campo educativo la mecánica relación entre resultados de las pruebas y la excelencia docente, al punto que muchos docentes son seducidos con este imaginario, que, en últimas, construye un tipo de subjetividad docente, en la que, al decir de Bustamante y Caicedo (2005) “al sujeto no le queda espacio para el deseo” (p. 118). Para estos autores, muchos docentes mantienen apurados por actualizarse respecto a la evaluación, para cumplirla pensando que aportan a mejorar la calidad de la educación, y dadas las modificaciones de las normativas al respecto,

... parece una carrera en la que no miramos hacia etapas atravesadas, cuando posiblemente la anterior es el contexto de la que sigue [...]. Claro que, en realidad, la figura no sería la de una carrera; este tipo de devenir en la escuela se parece más a la idea de irse metiendo en algo cada vez más pequeño –tal como en la matrioshka rusa–, encerrándose cada vez más, mientras se cree avanzar (p. 119).

Esta perspectiva refuerza el enfoque que concibe la evaluación como un asunto que evidentemente tiene que ver con una realidad, con un ideal que lo refleja. Con algo que es superior y exterior al sujeto, a lo cual debe ajustarse. Este movimiento de sustanciación de la evaluación, a la vez que despoja la subjetividad docente de su capacidad de agencia, de producción de saber, contribuye al fortalecimiento de políticas educativas que, armonizadas con lógicas neoliberales (Laval, 2004) en tanto son sus demandas las que determinan la aplicación de las pruebas internas, acentúan la dependencia, la infantilización y el sometimiento de los países en los que son aplicadas.

Referencias bibliográficas

- Apple, M. (1996). *Política cultural y educación*. Madrid: Morata.
- Arias, D. (2009a). El cambio en educación: falacias, posibilidades y apuestas. En A. Osorio y D. Arias (eds.). *Equidad y políticas públicas en educación*. Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación, Fe y Alegría.
- Arias, D. (2009b). Políticas públicas y crisis de la pedagogía en Colombia. *Nodos y Nudos*, 26, 68-80.
- Arias, D. (2014). *¿Qué cambia la educación? Políticas públicas y condiciones de los cambios educativos*. Bogotá: Universidad de La Salle.

- Bruno, L. (2007). Educación y poder. En M. Feldfeber y D. Andrade. *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?* (pp. 91-109). Buenos Aires: Noveduc.
- Bustamante, G. y Caicedo, L. (2005). *La evaluación, ¿objetiva o construida?* Bogotá: Sociedad Colombiana de Pedagogía.
- Decreto 1278 de 2002. Ministerio de Educación Nacional.
- Decreto 2715 de 2009. Ministerio de Educación Nacional.
- El Tiempo* (2014). 20 de febrero. Icfes anuncia modificaciones en pruebas Saber 11.
- El Tiempo* (2014). 12 de marzo. Desde el 2016 el Icfes evaluará competencias de los adultos.
- Feldfeber, M. (2006). Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada de la autonomía impulsada por decreto. En D. Andrade y M. Feldfeber, *Políticas educativas y trabajo docente: ¿nuevas regulaciones, nuevos sujetos?* (pp. 53-72). Buenos Aires: Noveduc.
- Fundación Compartir (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá: Panamericana.
- García, M.; Espinosa, J.; Jiménez, F. y Parra, J. (2013). *Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia.
- Gossaín, J. (27 de febrero de 2014). ¿Por qué es tan mala la educación en Colombia? *El Tiempo*.
- Grinberg, S. (2006). Educación y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento. *Revista Argentina de Sociología*, 6, 67-87.
- Helg, A. (1987). *La educación en Colombia 1918-1957*. Bogotá: Cerec.
- Herrera, M. (2013). *Educar al nuevo príncipe: ¿asunto racial o de ciudadanía?* Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Herrera, M.; Pinilla, A. y Suaza, L. (2003). *La identidad nacional en los textos escolares de Ciencias Sociales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Laval, Ch. (2004). *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Barcelona: Paidós.
- Ley 115 de 1994. Ministerio de Educación Nacional.

- Martínez, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*. Madrid: Anthropos.
- Martínez, A. (2011). *Memorias de la escuela pública*. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.
- Martínez, A.; Unda, M. y Mejía, M. (2002). Itinerario del maestro: de portador a productor de saber pedagógico. En: H. Suárez, (comp.). *Veinte años del Movimiento Pedagógico. Entre mitos y realidades*. Bogotá: Magisterio, OEI.
- Mejía, M. (2004). *Educación y globalización: los desafíos para América Latina*. Bogotá: Cepal, Corporación Escenarios, OEI.
- OEI (2002). *Educación y globalización. Los desafíos para América Latina*. S. C.: OEI, Cepal.
- Peñuela, D. (2010). La cuestión docente en Colombia: reforma educativa, función docente y salud laboral. Ponencia del Congreso Iberoamericano de Educación, Metas 2021. Buenos Aires.
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Plan Sectorial de Educación 2010-2014. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Popkewitz, Th. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Preal (2004). *Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Chile: San Marino.
- Sánchez, M. y Corte, F. (2012). La precarización del trabajo. El caso de los maestros de educación básica en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 62, 25-54.
- Tedesco, J. y Tenti, E. (2002). *Nuevos tiempos y nuevos docentes*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco.
- Torres, R. (2005). *12 tesis para el cambio educativo. Justicia educativa y justicia económica*. S. C.: Fe y Alegría.
- Vaillant, D. (2005). *Formación de docentes en América Latina. Re-inventando el modelo tradicional*. Barcelona: Octaedro.

