

La estandarización de la evaluación

Las pruebas nacionales e internacionales
¿medición o evaluación?



Internacional de la Educación
para América Latina



UTDANNINGS
FORBUNDET

Realizado con la colaboración del sindicato
de educadores UEN de Noruega

Textos elaborados por el investigador Juan Arancibia para la
Internacional de la Educación para América Latina con base en
consultas realizadas a organizaciones afiliadas en toda la región.



Oficina Regional de Internacional de la Educación para América Latina
Tel: +506 22 23 78 10, 22 34 84 04
Apartado Postal: 1867-2050
america.latina@ei-ie-al.org
www.ei-ie-al.org

Derechos reservados:
Internacional de la Educación para América Latina
El contenido de esta publicación está destinado a la formación sindical.
Puede ser reproducido total o parcialmente sin fines de lucro y citando la
fuente. Se agradece notificación y envío de ejemplares.

Disponible para descargar en formato electrónico en:
www.ei-ie-al.org/publicaciones

Primera edición: abril de 2015

Material educativo. Ejemplar sin valor comercial. Producido por la
Internacional de la Educación para América Latina y de distribución gratuita.



Contenido

Índice de cuadros	4
Presentación	5
Introducción	7
PISA, la crónica de un “fracaso” anunciado o esperable	11
PISA para el desarrollo	18
Mediciones a través de pruebas nacionales estandarizadas para estudiantes	21
Argentina	22
Brasil	28
Chile	33
Colombia	38
Costa Rica	40
Ecuador	45
El Salvador	48
Honduras	50
México	53
Perú	57
República Dominicana	61
Uruguay	63
La evaluación docente	67
Argentina	68
Brasil	72
Chile	73
Colombia	80
Ecuador	82
Honduras	88
México	94
Perú	96
República Dominicana	100
Uruguay	103
Conclusiones	107
PISA y las pruebas nacionales estandarizadas de estudiantes	110
Propuestas para la evaluación de docentes	116
Bibliografía	121

Índice de cuadros

Cuadro N° 1: PISA 2012: ubicación y resultados de los países latinoamericanos	13	Cuadro N° 20: Costa Rica: prueba de bachillerato, porcentaje de aprobación, 1999-2013	42
Cuadro N° 2: PISA 2012: puntaje de países latinoamericanos en matemáticas y estudiantes debajo del nivel 2 y en los niveles 5 y 6	13	Cuadro N° 21: Costa Rica: prueba de bachillerato, porcentaje de aprobación por asignatura, 2006-2013	42
Cuadro N° 3: PISA: evolución de los resultados de los países entre 2006 y 2012	13	Cuadro N° 22: Ecuador: resultados de 3° grado en lenguaje y matemáticas	47
Cuadro N° 4: PISA 2012: resultados de países latinoamericanos participantes y su ubicación en el ranking por disciplina evaluada	15	Cuadro N° 23: Ecuador: resultados de 7° grado en lenguaje y matemáticas	47
Cuadro N° 5: PISA 2009: puntajes por países de acuerdo con la proporción pública y privada participante	16	Cuadro N° 24: Ecuador: resultados de 10° grado en lenguaje y matemáticas	47
Cuadro N° 6: Argentina: resultados por nivel de desempeño en ciencias naturales, 2° y 3° año de la educación secundaria	25	Cuadro N° 25: Ecuador: porcentaje de estudiantes por nivel y disciplina, SER Ecuador 2008	47
Cuadro N° 7: Argentina: resultados por nivel de desempeño en ciencias sociales, 2° y 3° año de la educación secundaria	25	Cuadro N° 26: Ecuador: porcentaje de estudiantes por nivel y disciplina, SER Ecuador 2008	48
Cuadro N° 8: Argentina: resultados por nivel de desempeño en matemáticas, 2° y 3° año de la educación secundaria	25	Cuadro N° 27: El Salvador: puntajes promedio nacional y por asignaturas en PAES	50
Cuadro N° 9: Argentina: resultados por nivel de desempeño en lengua, 2° y 3° año de la educación secundaria	25	Cuadro N° 28: El Salvador: puntajes promedio por propiedad, por asignaturas y nacional en PAES 2013	50
Cuadro N° 10: Brasil: promedio en lengua portuguesa y matemáticas	29	Cuadro N° 29: Honduras: porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño por grados en educación básica (lectura)	53
Cuadro N° 11: Brasil: resultados por entidad federativa y propiedad de las escuelas. SAEB/Prova Brasil 2011	29	Cuadro N° 30: Honduras: porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño por grados en educación básica (matemáticas)	53
Cuadro N° 12: Brasil: resultados en 3ª serie de enseñanza media. Por entidad federativa y propiedad. SAEB/Prova Brasil 2011	31	Cuadro N° 31: México: resultados de la prueba ENLACE en primaria (3°, 4°, 5° y 6° grado)	55
Cuadro N° 13: Brasil: porcentaje de alumnos por nivel de proeficiencia en lengua y matemáticas en 5° año de enseñanza básica. SAEB/Prova Brasil 2011	31	Cuadro N° 32: México: resultados de la prueba ENLACE en secundaria (1°, 2° y 3° grado)	55
Cuadro N° 14: Brasil: porcentaje de alumnos por nivel de proeficiencia en lengua portuguesa y matemáticas en 9° año de enseñanza básica. SAEB/Prova Brasil 2011	31	Cuadro N° 33: México: prueba ENLACE en educación superior en comunicación y matemáticas	56
Cuadro N° 15: Chile: rendimientos promedio SIMCE de II° medio por disciplina	35	Cuadro N° 34: México: ubicación de estudiantes en prueba ENLACE en educación media superior por propiedad	58
Cuadro N° 16: Chile: rendimientos promedio SIMCE de II° medio por disciplina y propiedad de las escuelas	35	Cuadro N° 35: Perú: porcentaje de estudiantes de 6° grado de primaria que logra ("aprueba") los aprendizajes esperados en matemáticas y comprensión de textos de acuerdo con el currículo según tipo de propiedad y escuela	59
Cuadro N° 17: Chile: puntajes promedio SIMCE 2012, 4° básico, según grupo socioeconómico	35	Cuadro N° 36: Perú: ubicación de los estudiantes de 2° grado de primaria en comprensión lectora, en general y por propiedad/gestión	59
Cuadro N° 18: Colombia: examen del estado de la educación media (SABER ICFES 11). Resultados promedio en núcleo común, matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y sociales	40	Cuadro N° 37: Perú: ubicación de los estudiantes de 2° grado de primaria en matemáticas, nacional y por propiedad	59
Cuadro N° 19: Colombia: puntaje promedio en el núcleo común por sector y zona, según grupo socioeconómico. Calendario A-2009	40	Cuadro N° 38: República Dominicana: promedios de puntaje de prueba (0-30) por asignatura, según nivel o modalidad y sector de propiedad/gestión	62
		Cuadro N° 39: Uruguay: porcentaje de alumnos en cada nivel de aprendizaje, 6° año de primaria, 2009	64
		Cuadro N° 40: Uruguay: resultados en lengua y matemáticas en 6° año de primaria, 2005-2009	64

Presentación

Esta investigación tiene como objetivo conocer los procesos de evaluación estandarizada de estudiantes y docentes que se vienen desarrollando en América Latina desde hace poco más de dos décadas.

Interesa conocer los objetivos explícitos e implícitos que estas evaluaciones persiguen y las maneras como ellas se realizan, teniendo en cuenta que estas evaluaciones están teniendo profundo impacto sobre muchos aspectos del proceso educativo. De manera general y desde la perspectiva de los trabajadores de la educación y sus organizaciones, estos impactos no son de carácter positivo.

En este trabajo se han incluido a los países de la región donde los procesos evaluativos están más extendidos, consolidados o donde, aunque recientes, presentan características más agresivas hacia el cuerpo docente.

Las organizaciones afiliadas a la Internacional de la Educación han combatido, en muchos aspectos, la estandarización de las llamadas evaluaciones y, sobre todo, su carácter punitivo. Especialmente, las apresuradas conclusiones que son tomadas a partir de las mediciones que, realizadas de forma estandarizadas, no consideran las especificidades de cada sector o los entornos en los que se da el proceso educativo.

Estas mediciones tampoco toman en cuenta los impactos no evaluados de las políticas neoliberales tendientes a la comercialización del proceso educativo y sus consecuencias en las poblaciones marginadas de las sociedades.

Introducción

Desde inicios de la década del 80, y sobre todo como resultado de la crisis económica mundial de los 70 y los caminos seguidos para su superación, se dio un cambio significativo en la visión y en la política educativa a nivel global. América Latina no quedó al margen de este proceso.

El cambio consistió en que el centro de la política educativa pasó de la expansión del sistema a concentrarse en lo que ocurría dentro del sistema. Se planteó que se estaba transitando de un enfoque que perseguía la expansión, es decir, la cantidad, hacia uno cuyo centro sería la calidad, sin abandonar la expansión de la cobertura.

Algunas de las políticas implementadas por los gobiernos para mejorar la calidad de la educación fueron y todavía son, entre otras, las siguientes: más horas y más días de clases, jornada extendida o escolar completa, descentralización,

impulso a la privatización, financiamiento compartido, privatización con financiamiento estatal, evaluación nacional e internacional (mucho evaluación estandarizada y centralizada), foco en los directores y su gestión, ranking y competencia entre escuelas.

En general, estas políticas¹ no nacieron desde el seno de la educación, y sus objetivos mayores tuvieron que ver poco y nada con ella. En realidad, estuvieron referidas a la gestión del sistema, a su financiamiento, a la privatización, la mercantilización y a la comercialización internacional, y lo que es clave a la formación del "capital humano", que aparecía como un requerimiento fundamental para el funcionamiento y la consolidación de la nueva forma capitalista-neoliberal, am-

1. Recordemos que los grandes impulsores y responsables de estas políticas en América Latina han sido y son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la propia OCDE y ciertamente los gobiernos nacionales al servicio del gran capital transnacional y nacional.

pliada de riqueza por las masas trabajadoras y su apropiación por el capital transnacionalizado, en el contexto de lo que el mundo oficial ha bautizado como la “sociedad del conocimiento”.

Dado que la formación del capital humano era el objetivo mayor de las nuevas políticas educativas, estas no surgieron desde las disciplinas que históricamente se han ocupado de la educación y sus propósitos, tampoco vinieron de organismos pertinentes como la UNESCO o UNICEF. No tienen su origen en la filosofía, ni en la psicología, ni en la pedagogía, ni en la sociología, sino en la economía y la administración de empresas, ambas hegemónicas hoy por la ideología neoliberal.

Los organismos que han tomado el control de estos procesos son las instituciones financieras internacionales (de aquí en adelante IFI), particularmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y organizaciones económicas como la Organización Económica de Países Desarrollados (OCDE, por sus siglas en inglés). A nivel nacional el control pasó en buena medida a los ministerios de Economía o de Hacienda, por lo cual los ministerios de Educación quedaron sometidos a ellos.

Desde esta perspectiva, y con la

medición y la cuantificación (que en esta visión sería lo científico) como elementos ideológicos centrales, desde hace algunos años vivimos una verdadera avalancha de realización de pruebas estandarizadas de evaluación, tanto a escala internacional como especialmente nacional. Adicionalmente, y con el objetivo de preparar, realizar y evaluar dichas pruebas nacionales, se han creado en todos los países organismos públicos y empresas privadas destinados a este fin.

A nivel internacional, la OCDE ha diseñado y puesto en práctica, entre sus miembros y con países que se incorporan al proceso, las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés). De acuerdo con lo señalado por la OCDE: “el Programa ha sido concebido como un recurso para ofrecer información abundante y detallada que permita a los países miembros adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos. Estas pruebas se realizan cada tres años y cubren las áreas de lectura, matemáticas y competencia científica”.² Entre ocho y diez países de América Latina han participado de estas pruebas, pero solo México y Chile son miembros de la OCDE.

2. OCDE, “El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve”, París, documento sin fecha consultado el 8-2-2012 en <www.oecd.org>.

Algunos países latinoamericanos han participado en las pruebas PISA desde que estas se iniciaron en el año 2000, y los resultados obtenidos los han ubicado prácticamente en los últimos lugares del ranking. Esto ha servido para que se desate una intensa campaña, desde algunos gobiernos, sectores empresariales y medios de comunicación que responden a los intereses dominantes, que ha culpabilizado a los docentes y sus organizaciones de la "mala calidad" de la educación. A partir de esta estigmatización pública, basada en los bajos resultados (aunque pueden estimarse normales para países subdesarrollados y las condiciones de operación de sus sistemas educativos), se vienen desarrollando sistemas de evaluación para los docentes, quienes fueron considerados los únicos responsables de esta situación.

De manera general la evaluación docente ha sido la consecuencia de imposiciones unilaterales de las autoridades de gobierno, con el apoyo y el aval de las IFI (BM, BID). En pocos casos las evaluaciones han sido negociadas con los docentes y sus organizaciones, y cuando ello ha ocurrido se ha dado en condiciones de relaciones de poder muy favorables a los gobiernos. La evaluación docente se viene utilizando principalmente como un mecanismo de precari-

zación de las relaciones laborales, de castigo a los trabajadores y secundariamente como mecanismo que pudiera dar lugar a cambios positivos en la formación docente y en las condiciones de trabajo.

Es necesario advertir que en este trabajo hemos incluido información cuantitativa y cualitativa de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales dirigidas a los estudiantes y de las pruebas nacionales destinadas a docentes, allí donde se ha contado con información. Incluirlas no supone de ninguna manera que se reconozca su validez como instrumentos que miden la calidad, o adecuados instrumentos para medir conocimientos. Se incluyen aquí en la medida en que diversos gobiernos les reconocen capacidad diagnóstica y toman medidas de política educativa a partir de ellos. Consideramos que los gobiernos que asumen los lineamientos educativos neoliberales siguen un guión predeterminado de reforma educativa.

Además, los resultados obtenidos en las evaluaciones (que ellos consideran insuficientes y que difunden) solo se usan para justificar los cambios que se vienen introduciendo y no representan un diagnóstico integral o adecuado de la situación educativa.

PISA, la crónica de un “fracaso” anunciado o esperable

La Internacional de la Educación (IE) a nivel mundial y la Internacional de la Educación de América Latina (IEAL) rechazan categóricamente las pruebas estandarizadas como medida única e indiscutible de la llamada “calidad de la educación”, y tienen amplias dudas de su utilidad como proceso evaluativo y fuente de información sólida para tomar decisiones; asimismo, las rechazan como un diagnóstico adecuado que permita levantar sobre ellas decisiones certeras de cambio. Sin embargo, ello no impide ni invalida que en este informe de investigación nos ocupemos de analizar sus resultados, sus tendencias y sus usos en y por los países de la región que las aplican.

Los resultados de la prueba PISA realizada en 2012, que fueron anunciados a fines de 2013 y en los cuales los países de la región aparecen en los últimos lugares, generaron y siguen generando escándalo y acusaciones en Améri-

ca Latina, especialmente por parte de los medios de comunicación en manos del sector empresarial, de actores políticos (sobre todo si hay elecciones cercanas) y en algunos casos de parte de autoridades gubernamentales interesadas en impulsar transformaciones hacia la mercantilización y la comercialización de la educación. Las acusaciones tienden a responsabilizar a los educadores y sus organizaciones de los resultados.

El hecho de que los países latinoamericanos tengan muy bajos resultados no supone una novedad para la región. Desde que se fueron incorporando paulatinamente a la prueba, la situación no ha cambiado tanto, es más, siempre han calificado en los últimos lugares. Por otro lado, se puede afirmar que la prueba PISA es una fotografía de los diferentes niveles de “desarrollo” de estos países y de su división de clases (particularmente en relación con los rangos extremos de los re-

sultados, es decir, aquellos países que quedan en el tope del ranking y aquellos que quedan al final). En la prueba PISA 2012, que tuvo énfasis en matemáticas, todos los países latinoamericanos quedaron entre los puestos 51 y 65, de los 65 países participantes (véase cuadro 1).

En el informe de la OCDE, se plantea que a los países latinoamericanos les tomaría entre 35 y 65 años para alcanzar a los desarrollados si siguen avanzando al ritmo que lo han venido haciendo, y que de manera general los estudiantes de 15 años muestran un atraso de dos años en sus niveles de conocimientos y competencias con respecto a los de los llamados países desarrollados.

Dado que la prueba 2012 se centró en matemáticas, el resultado que se toma como referente para establecer el ranking de países es el obtenido en esta disciplina. Como se puede apreciar, Chile obtuvo el primer lugar de la región en matemáticas, lectura y ciencias, y Perú, el último, no solo de Latinoamérica sino de los 65 países que se evaluaron. Puede notarse que los resultados para todos los países son más bajos en matemáticas que en los de lectura y ciencias; esto tampoco es novedoso, suele ocurrir lo mismo cuando se trabaja con evaluaciones en el aula para diferentes disciplinas.

Como se muestra en el cuadro 2, la mayoría de los estudiantes evaluados no logra obtener el nivel de suficiencia o de competencia básica, representado por el nivel 2 (en un rango de 1 a 6) y quedan por debajo de él. Los resultados van desde el 51.5% de Chile (el mejor evaluado) hasta el 74.6% de Perú (el peor evaluado). Por otra parte, solo Chile y Uruguay tienen más del 1% de los estudiantes en los niveles más altos (5 y 6). Puede observarse también que en ningún país el índice de desigualdad educativa alcanza el valor de 2, que implicaría que los de mejores resultados duplican el de los de menores. Con todas las reservas del caso respecto de la validez general de un índice específico, se advierte que la menor desigualdad se encuentra en Costa Rica (1.54) y la mayor en Perú (1.81). Chile, el país mejor evaluado, se encuentra en una situación intermedia (1.65).

El cuadro 3 revela, como tendencia general, que entre 2006 y 2009 los países avanzan en sus resultados, pero que en 2012 se presenta un estancamiento o retroceso, aunque los puntajes están levemente arriba en el 2006. Por otro lado, haciendo una afirmación generalizadora, se puede señalar que los países, desde que participan en PISA, fueron mejorando sus resultados hasta 2009. Vale recordar que los primeros en incorporarse fueron

Cuadro N° 1 PISA 2012: ubicación y resultados de los países latinoamericanos

	Ranking	Matemáticas	Diferencia (b)	Lectura	Ciencias
Chile	51	423	-71	441	445
México	53	413	-81	424	415
Uruguay	55	409	-85	411	416
Costa Rica	56	407	-87	441	429
Brasil	58	391	-97	410	405
Argentina	59	388	-103	396	406
Colombia	62	376	-118	403	399
Perú (a)	65	368	-126	384	373
Promedio OCDE		494		496	501

(a) Último lugar de todos los evaluados (b) Diferencia con el promedio de la OCDE
Fuente: Resultados de PISA 2012.

Cuadro N° 2 PISA 2012: puntaje de países latinoamericanos en matemáticas y estudiantes debajo del nivel 2 y en los niveles 5 y 6

	Matemáticas	Debajo nivel 2* (%)	Niveles 5 y 6	Desigualdad educativa**
Chile	423	51.5	1.6	1.65
México	413	54.7	0.6	1.59
Uruguay	409	55.8	1.4	1.77
Costa Rica	407	59.9	0.6	1.54
Brasil	391	67.1	0.8	1.66
Argentina	388	66.5	0.3	1.67
Colombia	376	73.6	0.3	1.66
Perú (a)	368	74.6	0.6	1.81
Promedio OCDE	494	23.1	12.6	

* El nivel 2 representa un nivel de suficiencia, de modo que los que están por debajo no lo alcanzan.
** Muestra la diferencia que se establece entre el 10% de estudiantes con los más bajos rendimientos y el 10% con los más altos.

Cuadro N° 3 PISA: evolución de los resultados de los países entre 2006 y 2012

	Matemáticas			Lectura			Ciencias		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
Argentina	381	388	388	374	398	396	391	401	406
Brasil	370	386	391	393	412	410	390	405	405
Chile	411	421	423	442	449	441	438	447	445
Costa Rica	*	*	407	*	*	441	*	*	429
Colombia	370	381	376	385	413	403	388	402	399
México	406	419	413	410	425	422	410	416	415
Perú	*	365	368	*	370	368	*	369	373
Uruguay	427	427	409	413	426	411	428	427	416
Media OCDE	498	496	494	492	493	496	500	493	501

Fuente: Informes OCDE 2006, 2009 y 2012.

México y Brasil, aunque hoy solo México y Chile son miembros plenos del organismo; los demás participan como invitados y a propia solicitud. Entonces, ¿cuáles serían las razones para este estancamiento o descenso?

Aunque las causas pueden ser múltiples, los reportes de Pisa vienen insistiendo en algunas interpretaciones que resultaría adecuado tener en consideración. Por ejemplo:

Confirman que las escuelas privadas no son más efectivas que las públicas cuando al hacer el análisis se toman en cuenta los niveles socioeconómicos de las familias, es decir que el proceso generalizado de privatización a diferentes ritmos que se está dando en casi toda la región, no tendría un efecto benéfico sobre la calidad (neoliberal) de la misma, hay que recordar que Chile es el ejemplo paradigmático de ese proceso.

También se señala que los sistemas en los que se hace competir a las escuelas no se ha encontrado que dicha competencia se asocie con mejores logros, pero sí se asocia con más inequidad.

Afirman que los sistemas segmentados, académicamente selectivos y socialmente segregados, tienden a alcanzar menores logros y a perjudicar adicionalmente a los alumnos con mayores desventajas.

Se constata de manera muy visible que los logros de los alumnos en matemáticas dependen más de la situación socioeconómica y cultural de sus padres, que de otras razones.

Otra cuestión muy importante es que ha crecido el porcentaje de jóvenes de 15 años en la escuela³ y que ellos provienen en su inmensa mayoría de sectores sociales en desventaja, lo cual “naturalmente” podría estar haciendo bajar los promedios en la prueba.

A partir de este informe se puede aventurar la hipótesis de que el “efecto adiestramiento” está perdiendo dinamismo y tocando fondo. Veamos de qué se trata. En la primera etapa opera un efecto de progresivo conocimiento para todos los actores involucrados (alumnos, maestros, directores, autoridades, ministerios, etc.) y eso explicaría en parte los avances iniciales. Se suma a lo anterior la fetichización de la prueba, es decir, su endiosamiento y colocación como la medida suprema e indiscutible de la calidad educativa. Los rankings de escuelas, las valoraciones y estigmatizaciones sociales, e incluso las recompensas económicas, inducen fuertemente a los actores a prepararse para la prueba; a esto nos referimos con “adiestramiento”. Pero todos esos efectos tienen un techo, y es posible que en lo esencial ya se haya llegado a ese límite; motivo por el cual el año 2012 muestra un estancamiento y algún retroceso (véase cuadro 4).

3. Es claro que en los últimos años ha aumentado la cobertura en secundaria, pero todavía está lejos de lo necesario y recomendable y lejos del 100%, que sería la aspiración mayor.

Parece claro que no se avanza más en los resultados en esta discutible y controvertida prueba, especialmente situada como la máxima expresión de la medición de la calidad, sin la participación real de los actores involucrados en la tarea y en las decisiones sobre los cambios educativos (especialmente de los educadores y sus organizaciones) y lo que es fundamental, sin la realización de transformaciones profundas de todos los elementos y aspectos que condicionan los procesos, incluidos procesos socio-políticos que disminuyan las inequidades y las desigualdades y generen inclusión y participación social.

El cuadro 5 se observan los resultados obtenidos por los estudiantes participantes en PISA 2009 que pertenecen a escuelas públicas o privadas; los resultados son favora-

bles para las privadas. Panamá, con 132 puntos y 16.9% de estudiantes provenientes de escuelas privadas, es el que muestra mayor diferencial en lectura, que es el énfasis de 2009. Brasil es el país con menor educación privada (8.4%) y tiene una diferencia de rendimiento en lectura de 121 puntos; esto es lógico porque la educación privada en dicho país es más elitista. Los 35 puntos de diferencia de Chile, que es el país con más escuelas privadas (52.7%), nos dicen que la educación privada no es mejor que la pública (la diferencia desaparece al introducir en el análisis la desigualdad socioeconómica); además, la menor distancia refleja también que la educación privada está más extendida. El caso de México es llamativo, pues tiene un alto porcentaje de educación pública (89.4%) y un bajo porcentaje de la privada (10.6%), pero la distancia entre

Cuadro N° 4 PISA 2012: resultados de países latinoamericanos participantes y su ubicación en el ranking por disciplina evaluada

2012								
Habilidad lectora			Matemáticas			Ciencias		
51	Chile	441	51	Chile	423	51	Chile	445
52	Costa Rica	441	53	México	413	52	Costa Rica	429
53	México	422	55	Uruguay	409	54	Uruguay	416
55	Uruguay	411	56	Costa Rica	407	55	México	415
56	Brasil	410	58	Brasil	391	57	Argentina	406
63	Colombia	403	59	Argentina	388	58	Brasil	405
58	Argentina	396	62	Colombia	376	59	Colombia	399
65	Perú	368	65	Perú	368	65	Perú	373
	Media OCDE	496		Media OCDE	494		Media OCDE	501

Fuente: Resultados de PISA 2012.

ellos es la segunda más baja de todos los latinoamericanos (solo 50 puntos), lo cual refleja una educación pública con los segundos mejores resultados de todos los latinoamericanos del 2009 y con una educación privada que queda en el cuarto lugar. Tanto Chile como México desmienten claramente la tesis de que la educación privada (en este caso en lectura) es mejor que la pública.

La OCDE declara que en la mayoría de los países y economías que participan de las pruebas PISA, el contexto socioeconómico medio de los alumnos de los centros privados es más ventajoso que el de quienes estudian en centros públicos, en referencia a Chile, México, Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay. La diferencia

entre el contexto socioeconómico de estos dos grupos es importante y a partir de ello la organización agrega algo fundamental: "Una vez tomada en cuenta la ventaja socioeconómica, el rendimiento de los centros públicos y privados suele ser muy parecido" (OCDE, 2012, p. 2). Anteriormente se había planteado que si a los alumnos "...se les agrupa en centros públicos y privados, según el patrimonio familiar, las oportunidades y los resultados educativos pasarían a ser desiguales y se socavaría la cohesión social" (OCDE, 2012, p. 1). Esto último constituye una perfecta descripción del proceso ocurrido en Chile, pues en 2004 la OCDE afirmó que la educación chilena era de las más desiguales y segmentadas del mundo (OCDE, 2004).

Cuadro N° 5 PISA 2009: puntajes por países de acuerdo con la proporción pública y privada participante*

	Educación pública				Educación privada				**
	%	Lectura	Matemáticas	Ciencias	%	Lectura	Matemáticas	Ciencias	
Chile	47.3	423	398	425	52.7	458	463	480	35
México	89.4	420	414	411	10.6	470	458	457	50
Uruguay	82.5	409	411	411	17.5	505	501	502	96
Colombia	83.7	400	369	389	16.3	465	411	440	65
Brasil	91.6	398	373	393	8.4	519	490	508	121
Argentina	64,7	367	363	372	35,3	454	435	453	87
Perú	82.4	350	346	351	17.6	433	429	428	83
Panamá	83.1	343	338	352	16.9	475	443	464	132
Promedio OCDE	83.3	488	491	496	16.7	514	518	524	

Fuente: PISA 2009, OCDE (en español).

* Los porcentajes corresponden a la proporción pública y privada de alumnos participantes en la muestra de la prueba.

** Diferencial entre la educación pública y privada en comprensión lectora, que fue el énfasis de PISA 2009 y que es lo que normalmente se usa para construir el ranking de países.

En el 2013 el Sector Educativo del Mercosur, compuesto por los ministros de Educación del organismo, y en el que participaron autoridades y representantes de los ministerios de Educación de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República Oriental del Uruguay y los aportes del Estado Plurinacional de Bolivia, que actualmente no participa de PISA,⁴ reunido con el Sector Educativo de las Centrales Sindicales del Mercosur (CCSS),⁵ y luego de debatir sobre la estandarización, evaluación educativa y prueba Pisa, decidieron enviar una carta al responsable de la prueba Pisa en la OCDE, donde se plantea y se sostiene que:

La evaluación a estudiantes de 15 años, en el caso de nuestra región, encierra diferencias significativas en relación a su trayecto educativo y a su escolaridad. Las recientes políticas de universalización de la educación básica y las estrategias para abatir la deserción, la inclusión y reinserción de los estudiantes generan rezago escolar. Sería deseable que, al informar los resultados, se considerara en forma separada la información de las siguientes poblaciones: a) población de 15 años que se encuentra en el grado/año correspondiente a su edad teórica y b) población de 15 años que pre-

senta rezago escolar. Permitiría obtener más información en relación a los sistemas educativos y acotaría las diferencias con los países que tienen universalizada la educación obligatoria.

Además, agrega:

No compartimos la forma de presentación de resultados, poniendo el foco en los rankings de países. Es importante conocer las experiencias y los resultados de otros países para comprender mejor nuestra realidad, no obstante el efecto de la difusión de los resultados presentados de esta forma no contribuye a generar un ámbito de análisis y debate reflexivo, promoviendo más bien la competencia. Se deberían buscar modalidades de divulgación que no se centren en la posición relativa de los países y que contemplen las diferencias estructurales de cada país. En todo caso, los ordenamientos a priorizar deberían ser aquellos que tienen en cuenta el contexto socioeconómico y cultural de los países, no solo de los estudiantes. Estas tablas fueron incluidas, en el caso de PISA 2009, en el Volumen II, por lo cual pasan inadvertidas para la mayoría de los usuarios. Algo similar podría ocurrir en cuanto a la participación de países y de ciudades, estados o regiones que no podrán incluirse en las mismas tablas.

Dada la creciente participación de países que integran el MERCOSUR y la diversidad cultural de los pueblos, se debería asegurar que las pruebas incluyan situaciones apropiadas a los contextos de vida de los jóvenes de la región. Una de las preocupaciones constantes de nuestros representantes en las instancias técnicas y políticas de PISA ha sido atender la adecuación de las situaciones planteadas en las pruebas a los contextos socioculturales de nuestros estudiantes. Este es un aspecto que debería ser mejorado,

4. Los representantes de los ministerios de Educación de Colombia y Chile señalaron expresamente no firmar la carta.

5. Las centrales sindicales de docentes son: de la Argentina, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP); de Brasil, la Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); de Uruguay, la Federación Uruguaya de Magisterio-Trabajadores de Educación Primaria (FUM-TEP); de Paraguay, la Unión Nacional de Educadores (UNE); y de Chile, el Colegio de Profesores de Chile.

para que los resultados que produce el estudio nos proporcionen mejor información sobre el desempeño de nuestros jóvenes.

Y finalmente se señala:

Entendemos necesario que se permita la diversidad de software de aplicación de las pruebas en modalidad digital para que no constituya una limitación para los países, incluyendo el software libre y abierto entre las posibles aplicaciones. Estas propuestas pretenden mejorar la aplicación de una prueba internacionalmente reconocida. Los países de la región que participan en las pruebas PISA lo hacen con entera conciencia de su valor. Al mismo tiempo, deseamos a través de estas reflexiones, contribuir a un mejor aprovechamiento de los resultados de las pruebas para informar adecuadamente a la sociedad y para promover una reflexión constructiva en la búsqueda de una educación de calidad.

El único resultado visible que parece haber tenido la carta es que Brasil ha sido invitado para ser parte del Consejo Directivo que maneja la prueba PISA.

PISA para el desarrollo

Recientemente ha conocido la luz una nueva propuesta de la OCDE. Se trata de la prueba PISA para el desarrollo, un proyecto diseñado por este organismo destinado a aumentar la participación de los países en desarrollo en las pruebas PISA. Según la propia OCDE,⁶ el ob-

6. The OECD's contribution on education to the post-2015 framework: PISA for development. Disponible en <<http://www.oecd.org/dac/POST-2015%20paper%20education.pdf>>.

jetivo de estas pruebas es aumentar la pertinencia política de PISA en los países en desarrollo a través de herramientas de medición cuyo marco analítico se ajuste al contexto de estos países, pero cuyos resultados se enmarquen en las mismas escalas comparativas de PISA. Además, a diferencia de las pruebas PISA tradicionales, la metodología incluirá entre la población evaluada a jóvenes de 15 años que hayan dejado la escuela.

Para la OCDE, este proyecto es un reflejo del énfasis que el discurso post-2015 pone en el aprendizaje, y enlaza estas pruebas con el proceso de la agenda educativa post-2015 que, la OCDE anticipa, se focalizará en el aprendizaje, en el acceso y la equidad, e incorporará a la educación secundaria como foco de trabajo, sin dejar de lado el interés por la primaria. El sistema PISA aparece así como un posible punto de partida para la medición del progreso hacia los nuevos objetivos educativos posteriores al 2015.

La OCDE ya ha comenzado el trabajo técnico para la implementación de un proyecto piloto de tres años. Asimismo, se ha propuesto realizar una evaluación independiente del proceso a finales de

PISA para el desarrollo. Primera Reunión del Grupo Asesor Internacional. Resultados esperados de la reunión, 27-28 de mayo de 2014, París, Francia.

2016. Ocho países de las regiones de América Latina, África y Asia-Pacífico han sido invitados a firmar acuerdos con la OCDE para participar en estas nuevas pruebas. Ecuador ha sido el primero en firmar. Algunos de los países invitados son Senegal, Zambia, Guatemala, Tanzania, Cambodia, Sri Lanka y Rwanda.

El BM cofinanciará este proyecto (en una primera fase aportará 2.5 millones de euros en gastos internacionales para la realización de talleres e investigación). Otros socios

serán países donantes miembros de la OCDE y agencias internacionales (UNESCO, UNICEF, EFA, GMR, CONFEMEN, PASEC y LLECE).

Según PISA, el primer paso será seleccionar a través de un proceso de licitación a un contratante internacional que desarrolle los instrumentos de evaluación pertinentes (no hay datos precisos acerca de cuándo se definirá al contratante). Entre otras cuestiones relevantes, este será un nuevo espacio para las transnacionales del negocio educativo.

Mediciones a través de pruebas nacionales estandarizadas para estudiantes

Desde hace tres décadas se ha generado en la región latinoamericana una creciente instauración de sistemas nacionales de evaluación educativa a través de pruebas nacionales estandarizadas. El sistema no se ha generalizado al mismo tiempo, ni de manera homogénea en los distintos países, pero esta es la tendencia dominante actual.

No obstante, los procesos de evaluación arrancaron en la década del 60 con pruebas estandarizadas para ingreso a las universidades, aunque también se usaron y se siguen usando en algunos casos (Colombia) como exámenes de Estado de finalización de la educación secundaria o media superior. A partir de esas experiencias de los 60 y 70, de manera paulatina se fueron desarrollando evaluaciones en educación básica y secundaria

hasta llegar a la fiebre evaluativa de los 90, y su ampliación y consolidación en los años 2000.

Según el discurso oficial las pruebas estandarizadas miden la calidad de la educación y en función de sus resultados se estarían realizando las reformas y cambios diversos en los sistemas educativos de América Latina.

Antes de hacer un análisis crítico del discurso sobre la calidad medida por las pruebas, será conveniente hacer un recorrido por sus características y resultados en los países de la región.

Vale recordar que Chile (durante la dictadura de Pinochet) fue el primero que ajustó su sistema educativo y su medición a las propuestas de la globalización neoliberal, hace más de 30 años.

Argentina

En este país y en general en toda la región, desde los 80 y con mayor profundidad durante los 90, se fue imponiendo la evaluación estandarizada de los aprendizajes de los estudiantes, en consonancia con las “sugerencias” de las agencias internacionales, especialmente las financieras como el BM. Esta evaluación estandarizada se fue instalando como la única forma de conocer qué pasaba en el sistema educativo y fue adoptada como sinónimo de evaluación de la calidad, lo que restringió groseramente la complejidad de la educación, y se asumió una muy cuestionable pretensión de universalidad.

Nos dice CTERA que para historizar ese proceso se debe señalar que en el año 1988 se encuentra el primer registro de pruebas estandarizadas de evaluación de la calidad en la Argentina. En ese momento el Ministerio de Educación de la Nación, en conjunto con la UNESCO y el BM, evaluó logros de aprendizaje en la enseñanza secundaria de las asignaturas ciencias sociales, naturales y matemáticas. La muestra fue realizada en 19 escuelas de siete provincias, con un total de 1.894 alumnos de 3° y 5° año seleccionados por sorteo. Al año siguiente, se evaluaron los logros de los aprendizajes en

las áreas de lengua y matemáticas de las y los estudiantes del último año del nivel primario y secundario, en 63 establecimientos de nueve provincias y en la Ciudad de Buenos Aires.

En 1991 se aplicaron pruebas de rendimiento en las áreas de lengua y matemáticas para 2° y 4° año de nivel secundario. En este relevamiento se incorporaron encuestas a directores y docentes y algunas características de los establecimientos. Los responsables de la política educativa de ese entonces tomaron la decisión de hacer públicos algunos resultados en los medios escritos y generar un debate, donde se planteaba que los logros obtenidos por los estudiantes eran bajos para los estándares de dicha concepción.

Para el año 1993 se crea el Sistema Nacional de Evaluación (SINEC) como parte de la reestructuración del Ministerio de Educación de la Nación, en consonancia con la Ley Federal de Educación (LFE) sancionada en 1992. Durante esos años se fue articulando a la evaluación con el discurso tecnocrático para sustentar la justificación de los ajustes y golpear la fuerte legitimidad que tenía la escuela pública.

Las luchas y los planteamientos de CTERA y el cambio de gobierno desde uno neoliberal hacia otro

de carácter progresista permite la emisión de una nueva ley de educación. Así, desde diciembre de 2006 con la Ley de Educación Nacional (LEN) se comienza a plantear un cambio en el paradigma de evaluación que sostenían la LFE y las políticas educativas de los 90, sin que por ello desaparezcan las diferentes evaluaciones estandarizadas. La LEN expresa en buena medida las reivindicaciones sostenidas en las luchas de las y los trabajadores de la educación organizados en la CTERA y de un amplio espectro de organizaciones populares que resistieron al neoliberalismo. Esta lucha generó las condiciones para lograr que se atendiera un reclamo sostenido durante más de diez años: la derogación de la LFE y la sanción de una nueva ley de educación que recogiera los conocimientos y posicionamientos producidos colectivamente.

En esta nueva etapa se reabre la discusión sobre la concepción de evaluación y los modos de implementarla, pero aún se arrastran fuertes secuelas neoliberales. En este proceso se crea el documento "Hacia una nueva cultura de la evaluación y responsabilidad por los resultados", elaborado en el año 2008 por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación. Si bien en el documento no se identi-

fica "evaluación" con "medición", ni se la restringe a la valoración de los rendimientos de los estudiantes, se sigue sosteniendo una fuerte insistencia sobre los resultados. CTERA aportó una lectura crítica del texto⁷ en la cual se afirma que en la historización realizada del período 1992 hasta 2002, y respecto de la participación de la Argentina en proyectos internacionales de evaluación de la calidad educativa, no se presentan autocríticas ni se reconoce que estos operativos no aportaron al mejoramiento de la educación, y que fueron meras mediciones de resultados sin incorporar ninguna variable política, socioeconómica o cultural.

Por otra parte, en el país se vienen realizando los ONE (Operativo Nacional de Evaluación), que a partir de los resultados los estudiantes son clasificados en cuatro categorías que se describen a continuación (véanse cuadros 6-9):

Nivel alto. Los estudiantes de este nivel logran un desempeño destacado en el dominio del conjunto de contenidos y capacidades cognitivas evaluadas y esperables, según los documentos curriculares jurisdiccionales y los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) considerados como referentes.

7. CTERA envía al Ministerio de Educación y publica el documento: "Análisis del documento borrador de la DINIECE: Hacia una nueva cultura de la evaluación y responsabilidad por los resultados", mayo de 2008.

Nivel medio. Los estudiantes de este nivel logran un desempeño satisfactorio en el dominio del conjunto de contenidos y capacidades cognitivas evaluadas y esperables, según los documentos curriculares jurisdiccionales y los NAP considerados como referentes.

Nivel bajo. Los estudiantes de este nivel logran un desempeño elemental o poco satisfactorio en el dominio del conjunto de contenidos y las capacidades cognitivas evaluadas y esperables, según los documentos curriculares jurisdiccionales y los NAP considerados como referentes.

Se observa una tendencia a la mejora de los resultados de 2° y 3° año de la Educación Secundaria en el ONE 2010 comparado con el de 2007, ya que se presenta un menor porcentaje de estudiantes en el nivel bajo y un mayor porcentaje en el nivel medio. Esta tendencia confirma los hallazgos trazados por el Censo de Finalización del ONE 2010. Según las autoridades, el ONE, entendido como una herramienta sólida y potente, brinda un indicador educativo indispensable para repensar y diseñar políticas públicas inclusivas y con justicia social.

No obstante las pruebas estandarizadas continúan, los responsables del documento "Operati-

vo Nacional de Evaluación 2010, Censo de Finalización de la Educación Secundaria. Informe de Resultados" se preguntan si el resultado de las pruebas es una medida de la calidad educativa. También señalan como elemento de legitimación de su quehacer que los ONE que implementa el Ministerio de Educación de la Nación, en articulación con el conjunto de los ministerios de Educación provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, actualmente se enmarcan en el Plan de Acciones de Evaluación de Componentes de la Calidad Educativa que fue aprobado por el Consejo Federal de Educación en la asamblea celebrada en septiembre de 2010.

En dicha resolución, los ministros establecen:

...desde una concepción ampliada de calidad educativa que entiende a la educación como un derecho y no como un privilegio de algunos pocos, es posible afirmar que otras dimensiones, además de la eficiencia y la eficacia, integran este concepto. Nociones tales como igualdad de oportunidades, inclusión educativa, respeto a la diversidad, justicia social, relevancia y pertinencia de los aprendizajes, están indisolublemente ligadas al concepto de calidad educativa. En ese marco, la evaluación de desempeños es solo un indicador de la calidad educativa (Res. N° 116/10 CFE; DINIECE, 2010, pp. 5-6).⁸

8. Citado en: "Operativo Nacional de Evaluación 2010 2°/3° año de la Educación Secundaria. Informe de Resultados", DINIECE, Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa.

Cuadro N° 6

Argentina: resultados por nivel de desempeño en ciencias naturales, 2° y 3° año de la educación secundaria

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	11.8%	48.3%	8.8%	49.7%
Medio	36.5%		40.9%	
Bajo		51.7%		50.3%

Cuadro N° 7

Argentina: resultados por nivel de desempeño en ciencias sociales, 2° y 3° año de la educación secundaria

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	10.5%	66.5%	12.0%	70.9%
Medio	56.0%		58.9%	
Bajo		33.5%		29.1%

Cuadro N° 8

Argentina: resultados por nivel de desempeño en matemáticas, 2° y 3° año de la educación secundaria

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	10.3%	35.0%	16.1%	44.1%
Medio	24.7%		28.0%	
Bajo		65.0%		55.9%

Cuadro N° 9

Argentina: resultados por nivel de desempeño en lengua, 2° y 3° año de la educación secundaria

Niveles de desempeño	2007		2010	
Alto	17.1%	70.8%	16.3%	75.6%
Medio	53.7%		59.3%	
Bajo		29.2%		24.4%

Fuente: "Operativo Nacional de Evaluación 2010 2°/3° año de la Educación Secundaria. Informe de Resultados". DINIECE, Departamento de Evaluación de la Calidad Educativa.

A partir de lo anterior, los responsables del informe concluyen:

...en síntesis el pleno de los ministros de Educación del país entiende que los desempeños evidenciados por los estudiantes, en las pruebas estandarizadas, son un indicador de la calidad de los aprendizajes que promueve o posibilita un sistema educativo y/o aun una institución (DINIECE, 2010, p. 6).

La prueba censal realizada en 2010 muestra que en tres de las áreas evaluadas —matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales— disminuye entre 12 y 21% la cantidad de estudiantes con rendimientos bajos. El mayor porcentaje de estudiantes en todas las áreas se concentra en el nivel de desempeño medio, lo que equivale a un rendimiento satisfactorio en la prueba. El porcentaje de estudiantes que se ubica en los niveles de desempeño medio y alto es de 65.5% en ciencias naturales, 70% en ciencias sociales y matemáticas, y 73.7% en lengua (véanse cuadros 6 a 9).

En matemáticas, el porcentaje de alumnos en nivel medio se incrementa respecto de 2007 con 18.6%, mientras que el nivel alto decrece en 3.8%. Además, si se consideran en conjunto los niveles de rendimiento alto y medio, el porcentaje de alumnos que alcanza desempeños satisfactorios o destacados es del 70%, y supera así por 26% a los que se ubicaban allí en 2007 (44%).

En ciencias naturales se observa también un aumento del porcentaje de alumnos que se ubican en el nivel medio, del 18%, y en el nivel alto el incremento es de 3.3%.

En lengua se observa un aumento del 5% de estudiantes con desempeño bajo, respecto del año 2007 (cuadro 9). No obstante, esta área es la que presenta menor porcentaje de alumnos en el nivel bajo. Asimismo, lengua es el área que presenta el porcentaje más alto de alumnos con rendimiento alto (20.4%) y también es el área que mayor porcentaje de alumnos presenta para el conjunto de rendimientos altos y medios (73.7%).

En ciencias sociales el incremento de alumnos en el nivel alto de la prueba para el total del país es de 6.4%.

Entre las conclusiones el documento citado establece:

No menos importante es destacar que esta mejora sensible observada en los resultados del ONE 2010 va de la mano con un aumento de los índices de escolarización y egreso en el nivel secundario que se viene operando desde el año 2003 (DINIECE, 2010, p. 20).

La CTERA ha realizado una aguda crítica a los procesos de evaluación estandarizados:

Cabe destacar que más allá de que los "Operativos Nacionales de Evaluación" (ONE) pretenden brindar orientaciones para la mejora de la

enseñanza e intentan contextualizar los resultados, la difusión de estos materiales suele ser tardía, y además su carácter externo produce ajenidad en los docentes. Por todo esto no llegan a ser significativos para la reflexión ni mucho menos para mejorar las prácticas institucionales y pedagógico-didácticas.

La evaluación estandarizada (a través de pruebas, evaluaciones en línea, etc.) es una forma de descontextualización educativa que beneficia a ciertos grupos privilegiados, y por lo tanto es contradictoria al sostenimiento de sistemas educativos públicos que buscan ampliar la integración y la inclusión social. Especialmente en educación el contexto es esencial, ya que es allí donde adquieren significación la enseñanza y los aprendizajes, por lo cual la preocupación por respetar la diversidad implica necesariamente su consideración. El esfuerzo por homogeneizar y crear estándares responde a la preocupación por descontextualizar e invisibilizar privilegios, pero nada aporta para mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

A partir de diciembre de 2006 con la LEN se comienza a plantear un cambio en el paradigma de evaluación que sostenían la LFE y las políticas educativas de los 90, a pesar de que se da continuidad a las diferentes evaluaciones estandarizadas. La LEN expresa en buena medida

las reivindicaciones sostenidas en las luchas de las y los trabajadores de la educación organizados en CTERA y de un amplio espectro de organizaciones populares que resistieron al neoliberalismo. Esta lucha generó las condiciones para lograr un reclamo ininterrumpido de más de diez años: la derogación de la LFE y la sanción de una nueva ley de educación que recogiera los conocimientos y posicionamientos producidos colectivamente.

En esta nueva etapa se reabre la discusión sobre la concepción de evaluación y los modos de implementarla, que arrastran aún fuertes secuelas neoliberales. A partir de este proceso surge el documento "Hacia una nueva cultura de la evaluación y responsabilidad por los resultados", elaborado en el año 2008 por la DINIECE del Ministerio de Educación de la Nación. Si bien en el documento no se identifica "evaluación" con "medición", ni se la restringe a la valoración de los rendimientos de los estudiantes, se sigue sosteniendo una fuerte insistencia sobre los resultados. CTERA aportó una lectura crítica del texto⁹ en la cual se afirma que en la historización realizada del período 1992 hasta 2002, y respecto de la participación de la Argentina en proyectos

9. CTERA envía al Ministerio de Educación y publica el documento: "Análisis del documento borrador de la DINIECE: Hacia una nueva cultura de la evaluación y responsabilidad por los resultados", mayo de 2008.

internacionales de evaluación de la calidad educativa, no se presentan autocriticas ni se reconoce que estos operativos no aportaron al mejoramiento de la educación, y que fueron meras mediciones de resultados sin incorporar ninguna variable política, socioeconómica o cultural.

Este debate continúa y actualmente se ha logrado ampliar el conocimiento de los posicionamientos críticos, que cuestionan la legitimidad de las pruebas estandarizadas, especialmente cuando se aplican dispositivos tecnocráticos sin la participación de las y los trabajadores. A partir del consenso de que solo a través de procesos donde las y los docentes tengan un lugar protagónico, se logrará avanzar en la mejora de las prácticas institucionales, pedagógicas y didácticas; solo con la mejora en conjunto de las condiciones materiales y simbólicas en la que se realiza el trabajo de enseñar, realmente se podrá impactar en la calidad de los aprendizajes (CTERA, 2013, pp. 2-3).

Brasil

El sistema de evaluación de educación básica denominado Saeb/ Prova Brasil se inició en 1990 como evaluación externa al sistema y se aplica cada dos años por el Instituto Nacional de Estudios

e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Se trata de la aplicación de pruebas estandarizadas para lengua portuguesa, matemáticas y cuestionarios socioeconómicos dirigidos a estudiantes de 5° y 9° año de educación básica. Los cuestionarios socioeconómicos también son aplicados a directores y profesores de los centros evaluados.

Las escuelas evaluadas se dividen en dos grupos, las que reciben evaluación censal que pertenecen a la federación, a los estados y a los municipios, tanto del área urbana como rural. Para ser parte de la evaluación censal es necesario que en los cursos de 5° y 9° haya un mínimo de 20 alumnos matriculados. Los resultados en este caso son divulgados por la escuela. El otro grupo es el de las escuelas que participan en la evaluación muestral, aquellas que tienen entre 10 y 19 alumnos en 5° y 9° grado de enseñanza básica privada. También se hace evaluación muestral para escuelas públicas y privadas que tienen 10 o más alumnos de 3° año de enseñanza media. Los resultados de la aplicación muestral son presentados por estados, regiones y a nivel federación como un todo, es decir, a nivel nacional. También son presentados por propiedad-gestión, es decir, público y privado, por localización y área rural y urbana.

Hasta 1993 la prueba Saeb utilizó la teoría clásica de test (TCT), pero en 1993 se cambió a la metodología de respuesta al ítem (TRI), aplicada desde 1995, que posibilitó la comparación de los resultados a lo largo del tiempo.

Los resultados de Saeb/Prova Brasil fundamentan el cálculo del índice de desenvolvimiento de la educación básica (IDEB). Dicha

información está disponible para toda la sociedad, que puede hacer un seguimiento de los resultados a nivel de escuelas, estados, regiones y del sistema en su conjunto. Además, los resultados están diferenciados en urbano y rural, y por propiedad-gestión.

Las pruebas estandarizadas muestran que entre 1995 y 2005, es decir, en diez años, en lengua hay

Cuadro N° 10 Brasil: promedio en lengua portuguesa y matemáticas

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Dif.
4ª serie EB	188.3	186.5	170.7	165.1	169.4	172.3	+2.9
8ª serie EB	256.1	250.0	232.9	235.2	232.0	231.9	-0.1
3ª serie EM	290.0	283.9	266.6	262.3	266.7	257.6	-0.1
4ª serie EB	190.6	190.8	181.0	176.3	177.1	182.4	+5.3
8ª serie EB	253.2	250.0	246.4	243.4	245.0	239.5	-5.5
3ª serie EM	281.9	288.7	280.3	276.7	278.7	271.3	-7.4

Fuente: INEP-DAEB, SAEB/Prova Brasil 2011.

Nota: 4ª serie corresponde a 5º año y 8ª serie a 9º año de enseñanza básica (EB) y 3ª serie es el último año de estudio de la enseñanza media (EM).

Cuadro N° 11 Brasil: resultados por entidad federativa y propiedad de las escuelas. SAEB/Prova Brasil 2011

	Total país	Federal	Estatal	Municipal	Pública	Privada
Lengua (5º año)	190.6	235.2	190.6	183.9	185.7	222.7
Matemáticas (5º año)	209.6	257.7	209.8	202.7	204.6	242.8
Lengua (9º año)	243.0	298.8	238.7	233.5	236.8	282.1
Matemáticas (9º año)	250.6	323.5	244.7	240.2	243.2	298.3

Fuente: INEP-DAEB. SAEB/Prova Brasil 2011.

poco progreso salvo en la 4ª serie de educación básica. En lo que se refiere a matemáticas se presenta igualmente un progreso en la 4ª serie, pero una caída en la 8ª serie de educación básica y en la 3ª serie de educación media (véase cuadro 10).

Los resultados de las escuelas federales de enseñanza básica son mejores que los de las estatales, y estas mejores que las municipales. Por otra parte, las escuelas de propiedad privada muestran resultados superiores que las públicas, pero son resultados que no están filtrados por los niveles socioeconómicos, que siempre son más bajos en las públicas (véase cuadro 11).

Algo similar a lo reseñado para la educación básica ocurre en la educación media, lo federal está por delante de lo estatal y lo privado delante de lo público, tanto en lengua como en matemáticas (véase cuadro 12).

Los resultados se organizan en escalas de proeficiencia y por área de conocimientos. La escala de lengua portuguesa posee 10 niveles y la de matemáticas tiene 13. Las escalas están definidas por niveles de conocimientos y destrezas alcanzadas, pero en la información obtenida no queda claro cuál sería la línea divisoria entre la insufi-

ciencia y la eficiencia y los niveles dentro de ellas (véanse cuadros 13 y 14). De cualquier modo los resultados son mejores en 9º año que en 5º. En efecto, simplemente para comparar los extremos puede verse que en 5º año hay un mayor porcentaje de estudiantes en nivel 0 tanto en lengua como en matemáticas (7 y 2.2%) en relación con el 9º (0.3 y 0.2%). En el nivel 9 del 5º año hay menos estudiantes (0.2 y 1.7%) en comparación con el 9º año (4.6 y 4.7%).

El ejercicio realizado para la elaboración de este trabajo sobre pruebas nacionales estandarizadas, en este caso sobre Brasil, implicó un conjunto de opiniones y juicios de dirigentes sindicales y expertos educacionales del país. La mayoría de los entrevistados consideró las pruebas nacionales de evaluación de los estudiantes como limitadas conceptualmente y dañinas desde el punto de vista de su efecto sobre la organización pedagógica de las escuelas. En cuanto a los conceptos, métodos y dinámicas, las críticas a las pruebas se concentraron en la sujeción de la evaluación a contenidos presentes en las competencias curriculares, que desprecian importantes abordajes de la escuela en el proceso de construcción del conocimiento y de promoción de la ciudadanía. Además, que las evaluaciones generales no tienen en cuenta

realidades étnico-culturales y socioeconómicas de los estudiantes, y de estructura y gestión de las escuelas, esenciales para descubrir los problemas de aquellos que no consiguen alcanzar “buenas notas” en las pruebas.

La evaluación nacional mediante pruebas estandarizadas no sirve para el diagnóstico, y termina divulgando la cultura del ranking y

de la competencia bajo bases injustas, pues no se busca captar las innumerables desigualdades entre los diferentes sistemas de enseñanza del país (el nivel básico en Brasil es descentralizado y cabe mayor responsabilidad a los estados y municipios).

Además de la visión negativa impuesta a las escuelas públicas, que tienen el mayor contingente

Cuadro N° 12 Brasil: resultados en 3ª serie de enseñanza media. Por entidad federativa y propiedad. SAEB/Prova Brasil 2011

	Total	Federal	Estatad	Pública	Privada
Lengua (3ª serie EM)	267.6	325.5	260.2	260.6	312.7
Matemáticas (3ª serie EM)	273.9	359.0	264.1	264.6	332.8

Fuente: INEP-DAEB, SAEB/Prova Brasil 2011.

Cuadro N° 13 Brasil: porcentaje de alumnos por nivel de proeficiencia en lengua y matemáticas en 5º año de enseñanza básica. SAEB/Prova Brasil 2011

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8	Nivel 9
Lengua	7.0	14.5	19.0	19.5	16.4	11.6	7.2	3.3	1.3	0.2
Matemáticas	2.2	8.1	16.3	19.3	17.8	15.0	10.7	6.2	2.7	1.7

Fuente: INEP-DAEB, SAEB/Prova Brasil 2011.

Cuadro N° 14 Brasil: porcentaje de alumnos por nivel de proeficiencia en lengua portuguesa y matemáticas en 9º año de enseñanza básica. SAEB/Prova Brasil 2011

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Nivel 8	Nivel 9
Lengua	0.3	2.4	6.2	11.2	16.2	18.9	17.9	13.9	8.4	4.6
Matemáticas	0.2	1.6	5.0	9.8	15.2	18.7	18.1	14.5	9.1	4.7

Fuente: INEP-DAEB, SAEB/Prova Brasil 2011.

te de estudiantes mal evaluados, comparados con la red particular (eso sin considerar el perfil de una parte importante de la “clientela” de la escuela pública: pobre, negra, hija de padres analfabetos o semianalfabetos y residente en arrabales y en el campo). Las pruebas tienen interferencia directa en la organización de los currículos, que cada vez dan más prioridad a las disciplinas y a los métodos de enseñanza exigidos por las evaluaciones estandarizadas.

El sector empresarial aprovecha las evaluaciones y sus resultados para continuar presionando cambios favorables a sus intereses en los currículos, la pedagogía y la gestión escolar, bajo la falsa argumentación de búsqueda de una calidad solo funcional a sus intereses que se hace pasar por interés de toda la sociedad. En realidad, su principal objetivo es orientar al sistema educativo hacia la calificación para el trabajo (formación del “capital humano”) y reducir el rol de la escuela, principalmente, en lo que se refiere a la formación de ciudadanos críticos y empeñados en cambiar el mundo en su condición de sujetos históricos participativos.

El uso de la construcción del ranking de escuelas para premiar a profesionales de la educación a

través de bonos salariales, además de no contribuir a la política de valoración de los profesores y funcionarios de la escuela —pues los bonos no se integran a los salarios de carrera, son apenas gratificaciones temporales—, supone en la práctica el castigo a aquellos que más necesitan de inversiones del Estado. El premio al “mérito”, concedido por el desempeño de las escuelas, se sustenta en la brutal injusticia de una misma evaluación impuesta a sujetos que se encuentran en situaciones extremadamente desiguales.

Estas evaluaciones desconocen la complejidad, diversidad y el tamaño del país, y pretenden evaluar con un único rasero a toda esa rica diversidad; esa homogenización no responde a la realidad y por supuesto que fracasa como imagen y proceso de la educación en Brasil. El agravante del despropósito señalado es que de los resultados considerados “malos” por la clase dominante se culpa a los docentes y a sus organizaciones, y nunca se evalúa el sistema en su conjunto y menos aún se consideran suficientemente todos los elementos que participan de un proceso educativo y sus resultados.

Por otra parte, hay que anotar que durante los días 9 y 10 de noviembre del 2013, el Ministerio de Edu-

cación, luego de escuchar el clamor de la sociedad que defiende la escuela pública de calidad para todos, inició un proceso de debate público sobre los cambios que son necesarios en el sistema de evaluación de la educación básica. Entre las posiciones defendidas por los educadores organizados y otras entidades, está la necesidad de construir un sistema propio de evaluación que considere, entre otras cuestiones, los niveles socioeconómicos y culturales de los estudiantes y sus orígenes étnicos, la formación y los salarios de los educadores, la forma de gestión y la estructura de las escuelas, las políticas de los órganos gestores, el tamaño del PIB per cápita usado en la escuela (y la necesidad de incrementarlo), además de lograr visualizar la capacidad estudiantil en dimensiones (curricular y de cultura regional) más amplias que las verificadas en las actuales pruebas estandarizadas.

Finalmente, en el mes de mayo de 2014 la Cámara de Diputados aprobó el Plan Nacional de Educación que se venía discutiendo desde 2010 y fue promulgado por la presidenta Dilma Rousseff el 24 de junio de 2014. Una de sus principales metas está referida a que en el lapso de diez años se debe alcanzar la asignación de un 10% del PIB para educación.

Chile¹⁰

En el caso de Chile las pruebas estandarizadas se realizan desde hace muchos años, pero no son necesariamente comparables entre sí, pues han ido cambiando en el tiempo los contenidos, las metodologías y la población objetivo, y algunas son muestrales, otras son censales, entre otras diferencias.

Una vez concluida la municipalización e iniciada la expansión del sector privado financiado por el Estado, se estableció la necesidad de concebir el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), en 1988. El diseño del SIMCE fue llevado a cabo por la Pontificia Universidad Católica de Chile y se planteó elaborar una prueba ajustada al currículo nacional, que como propósito tuviera entregar información para orientar a distintos agentes involucrados en la administración (municipales y privados), a los padres y la planificación del sistema educativo. Complementariamente, este sistema de medición se propuso estimar la calidad de cada establecimiento educativo, comparar dichos resultados, buscar los factores explicativos y evaluar los resultados de los programas pedagógicos. Por otra parte, bus-

10. La mayor parte del contenido sobre Chile está tomado del trabajo realizado por Guillermo Scherping, del Colegio de Profesores de Chile, para esta investigación (véase Bibliografía).

caba también orientar la actividad de perfeccionamiento docente, las acciones de supervisión y la asignación de recursos (Himmel, 1997).

A partir de 1995, en pleno desarrollo de la transición democrática, comenzó a publicarse la información en medios de comunicación y, por esa vía, se materializó el propósito original del SIMCE de aportar información a los padres y apoderados para la toma de decisiones respecto de la educación de sus hijos. Además de pretender ser un indicador de mercado para la selección de establecimientos educacionales por parte de los padres, se esperaba que la publicación de los resultados contribuyera también a mejorar la calidad de la educación, bajo el supuesto que se incentivaría a las escuelas a mejorar para conseguir la preferencia de los apoderados y a los docentes a "hacer bien su trabajo".

Vale la pena dar una mirada a los resultados de las pruebas SIMCE en los años 2000, pues son comparables entre sí. Se ha tomado el II° medio por ser el que está más cercano a la prueba PISA (15 años de edad). Se puede apreciar que hay un avance de cierta significación en matemáticas, pero ello ocurre particularmente a partir del 2010, ya que hasta el 2008 hay

un leve estancamiento. En lectura el avance es mínimo y se detiene en el 2012 (véase cuadro 15). Estos resultados del SIMCE son parecidos como tendencia a lo ocurrido en la prueba PISA 2012, donde se aprecia que la mejoría se desacelera y se detiene a partir del 2009. En matemáticas el avance durante los once años transcurridos es del 6.7%, lo que da poco más de 0.5% por año, y en lectura solo alcanza el 2.7% en los once años.

El cuadro 16 muestra los resultados por disciplina y propiedad de las escuelas (los informes oficiales encubren la realidad al hablar de administración y no de propiedad). Ya sabemos que hay avances en matemáticas y un estancamiento en lectura. Como era de esperar por el nivel socioeconómico de los estudiantes, los resultados de las escuelas de propiedad privada y de las privadas subvencionadas están por encima de las públicas municipalizadas, y los de las privadas por encima de las privadas subvencionadas. No obstante las diferencias de resultados, las tendencias son similares, aunque el mejoramiento es un poco más alto en las escuelas privadas subvencionadas. Cuando se descuentan las ventajas socioeconómicas, los resultados son muy similares entre los tres sistemas de propiedad y administración.

Al mirar los resultados por nivel socioeconómico (véase cuadro 17), el panorama se aclara y los resultados se transforman en una fotografía de la desigualdad social y la inequidad del país, que es de los más desiguales de la región. Es ampliamente conocido que en general el grupo socioeconómico

bajo y parte del medio bajo van a los colegios públicos municipales; parte del medio bajo, del medio y del medio alto van a la educación privada subvencionada por el Estado y con financiamiento compartido entre el Estado y las familias, y una parte del medio alto y del alto asisten a la educación pri-

Cuadro N° 15 Chile: rendimientos promedio SIMCE de II° medio por disciplina

	2001	2003	2006	2008	2010	2012	Diferencia de 2001 a 2012
Matemáticas	248	246	252	250	256	265	+17
Lectura	252	253	254	255	259	259	+7

Fuente: "Resultados SIMCE 2012, II medio y 4° básico". Agencia de Calidad de la Educación, gobierno de Chile.

Cuadro N° 16 Chile: rendimientos promedio SIMCE de II° medio por disciplina y propiedad de las escuelas

	Matemáticas				Lectura			
	2006	2008	2010	2012	2006	2008	2010	2012
Pública municipalizada	236	231	235	241	242	242	244	244
Privada subvencionada	256	254	261	270	257	258	262	262
Privada	325	323	326	337	305	306	309	303

Fuente: SIMCE 2012, síntesis de resultados de II° medio. Agencia de Calidad de la Educación, gobierno de Chile.

Cuadro N° 17 Chile: puntajes promedio SIMCE 2012, 4° básico, según grupo socioeconómico

Grupo socioeconómico	Comprensión de lectura	Matemáticas	Historia, geografía y ciencias sociales
Bajo	248	238	234
Medio bajo	254	247	242
Medio	268	262	260
Medio alto	284	279	278
Alto	301	299	298

Fuente: SIMCE, resultados regionales y nacionales. Agencia de Calidad de la Educación. Agosto de 2013.

vada pagada completamente por las familias.

En Chile, y como parte de las políticas privatizadoras de los 80, se comenzó a imponer la evaluación estandarizada hace 31 años; tiempo suficiente para medir el verdadero impacto de la reforma educativa privatizadora. En la década del 90 el magisterio chileno en su Congreso Nacional de Educación precisó su crítica a dicha modalidad y señaló que las pruebas estandarizadas

- Omiten la diversidad cultural y las capacidades diferentes de los estudiantes, por ende, discriminan a los más pobres y menos integrados a la "modernidad".
- Sancionan y estigmatizan la educación pública, que es la que recibe en su mayoría a los alumnos con mayor atraso educativo, familias con bajos niveles escolares y socioeconómicos, y baja inversión por parte del Estado.
- Se aplican de modo homogéneo y niegan las necesidades educativas de los alumnos.
- Promueven la competencia por alcanzar los premios de excelencia académica, en vez de instancias de intercambio y colaboración intra e interesuelas.

En términos generales, se rechazan estos instrumentos por ser

restrictivos, al medir solo contenidos; punitivos, al establecer premios y castigos; y estigmatizadores o segregadores, al distinguir escuelas "buenas" y "malas". Este informe sostuvo también que los resultados de estas pruebas no pueden ser utilizados en la evaluación de los docentes.

La evaluación estandarizada es una forma de descontextualización educativa que beneficia a ciertos grupos privilegiados en el marco de un sistema educativo segmentado y segregador como el chileno. Así:

no puede parecernos que sea aceptable que el sistema esté dominado por esa escala homogénea. Un aspecto central aquí es identificar la emoción que nos guía: ella es la emoción de la angustia de no tener identidad, la angustia por saber dónde está ubicado nuestro país, dónde está ubicada nuestra escuela, nuestro hijo o hija, en relación a una escala única [...]. Para que el alma humana pueda florecer es preciso darle importancia al contexto, pues es allí donde ella se nutre. La preocupación de la diversidad implica necesariamente la preocupación por el contexto. Por otro lado, el esfuerzo fundamental de la homogeneidad es la preocupación por descontextualizar [...]. Una política basada en la evaluación descontextualizada, como lo que ocurre en nuestro sistema educativo, es en la realidad solo parte del contexto del privilegio (Casassus, 2009).

La experiencia chilena muestra que las escuelas y los liceos se acostumbran peligrosamente a

la evaluación estandarizada, y se pierde el sentido de por qué y para qué se ocupan estos instrumentos. Todo parece restringirse a llenar formularios con metas azarosas, mientras los procesos escolares tienden a encerrarse en la validación que otorga un buen resultado en la prueba nacional (SIMCE). Las señales de la política amparan esta sobrevaloración, y hacen que estas evaluaciones estandarizadas sean aceptadas como un mal necesario. Esta "aceptación" incluye, también, las pruebas rendidas al final de la enseñanza escolar, como pruebas de selección universitaria (PAA y PSU), que se inscriben en la lógica de seleccionar a los "mejores" candidatos para el ingreso a las universidades; ello sigue ocurriendo a pesar de que el debate sobre la legitimidad de estas pruebas se ha acrecentado en los últimos años.¹¹ El hecho de que el 43% de los jóvenes más pobres no alcance el puntaje mínimo para postular (PSU 2008), mientras esto le ocurra solo al 5% de los jóvenes de las familias más adineradas, habla de la fuerte segregación socioeconómica que valida esta prueba.

Por otra parte, dada las críticas,¹² entre otros aspectos a la ausencia de contextualización de la medición y

11. Por ejemplo, el informe Pearson sobre la PSU.

12. Entre otros del Colegio de Profesores de Chile.

sus resultados, a partir del año 2000 se incorporó la publicación de resultados por grupos socioeconómicos, con el fin de introducir nuevos parámetros de comparación que ayudaran a discriminar entre variables internas y externas de los establecimientos en el desempeño que ellos muestran.

Respecto del reporte de resultados, los informes a los establecimientos comenzaron a incluir, además de sus puntajes y comparaciones relevantes, ejemplos de preguntas liberadas con los resultados específicos para el establecimiento. Lo que en el tiempo dio lugar, entre otros, a la emergencia de un nuevo mercado educativo, el de preparación y capacitación de los docentes para preparar a los estudiantes para la prueba SIMCE.

A lo anterior se suma el hecho de que durante el gobierno del presidente Piñera (2010-2014) se incorporaron nuevas pruebas de tecnología de la información y la comunicación (TIC), inglés y educación física, y se ha anunciado que se formularán pruebas para niños de 4 a 6 años.

La lógica de la rendición de cuentas ha provocado una sobrevaloración de instrumentos de medición como el SIMCE y PISA, y se estableció con ello una imagen de supuesta realidad sobre la calidad

educativa. Esta sobreexposición a mediciones psicométricas ha provocado una perversión expresada en la reducción de lo que se enseña a lo que se mide, y la construcción de rankings arbitrarios y discrecionales en el nivel nacional de escuelas y a nivel de países. En este sentido, la profesora Premio Nacional de Educación 2011, Erika Himmel Köning, una de las creadoras del SIMCE, señala lo siguiente:

Las pruebas dan solo una parte de la historia, la parte que las personas son capaces de reproducir en un momento dado frente a unas preguntas dadas. Pero mucho más importante es que una persona sea capaz de darse cuenta de qué información maneja y cómo la organiza. Y la que no maneja, cómo y dónde la busca [...] Como calidad métrica el SIMCE es excelente. Ahora, como uso, el SIMCE es pésimo. Siendo parte del equipo que gestó el SIMCE y antes el PER, nosotros lo hicimos con una intención bien definida: proporcionar información externa principalmente a los profesores y directores, para que tuvieran un elemento más para identificar sus fortalezas y sus debilidades [...] Es una forma de proporcionar información y punto. No es calidad de la educación [...] nunca estuvo en la mente de nosotros hacer rankings de escuelas (Himmel, 2011).

Por otra parte, Bárbara Figueroa¹³ ha manifestado que las reformas y políticas seguidas

...pretenden consagrar un modelo educativo cuya lógica de mejoramiento es la competencia, el

13. Entrevista para este estudio a la dirigente nacional encargada del Departamento de Educación del Colegio de Profesores de Chile y presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Chile.

voucher, el estímulo económico de mercado e insisten en la igualdad de trato entre las instituciones públicas y privadas, desestimando contexto, diversidad de misiones y responsabilidades, lo que continúa deteriorando la educación pública que históricamente en Chile fue referente de buena educación y acentúa la culpabilización de los docentes por los magros resultados.

La energía estandarizadora y homogenizante, que utiliza como principal instrumento la evaluación estandarizada, no se detiene y parece haberse convertido en un fetichizado sentido común, especialmente presente en aquellas personas no familiarizadas con la realidad de las aulas. No es de extrañar, en este sentido, que algunos propongan que para mejorar la educación debe aumentarse el número de pruebas estandarizadas que se aplican en el sistema educativo, e incorporar otras para los docentes. Las tendencias tecnocráticas (capitalistas-globalizadoras) parecen avanzar en la línea de intensificar las evaluaciones estandarizadas, las cuales tienden a indicar, sospechosamente, en cada uno de sus informes, que la educación es "mala", especialmente la pública.

Colombia

En Colombia existe un sistema de pruebas estandarizadas que desarrolla y aplica el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), que se deno-

minan pruebas SABER (iniciadas en 1991), las cuales tienen aplicaciones periódicas en los grados 5° y 9° (para medir la calidad de los niveles básicos de primaria y secundaria, respectivamente); y en el grado 11°, antes llamada Examen de Estado para el Ingreso a la Educación Superior, la cual es una de las primeras pruebas realizadas (como ha ocurrido en otros países de la región), que sirve como instrumento para seleccionar a los que quieren ingresar a ese nivel educativo. Desde 1980 las pruebas nacionales eran obligatorias para el ingreso a las universidades y desde 1985 se definió que este examen se practicaría por tiempo indefinido (decreto 1219); recientemente esta prueba fue denominada SABER ICFES 11 (decreto 869 del 2010). También se aplica la prueba SABER PRO (antes llamada ECAES) a estudiantes que están culminando el ciclo técnico, tecnológico o profesional, cuya finalidad es evaluar la calidad de la educación superior en Colombia.

Desde 2002-2003 se ha definido la implementación de las pruebas SABER en los grados 5° y 9° básico y estaba prescrito que se hiciera cada tres años. Sin embargo, desde 2012 se están realizando pruebas censales todos los años.

Como se puede apreciar, Colombia es uno de los países que más

pruebas estandarizadas realiza en distintos niveles y para distintos fines, aunque el objetivo declarado es obtener información para mejorar la calidad de la educación. Pero ¿ha mejorado la calidad de acuerdo con las concepciones y mediciones oficiales? El cuadro 18 nos muestra que en los cinco años considerados y en la medida en que esta información es comparable entre sí, no hay ningún progreso; la situación está estancada en todas las disciplinas evaluadas y este resultado es igual en la educación pública y privada, tanto en el medio urbano como en el rural.

La selección que se toma de la prueba SABER ICFES 11 para hacer un análisis no es aleatoria, se trata de la medición que refleja un proceso escolar que tiene como mínimo once años de antecedentes a los cuales incluso se podría agregar alguna educación inicial.

La falta de avance en lo educacional va acompañada de otra característica muy relevante. En efecto, cuando se ajustan los resultados teniendo en cuenta los grupos de control socioeconómico, no hay diferencias entre la educación pública y privada; esto es válido para los grupos 1, 2 y 3 (véase cuadro 19). Es más, para los grupos 1 y 2, que son los referidos a los de menores ingresos

Cuadro N° 18

Colombia: examen del estado de la educación media (SABER ICFES 11). Resultados promedio en núcleo común, matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y sociales

		Año	Núcleo común	Matemáticas	Lenguaje	Ciencias naturales	Ciencias sociales
Oficiales	Urbanos	2005	46.6	49.6	49.7	49.6	49.6
		2006	46.8	49.6	49.7	49.7	49.7
		2007	46.7	49.5	49.8	49.8	49.8
		2008	47.0	49.8	49.9	49.9	49.9
		2009	46.9	49.8	49.9	49.9	49.9
	Rurales	2005	44.2	48.0	46.0	47.4	47.4
		2006	44.7	47.8	46.7	47.4	47.4
		2007	44.8	48.2	46.9	47.8	47.8
		2008	44.8	47.3	47.2	47.8	47.8
		2009	44.4	46.9	47.3	48.0	47.6

Privados	Urbanos	2005	50.3	52.7	54.2	53.2	53.2
		2006	50.5	53.2	53.9	53.6	53.6
		2007	50.1	53.0	53.7	53.1	53.1
		2008	50.3	53.3	53.5	53.2	53.2
		2009	50.6	54.3	53.6	53.1	53.7
	Rurales	2005	50.3	52.9	53.7	53.2	53.2
		2006	51.2	53.9	54.3	54.2	54.2
		2007	50.3	53.5	53.5	53.3	53.3
		2008	50.7	53.7	53.9	53.5	53.5
		2009	49.9	53.5	52.7	52.6	53.0

Fuente: ICFES, "Examen de Estado de la educación media. Resultados del período 2004-2009". Bogotá, agosto de 2011.

Cuadro N° 19

Colombia: puntaje promedio en el núcleo común por sector y zona, según grupo socioeconómico. Calendario A-2009

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Urbanos públicos	45.6	45.9	49.6
Urbanos privados	42.1	44.6	49.3
Rurales públicos	44.6	44.3	...
Rurales privados	44.0	44.5	...

Fuente: ICFES, "Examen de Estado de la educación media. Resultados del período 2004-2009". Bogotá, agosto de 2011.

familiares, la educación pública tiene mejores promedios que la privada.

La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) ha manifestado reiteradamente que no se opone a los procesos de evaluación, pero que estos tienen que estar dirigidos a mejorar las condiciones educativas y no deben tener un carácter punitivo. Los procesos de evaluación actuales tienden a estigmatizar a la educación pública y empujan a los padres hacia la educación privada, en la medida en que intentan convertir a esta en un imaginario de la calidad; calidad que no es definida o que simplemente es vista como buenos resultados en las pruebas estandarizadas. Esto constituye claramente un empobrecimiento conceptual y real de lo que es una educación integral de calidad. Además, los maestros y sus organizaciones son marginados de los procesos de diseño y toma de decisiones, y se los transforma en operadores de decisiones tomadas por otros, sin reconocer su carácter de profesionales de la educación. Se desconoce a la escuela y a los maestros; se desperdicia la experiencia acumulada. Hoy la evaluación tiene un fin meramente instrumental.

Costa Rica

Costa Rica tiene escasos procesos de evaluación estandarizada

de estudiantes. En realidad puede decirse que son más los de carácter internacional en los que participa que los que se aplican a nivel nacional. Esta presencia modesta de evaluaciones nacionales no impide que el país obtenga buenas calificaciones en el concierto de Latinoamérica. Su educación no universitaria es fundamentalmente pública, lo cual desmiente la idea neoliberal de que la educación pública es intrínseca y naturalmente mala.

La evaluación estandarizada existente es la llamada "prueba de bachillerato", que se produce al finalizar los estudios previos a la educación superior. Los resultados desde 1999 a 2013 muestran un moderado crecimiento de los aprobados (véase cuadro 20).

En relación con las materias evaluadas, los resultados son diversos (véase cuadro 21); en efecto, mientras en matemáticas en 2013 aprobó el 75.2% de los que presentaron el examen, en español lo hizo el 97.2% y en inglés el 90.1%.

Desde hace algunos años se viene tratando de introducir cambios en la perspectiva de la evaluación en Costa Rica, en el documento del Ministerio de Educación Pública (MEP) titulado "Memoria Institucional 2006-2014. La educación subversiva: Atreverse a construir

el país que queremos”, mediante la línea estratégica N° 8 denominada “Lograr que la evaluación no sea una autopsia, sino un instrumento de cambio”. El MEP advierte que en ese sentido se trabajó en mejorar y aprovechar plenamente los procesos de evaluación como instrumentos de cambio para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación costarricense, de manera que la evaluación funcionara como una de las herramientas más poderosas para garantizar mejoras permanentes en la calidad de los procesos educativos. De esta manera, se refor-

mó el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes y se aprovecharon los resultados de las pruebas diagnósticas de 6° y 9° años para generar cambios. Asimismo se fortalecieron y mejoraron las pruebas de bachillerato y se continuó participando en las pruebas LLECE a nivel latinoamericano y en las pruebas PISA de la OECD (MEP, 2013, p. 24).

Un paso importante para utilizar la evaluación como instrumento de cambio fue la decisión del Consejo Superior de Educación (CSE) del 2007 de acoger la propuesta

Cuadro N° 20 Costa Rica: prueba de bachillerato, porcentaje de aprobación, 1999-2013

1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
60.5	66.5	66.7	64.4	62.1	63.1	62.7	67.2	64.6	68.4	68.0	66.9	69.8	69.8

Fuente: “Bachillerato 2013”, Ministerio de Educación Pública.

Cuadro N° 21 Costa Rica: prueba de bachillerato, porcentaje de aprobación por asignatura, 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2006-2013
Matemáticas	72.2	80.6	79.4	80.1	79.3	74.6	76.1	75.2	+3.0
Español	96.0	96.3	93.7	90.4	92.1	93.8	95.9	97.2	+1.2
Inglés	86.0	87.7	88.3	85.7	87.0	93.8	87.8	90.1	+4.1
Física	86.4	77.5	76.6	84.9	89.3	91.2	94.6	91.3	+4.9
Química	86.1	82.3	86.2	83.7	86.0	89.0	91.2	92.6	+6.5
Francés	96.4	93.4	92.7	92.2	91.3	91.6	93.7	92.8	-3.8
Biología	87.2	86.2	86.2	90.3	89.2	89.5	93.6	93.6	+6.4
Estudios sociales	94.4	92.4	89.4	91.4	93.9	90.1	96.1	96.4	+2.0
Educación cívica	95.7	94.1	92.5	93.7	93.2	97.9	97.8	98.7	+3.0
Promoción nacional	62.7	67.2	64.6	68.4	68.0	66.9	69.8	69.8	+7.1

Fuente: “Bachillerato 2013”, Ministerio de Educación Pública.

del MEP para transformar el carácter de las pruebas nacionales correspondientes al segundo ciclo —conocidas como las “pruebas de sexto grado”— y las correspondientes al tercer ciclo —conocidas como las “pruebas de noveno”—, y convertirlas en pruebas de carácter diagnóstico que se aplicaran en forma aleatoria. Esto implicaba abandonar el carácter promocional y universal que hasta entonces las había caracterizado, para orientarlas al diagnóstico educativo.

En razón de ello —además de sustituir las pruebas de II y III ciclo por evaluaciones diagnósticas—, también se estudió cómo mejorar la calidad de las pruebas de bachillerato. Con base en las recomendaciones de un estudio realizado por la Universidad de Costa Rica en el 2006 sobre estas pruebas —así como en los propios análisis de la División de Control de Calidad del MEP—, se procedió a incorporar gradualmente una serie de cambios con el fin de mejorar su comparación en el tiempo, su confiabilidad y su validez.

Entre las medidas técnicas aplicadas destaca la creación de un banco de ítems que se comenzó a utilizar en el 2006. Ya en el 2013, el 50% de las preguntas de las pruebas nacionales provinieron de este banco, lo que significó, supuesta-

mente, que mostraran una validez mayor en cuanto a la confiabilidad de los resultados.

Asimismo, desde el 2011 se implementó en el bachillerato formal el pilotaje de ítems con el fin de obtener unidades de evaluación con estadísticas técnicamente apropiadas, que permitan ser utilizadas en las pruebas nacionales de los años siguientes. Respecto del proceso de aplicación de las pruebas, se reforzaron las medidas de seguridad en la impresión, embalaje y distribución.

Las críticas que se hacen a las evaluaciones por parte de las dirigencias de las organizaciones de los trabajadores de la educación son similares a las de otros países del continente. Así, algunos entrevistados señalan que el aplicar el concepto de calidad a la educación responde a una política de los organismos financieros internacionales (BID y BM) que lo utilizan para evaluar los procedimientos y a los profesionales que trabajan en educación. La calidad, en el neoliberalismo, es vista como una medición, y corresponde a índices, números, cobertura, cantidad de estudiantes por sección, exámenes, rendimiento en pruebas; lo que lleva nota, cantidad de dinero, cantidad de servicios de las instituciones educativas. Además, solo se califica el conocimiento y se deja

de lado el aspecto socioafectivo; la evaluación es el centro del proceso educativo, se pone atención al producto final, sin importar cómo se llega ahí, y se pierde la esencia misma de la educación como proceso de formación integral del ser humano. Se parte de una visión de la realidad fragmentada y reduccionista y, más que las mejoras educativas, se evalúa la gestión del educador y del centro educativo.

El concepto de calidad está vinculado a una visión mercantilista, empresarial, junto con la eficiencia y la eficacia. Esto es porque la educación se ha dejado de ver como un derecho al que debemos tener acceso todos y todas, para verse como algo con sentido lucrativo. Antes no se hablaba de calidad de la educación, sino de buena educación, de educación integral, pero no de la calidad. El término se aplica a la educación porque quieren convertirla en un mercado; se quieren manejar los colegios como empresas. Ya no importa la formación de los directores como docentes, sino como administradores, como sucede con el proyecto (que fue aprobado en el Consejo Superior de Educación) del "Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense". En este los requisitos para los subdirectores incluyen los estudios de administración de empresas.

Las organizaciones tienen otro concepto de calidad. La Asociación Nacional de Educadores (ANDE) ha tratado de salirse de ese concepto, que se traslada a la educación desde los productos, las fábricas, y considera que la educación no es eso. El proceso educativo es muy complejo para tratar de ponerlo en números, en calificaciones, pruebas estandarizadas. Esos números son importantes, pero constituyen solo una parte del proceso educativo. Se ha propuesto cambiar la terminología y hablar de una educación integral, diferenciándose del BM, más que tener que interpretar el concepto de calidad.

Otra postura señala que debería hablarse de mejoramiento permanente de la educación, porque cuando se acuña el término calidad se usa como un neologismo pedagógico o como un fetiche. No debería ponerse el ojo en el rendimiento, sino en lo que acontece en el aula, en las relaciones en el aula, en lo que el docente hace para que haya aprendizaje, entre otras cuestiones. Existe una imprecisión en la conceptualización de la calidad de la educación.

En definitiva, los sindicalistas y expertos consideran que más pruebas o mejores diagnósticos no necesariamente mejoran la educación, y el único perjudicado es el y la estudiante que se queda sin

poder ingresar a la educación superior.

En el caso de Costa Rica se presenta un hecho preocupante que va en contra de la construcción histórica moderna del país. En efecto, el país se ha caracterizado por una fuerte presencia de lo público, que atiende a la satisfacción de los derechos de las personas, como el acceso a la educación, a la salud, a las pensiones, al agua potable, a las comunicaciones, etc. Ese proceso de presencia de lo público, de los derechos, viene siendo amenazado por las privatizaciones y por una desigualdad social que crece, como lo muestran los índices respectivos de distribución de ingresos que han ubicado al país en el tercero más desigual de Centroamérica.

Ecuador

En Ecuador, desde 1996 hasta el año 2007, se han aplicado en cuatro ocasiones las pruebas APRENDO a los estudiantes de los años 3°, 7° y 10° de educación básica del sistema escolarizado, en las

áreas de matemáticas y lenguaje y comunicación. Estas pruebas se aplicaron de manera muestral y estuvieron fundamentadas en la teoría clásica de los test (TCT). Los puntajes van de 0 a 20.

Como puede apreciarse en el cuadro 22, entre 1996 y 2007 los puntajes para 3° grado de educación básica disminuyeron o se estabilizaron. Especialmente preocupantes fueron los resultados de la evaluación en la costa ecuatoriana, ya que se observa un deterioro significativo en matemáticas y menor en lenguaje.

En lo relativo a los resultados para 7° grado de educación básica, se observa que en lenguaje la situación se mantuvo más o menos estable, pero disminuyó significativamente en matemáticas (véase cuadro 23).

El panorama visualizado para 3° y 7° se repite en 10° grado, con un deterioro menor en lenguaje y una caída significativa en matemáticas (véase cuadro 24). Estos

Cuadro N° 22

Ecuador: resultados de 3° grado en lenguaje y matemáticas

	Lenguaje					Matemáticas				
	1996	1997	1998	2000	2007	1996	1997	1998	2000	2007
Nacional	10.4	8.2		9.5	10.8	9.3	7.2		8.5	8.2
Costa	10.0	7.6	7.7	9.0	10.2	8.7	6.6	7.0	8.0	7.3
Sierra	10.7	9.3	9.9	10.2	11.6	9.8	8.1	9.0	9.2	9.6

Fuente: Sistema Nacional de Logros Académicos, APRENDO, 1996-2007, Ministerio de Educación.

resultados promedio nos indican que probablemente la mayoría de los estudiantes reprobó estos exámenes, pues en principio el mínimo de aprobación sería de 12 puntos.

A partir del 4 de junio de 2008, el Ministerio de Educación oficializó la implementación de las pruebas SER Ecuador, para la evaluación del desempeño de los estudiantes, con la adopción de una nueva metodología: la teoría de respuesta al ítem (TRI) en el desarrollo de las pruebas de logros académicos y los cuestionarios de factores asociados. Por primera vez se aplicaron estas pruebas en el año 2008, de manera censal, a estudiantes de establecimientos educativos fiscales, fiscomisionales, municipales y particulares, en los grados: 4°, 7° y 10° de educación básica, y 3° de bachillerato, en las áreas de matemáticas y lenguaje y comunicación; y se incluyeron las áreas de estudios sociales y ciencias naturales, de manera muestral, en los años 7° y 10° de educación básica.

Los resultados que muestra el cuadro 25 dan cuenta de que la mayoría de los estudiantes de los cuatro grados evaluados se ubican en los niveles insuficiente y regular, lo cual implica que no obtuvieron los logros esperados, tanto en lenguaje como especialmente en matemáticas. Llama particu-

larmente la atención el caso del 3° grado de bachillerato, pues en matemáticas el 81.2% está en los dos primeros niveles. También es grave la situación para 10° grado de educación básica, pues el 80.4% está en la misma circunstancia. La situación es mejor en lenguaje, pero del mismo modo la mayoría se encuentra en los dos primeros niveles. El problema es más serio en 4° grado pues el 67.4% está en esa situación. La situación no es mejor en ciencias naturales y sociales, pues la enorme mayoría en ambas disciplinas se encuentra en los niveles insuficiente y regular (véase cuadro 26).

Después de 2008 no se realizaron pruebas censales estandarizadas (al menos no hay información disponible), como resultado del advenimiento de un nuevo tipo de mayoría social, una nueva constitución y un nuevo gobierno.

En 2011, se aprobó una nueva ley de educación, que preveía la creación de un ente autónomo encargado de evaluar el sistema educativo ecuatoriano. El artículo 67 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) dio nacimiento al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL). El INEVAL ha sido establecido como el responsable de todos los procesos de evaluación y está avanzando en el desarrollo de una nueva

Cuadro N° 23

Ecuador: resultados de 7° grado en lenguaje y matemáticas

	Lenguaje					Matemáticas				
	1996	1997	1998	2000	2007	1996	1997	1998	2000	2007
Nacional	11.2	9.3		9.8	12.0	7.2	4.9		6.0	5.9
Costa	10.7	8.4	8.9	9.6	12.4	6.6	4.1	4.8	5.7	5.4
Sierra	11.5	10.5	10.7	10.1	11.5	7.6	6.6	5.9	6.5	6.6

Fuente: Sistema Nacional de Logros Académicos, APRENDO, 1996-2007, Ministerio de Educación.

Cuadro N° 24

Ecuador: resultados de 10° grado en lenguaje y matemáticas

	Lenguaje				Matemáticas			
	1996	1997	2000	2007	1996	1997	2000	2007
Nacional	12.9	11.2	11.7	11.1	7.3	5.4	6.0	5.6
Costa	11.8	10.2	11.8	9.3	6.6	4.6	6.0	4.9
Sierra	13.7	12.5	11.5	13.1	7.9	7.2	6.0	6.4

Fuente: Sistema Nacional de Logros Académicos, APRENDO, 1996-2007, Ministerio de Educación.

Cuadro N° 25

Ecuador: porcentaje de estudiantes por nivel y disciplina, SER Ecuador 2008

	Matemáticas					Lenguaje y comunicación				
	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy bueno	Ex-celente	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy bueno	Ex-celente
4° EB	29.5	39.3	21.4	7.5	2.3	29.6	38.0	22.2	9.0	1.2
7° EB	21.6	33.8	30.3	11.0	3.2	18.9	35.1	32.2	11.9	1.9
10° EB	27.1	53.3	17.0	2.4	0.1	10.4	43.0	36.9	9.4	0.4
3° Bach	49.0	32.2	14.6	3.3	0.8	13.5	36.9	33.9	13.8	1.9

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas SER Ecuador.

Cuadro N° 26

Ecuador: porcentaje de estudiantes por nivel y disciplina, SER Ecuador 2008

	Ciencias naturales					Ciencias sociales				
	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy bueno	Ex-celente	Insuficiente	Regular	Bueno	Muy bueno	Ex-celente
7° EB	10.7	38.9	34.3	14.0	2.1	30.1	55.5	12.6	1.7	0.1
10° EB	28.9	54.1	15.7	1.3	0.0	16.3	58.2	24.2	1.3	0.0

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas SER Ecuador.

generación de pruebas nacionales estandarizadas. Adicionalmente, el presidente Correa y sus asesores han decidido que el Ecuador se incorpore a la prueba PISA y comenzará a implementarla por primera vez en 2015.

Por otro lado, se ha iniciado la construcción de las Unidades Educativas del Milenio, con lo que se pretende disminuir de 19.000 escuelas actualmente existentes a unas 5.000, incorporando varios turnos y con más de 1.000 alumnos por escuela. Se plantea que para las zonas rurales y distantes habrá transporte escolar para llevar a niños y adolescentes a las megaescuelas (Enlace Ciudadano 323, 25 de mayo de 2013).

Adicionalmente, ha desaparecido la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe que gozaba de márgenes importantes de autonomía y de participación de los pueblos indígenas organizados, y se la ha transformado en una subsecretaría dentro del ministerio. El presidente Correa ha dicho que las escuelas comunitarias son escuelas de la pobreza (Torres, 2013). De cualquier modo, lo que se viene haciendo desde una perspectiva modernizante tiende a occidentalizar al país y de manera deseada o no terminará debilitando a las culturas indígenas, lo cual llevará a que Ecuador pierda parte de su

patrimonio cultural y por lo tanto se empobrezca. Lo más preocupante es que perderá la posibilidad de pensar un nuevo tipo de educación asentada en sus raíces y experiencias históricas y en sus identidades.

Por otra parte, según el ministro de Educación, Augusto Espinosa, a partir de junio los estudiantes de 3° de bachillerato de establecimientos educativos públicos y privados rendirán un examen estandarizado como requisito para graduarse, y su implementación comenzará en el régimen de la sierra.¹⁴ Dicho examen equivaldrá al 10% de la nota total de grado, y ahora será tomado y calificado por el INEVAL. Harvey Sánchez, director de la entidad, agrega que la calificación será sobre 100 puntos y que tendrá ejercicios sobre conocimientos específicos de matemáticas, lengua y literatura, ciencias naturales y estudios sociales. La prueba se suma al examen nacional de ingreso a las universidades, que ahora es obligatorio para todos los estudiantes.

El Salvador

En El Salvador se aplica desde hace varios años la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egre-

14. Ecuador tiene un régimen de calendario para la sierra y uno diferente para la costa. Esto tiene que ver básicamente con las cuestiones climáticas muy diversas en ambos espacios naturales.

sados de Educación Media (PAES), el instrumento estandarizado que el Ministerio de Educación, desde 1997, ha diseñado y aplicado cada año hasta la fecha, con diversos cambios, para dar cumplimiento al artículo 57 de la Ley General de Educación (LGE), que la establece como una prueba obligatoria orientada a “medir el aprendizaje y las aptitudes de los estudiantes, que permita establecer su rendimiento y la eficacia en las cuatro áreas de atención curricular”, que son matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y lenguaje y literatura.

La PAES es uno de los requisitos para acreditar la finalización del nivel medio de formación de los estudiantes. En el 2012 asistieron a esta prueba 80.100 egresados de educación media. La prueba contribuye con el 25% para la nota de promoción de las cuatro asignaturas seleccionadas para ser evaluadas; a ello se agrega el 75% que proviene de las calificaciones alcanzadas en el aula en dichas asignaturas durante el año en el centro educativo.

En la PAES 2013 se evaluaron 25% de estudiantes del sector privado y 75% del público; de ellos, 51% fueron mujeres y 49%, hombres. Los puntajes que se usan van de 0.0 a 10.0. En general, los estudiantes tuvieron notas por debajo de

6.0 (véase cuadro 27), por lo cual serían aplazados, pero como solo contribuye con el 25% de la nota final el problema se resuelve con las obtenidas en el aula.

El 40% de los estudiantes del sector público estuvieron por encima del promedio nacional y el 60% por debajo de este. En el sector privado la relación fue 57 a 43% (véase cuadro 28). Los mejores resultados del sector privado tenderían a desaparecer o se reducirían considerablemente si se atienden los niveles socioeconómicos de las familias salvadoreñas, como ocurre en casi todos los países de la región.

Se debe señalar que a nivel de educación básica y media este es el único instrumento estandarizado de evaluación que se aplica en el país.

Por otra parte, el ministro de Educación Franzí Hasbún Barake ha afirmado que la actual PAES realizada en un día no puede garantizar la cobertura de todas las materias, ni tampoco fomenta las capacidades investigativas y de comunicación para los alumnos. “Los estudiantes tienen otras cualidades y no se las evalúan. Hay que incentivar todo el proceso educativo y los instrumentos evaluativos, fundamentalmente aquellos que hagan que los educandos se

entusiasmen por aprender y descubrir.” Además declaró que entre los cambios planteados por el equipo técnico está diseñar y aplicar otros tipos de ítems, con información más completa sobre el desarrollo de las competencias; se incorporarán ítems abiertos que exploran la resolución de problemas concretos y otros que valoran el desarrollo de actitudes del estudiante hacia situaciones propias de las asignaturas evaluadas.

Honduras

En Honduras se ha venido realizando evaluaciones con pruebas

estandarizadas para matemáticas y español desde el año 1997 con el propósito declarado de tener un diagnóstico sobre qué y cuánto están aprendiendo los niños y jóvenes en los centros educativos.

A partir del año 2003 se elaboró y aprobó un Currículo Nacional Básico (CNB); además se desarrollaron herramientas de apoyo para la implementación de este CNB en matemáticas y español de 1° a 9° grado. Las herramientas fueron: estándares educativos, programaciones mensuales, libros de texto y un sistema de evaluación centrado en estándares concretizado

Cuadro N° 27
El Salvador: puntajes promedio nacional y por asignaturas en PAES

	2009	2010	2011	2012	2013
Nacional	5.0	5.1	4.9	5.0	5.3
Matemáticas	4.7	4.7	4.4	4.5	4.8
Lenguaje	5.3	5.3	5.6	4.9	5.3
Ciencias naturales	4.8	5.0	4.7	5.2	5.0
Ciencias sociales	5.3	5.8	5.2	5.9	6.0

Fuente: “Resultados PAES, 2013”. Gerencia de Seguimiento a la Calidad, Departamento de Evaluación de los Aprendizajes, Ministerio de Educación.

Cuadro N° 28
El Salvador: puntajes promedio por propiedad, por asignaturas y nacional en PAES 2013

	Matemáticas	Lenguaje	Ciencias naturales	Ciencias sociales	Total
Pública	4.7	5.1	4.9	5.9	5.1
Privada	5.3	5.9	5.3	6.5	5.8
Nacional	4.8	5.3	5.0	6.0	5.3

Fuente: “Resultados PAES, 2013”. Gerencia de Seguimiento a la Calidad, Departamento de Evaluación de los Aprendizajes, Ministerio de Educación.

con pruebas diagnósticas para el inicio del año escolar, pruebas formativas mensuales y pruebas de fin de grado (con sus respectivos manuales e instructivos).

En el año 2011 Honduras participó por primera vez en dos estudios internacionales de calidad educativa —Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y Progreso Internacional de la Comprensión Lectora (PIRLS)—. Debido a que ambos coincidían en tiempo, el país y la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA, por sus siglas en inglés) decidieron realizarlos paralelamente. De acuerdo a lo concluido por las autoridades de gobierno, Honduras obtuvo resultados que evidenciaron una baja calidad educativa. En estos estudios las pruebas de 4° grado fueron contestadas por los de 6° y las de 8° por los de 9°; a pesar de ello, en una muestra de 52 países, Honduras ocupó el lugar 51 solo superando a Yemen en matemáticas de 4° grado. En matemáticas de 8° grado, Honduras ocupó el último lugar entre los países, y otra vez los alumnos de 9° grado fueron los que contestaron lo correspondiente a 8° grado. Solo en lectura se obtuvieron mejores resultados comparados con los de matemáticas: el país quedó en el lugar 39 de 49 países, con la salvedad de que se participó con alumnos de 9° grado.

Durante el 2012, el ministerio de Educación decidió incorporar dos acciones de importancia en el tema de la evaluación de estudiantes: la evaluación de rendimiento académico a nivel censal y a nivel muestral de 1° a 9° grado, y la evaluación de escritura (español, área de comunicación) de 1° a 9° grado.

En el boletín de prensa de la Secretaría de Educación del 23 de octubre de 2012, y firmado por su secretario, Marlon Oniel Escoto Valerio, se notifica que:

La Secretaría de Educación realizará por primera vez en la historia del país una Evaluación de Rendimiento Académico en las Áreas de Español y Matemáticas de Primero a Noveno Grado de forma Censal... Cabe mencionar que esta actividad está orientada a la Evaluación de Rendimiento Académico para los Estudiantes de Primero a Noveno Grado y no es una Evaluación de Desempeño del Docente.

Marlon Oniel Escoto se apresura a señalar que no se pretende evaluar a los docentes con cuyas organizaciones ha desarrollado e impulsado un permanente y creciente conflicto desde que asumió el cargo.

En el 2012 se aplica una prueba censal y una muestral; esta última con el objetivo de poder hacerla comparable con años anteriores en las que se aplicaban pruebas nacionales estandarizadas, pero muestrales. Siguiendo con la "moda" implantada en Latinoamérica por las

reformas neoliberales, los estándares de contenido no son suficientes para avanzar hacia la pedagogía de las competencias, por lo cual se incorporan los de dominio. La Secretaría señala que tanto los estándares de contenido como los de desempeño o dominio están vinculados al currículo, libros de texto, guías didácticas, formación y capacitación docente, evaluaciones formativas, así como a evaluaciones externas. Seguramente un análisis más detallado de estos aspectos y sus relaciones no mostraría la coherencia que se presume en las declaraciones oficiales.

Por otra parte, es importante señalar que en la evaluación de estudiantes se manejan dos perspectivas: las evaluaciones de alto riesgo¹⁵ y las de bajo riesgo. En Honduras se ha optado hasta ahora por la de bajo riesgo, lo cual implica que sus resultados tienen una función únicamente informativa y formativa, pero no conllevarían consecuencias de sanción directa que les impidiera terminar o iniciar ciclos educativos, por ejemplo, que no pudieran entrar a la universidad.

15. En las evaluaciones llamadas de alto riesgo sus resultados tienen consecuencias directas para individuos o instituciones, lo cual significa que conllevan algún tipo de sanción positiva o negativa. Por ejemplo, los exámenes de acreditación al finalizar cierto nivel educativo, los de ingreso a la educación superior, establecimiento de incentivos económicos a centros educativos o a docentes (afectación del ingreso, pérdida del empleo), la publicación de los resultados de cada centro educativo en los medios de comunicación con la finalidad de que las familias juzguen la calidad de los centros.

En el proceso de evaluación en Honduras se han establecido formas de presentar y analizar los resultados, así los estudiantes quedan agrupados en cuatro niveles de desempeño que se definen de la siguiente manera:

Avanzado. Los estudiantes en este nivel demuestran un desempeño excepcional en los temas evaluados.

Satisfactorio. Los estudiantes en este nivel han cumplido con el objetivo educativo. Tienen los conocimientos, habilidades y destrezas necesarios para tener éxito en el siguiente grado.

Debe mejorar. Los estudiantes en este nivel tienen los conocimientos mínimos de los temas evaluados. Sus conocimientos, habilidades y destrezas son suficientes para justificar su avance al siguiente grado.

Insatisfactorio. Los estudiantes en este nivel no tienen los conocimientos mínimos de los temas evaluados. Sus conocimientos, habilidades y destrezas no son suficientes para justificar su avance al siguiente grado.

Para la realización de la prueba nacional estandarizada de 2012, aplicada desde 1° a 9° grados, se tomó una muestra del 9.4% de los

estudiantes matriculados en dichos grados. Los resultados más bajos estuvieron en los grados 3° a 6°, mejoraron en el 7° y bajaron en los grados 8° y 9°. Y, como era de esperar, los resultados de las pruebas estandarizadas en matemáticas son los más bajos.

Como puede apreciarse en el cuadro 29, los resultados en lectura son insuficientes en la medida en que más del 50% de los estudiantes se ubican en "debe mejorar" e "insatisfactorio". Los mejores resultados corresponden a 1°, 2° y 5° grados y los peores a 6°, 7° y 9° grados.

En lo que se refiere a matemáticas (véase cuadro 30), ocurre algo pa-

recido: los mejores resultados corresponden a 1°, 2° y 5° grados con el 60%, o más, de estudiantes en los niveles "avanzado" y "satisfactorio" y los peores son en 6°, 7° y 9° grados con el 60%, o más, de estudiantes en los niveles "debe mejorar" e "insatisfactorio".

México

Antes de 1990 en México no había evaluación a gran escala, ni existían organismos dedicados a la evaluación de la educación. En los años 60 la UNAM y luego algunas otras universidades (al igual que en otros países de América Latina) comenzaron a aplicar pruebas para los procesos de admisión. Hacia el

Cuadro N° 29
Honduras: porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño por grados en educación básica (lectura)

	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
Avanzado	25	11	13	6	18	7	6	7	10
Satisfactorio	42	48	28	41	46	23	32	34	25
Debe mejorar	21	34	42	46	29	49	51	49	52
Insatisfactorio	11	8	16	8	7	20	12	9	12

Fuente: Informe Nacional Rendimiento Académico. 2012.

Cuadro N° 30
Honduras: porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño por grados en educación básica (matemáticas)

	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
Avanzado	25	11	13	6	18	7	6	7	10
Satisfactorio	42	48	28	41	46	23	32	34	25
Debe mejorar	21	34	42	46	29	49	51	49	52
Insatisfactorio	11	8	16	8	7	20	12	9	12

Fuente: Informe Nacional Rendimiento Académico. 2012.

final de los 70 se creó en la Secretaría de Educación Pública (SEP) la Dirección General de Evaluación (DGE), que comenzó a realizar algunas evaluaciones aunque más con propósitos de acreditación y certificación de estudios.

En 1989, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) y con ella se lanzó la primera autoevaluación de dichas instituciones. Actualmente ya no ejecuta evaluaciones. También en el mismo año, la DGE dio inicio a la elaboración del Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a la Educación Secundaria (IDANIS), que funciona todavía como un programa de evaluación.

En 1994, por acuerdo de una asamblea de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), surgió el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), que comenzó a ofrecer a las instituciones de educación media y superior instrumentos a gran escala orientados a evaluar el ingreso a la educación media superior (EMS) y superior; estos son los Exámenes Nacionales de Ingreso (EXANI).

En 1998, la DGE de la SEP lanzó el programa de pruebas llamadas estándares nacionales (posterior-

mente pruebas nacionales), instrumentos diseñados para evaluar la educación nacional con muestras representativas de la población estudiantil de todo el país. Con ello, se dio inicio a la evaluación del sistema educativo nacional. En agosto de 2002, se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), dedicado a la evaluación del sistema educativo nacional. El INEE ha planteado una evaluación amplia que abarca preescolar, tercero y sexto de primaria, tercero de secundaria y tercero de educación media superior. Para ello, el INEE ha desarrollado el grupo de instrumentos denominado EXCALE. En 2004, las pruebas nacionales fueron transferidas al INEE y posteriormente eliminadas, al establecerse el gran programa de evaluación del sistema educativo nacional: el de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE).

A principios de 2006 la SEP lanzó el proyecto de la prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares); este ha sido un instrumento de aplicación masiva dirigido a todos los estudiantes de educación básica (primaria y secundaria) y a los jóvenes que cursan el último grado de la EMS. En el caso de la EMS, se aplica a más de 800 mil estudiantes cada año desde 2008 y evalúa la habilidad lectora y ma-

temáticas de los que están por egresar del bachillerato.

La prueba ENLACE se aplica desde 2006, año que fue aplicada en 112.912 escuelas y a 9.529.490 estudiantes. En 2013 se aplicó en 122.608 escuelas y a 14.098.879 estudiantes. Esta prueba agrupa los resultados en cuatro niveles:

Excelente. El estudiante posee un alto nivel de dominio de los conocimientos y las habilidades de la asignatura evaluada.

Bueno. El estudiante muestra un

nivel de dominio adecuado de los conocimientos y posee las habilidades de la asignatura evaluada.

Elemental. El estudiante requiere fortalecer la mayoría de los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada.

Insuficiente. El estudiante necesita adquirir los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada.

Como se advierte en el cuadro 31, los resultados en primaria pueden considerarse espectaculares: en

Cuadro N° 31
México: resultados de la prueba ENLACE en primaria (3°, 4°, 5° y 6° grado)

Asignatura	Nivel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Matemáticas	Insuficiente y elemental	82.4	77.7	72.3	69.0	66.1	63.1	55.7	51.2
	Bueno y excelente	17.6	22.3	27.7	31.0	33.9	36.9	44.3	48.8
Español	Insuficiente y elemental	78.7	75.4	69.5	67.2	63.1	60.0	58.2	57.2
	Bueno y excelente	21.3	24.6	30.5	32.8	36.9	40.0	41.8	42.8

Fuente: "ENLACE. Resultados Históricos Nacionales 2006-2013", Secretaría de Educación Pública.

Cuadro N° 32
México: resultados de la prueba ENLACE en secundaria (1°, 2° y 3° grado)

Asignatura	Nivel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Matemáticas	Insuficiente y elemental	95.8	94.4	90.8	89.9	87.3	84.2	79.7	78.1
	Bueno y excelente	4.2	5.6	9.2	10.1	12.7	15.8	20.3	21.9
Español	Insuficiente y elemental	85.3	81.1	82.1	81.2	82.4	82.9	79.2	80.3
	Bueno y excelente	14.7	18.9	17.9	18.8	17.6	17.1	20.8	19.7

Fuente: "ENLACE. Resultados Históricos Nacionales 2006-2013", Secretaría de Educación Pública.

matemáticas el 31.2% de los estudiantes pasaron de una situación precaria (“insuficiente y elemental”) a “buena y excelente” en el lapso de solo 7 años. Y aunque en español el avance solo había sido del 21.5% de estudiantes, esto implicó que más del 42% de los examinados dieron resultados “buenos y excelentes”.

En el caso de la situación de secundaria (véase cuadro 32), los resultados son buenos, pero no suponen progresos importantes como muestran los de primaria: el progreso es del 17.7% en matemáticas y de apenas 5% en español. Este lento avance en español y el rápido progreso en matemáticas son llamativos en relación con lo que ocurre en otros países de la región, donde suele ser al revés.

La prueba para el último año de la educación media superior (véase

cuadro 33) muestra para comunicación un lento crecimiento del nivel insuficiente y una estabilidad básica de los niveles elemental, bueno y excelente. En contraste con lo anterior, en matemáticas hay una clara mejoría salvo en el nivel elemental, donde la situación porcentual se mantiene estable. En el nivel excelente la presencia de estudiantes se multiplica por cinco veces.

En cuanto a los rendimientos en media superior por propiedad de las escuelas (véase cuadro 34), el resultado es muy equilibrado salvo en el nivel excelente, donde hay una mayor presencia porcentual de estudiantes de la educación privada, pero solo con 4% más. Sin duda, las condiciones socioeconómicas de las familias explicarían la diferencia y la revertirían a favor de las escuelas públicas si se modifican los resultados, teniendo en cuenta esas diferencias.

Cuadro N° 33
México: prueba ENLACE en educación media superior en comunicación y matemáticas

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Insuficiente	Comunicación	12.4	17.0	11.5	14.7	14.3	16.4
	Matemáticas	46.5	46.1	40.6	35.1	30.1	28.3
Elemental	Comunicación	35.3	33.1	31.2	31.0	34.4	33.6
	Matemáticas	37.8	35.1	39.1	40.2	39.1	35.4
Bueno	Comunicación	45.5	42.6	47.7	45.5	44.0	43.9
	Matemáticas	12.2	13.9	15.1	16.7	19.2	20.2
Excelente	Comunicación	6.7	7.2	9.6	8.8	7.3	6.1
	Matemáticas	3.4	4.8	5.3	8.0	11.8	16.1

Fuente: “ENLACE, Resultados Históricos Nacionales 2006-2013”, Secretaría de Educación Pública.

Es necesario señalar que en el año 2013 se ha legislado a nivel nacional y constitucional para una nueva legalidad en educación. Sin embargo, hasta ahora esa reforma educativa se ha centrado preferentemente en una especie de reforma laboral para los trabajadores de la educación y se entiende que serán las leyes secundarias las que deberían incluir los aspectos directamente educativos, lo cual no quiere decir que las condiciones de trabajo de los trabajadores de la educación no se vinculen con lo educativo.

También en 2013, la SEP ha eliminado la prueba ENLACE, al aducir que se habrían estado produciendo diversos fenómenos de posible corrupción en relación con su aplicación y que sus resultados no eran coherentes con los de las pruebas PISA. El error oficial parece residir en haber vinculado los resultados de ENLACE con remuneraciones de los docentes. Se ha anunciado el desarrollo de nuevas pruebas estandarizadas a partir del INEE, que goza ahora de un estatuto de ente oficial autónomo.

En consecuencia, los avances que muestran los resultados contenidos en los cuadros anteriores podrían no ser del todo reales y desde el punto de vista académico deben ser manejados con cuidado.

Reconocidos especialistas en la

materia educativa han manifestado su rechazo a la evaluación estandarizada, particularmente a la prueba nacional ENLACE. La mayoría de las críticas se concentran en la utilización de ENLACE como el instrumento principal para evaluar el aprovechamiento escolar. Por un lado, se afirma que se corre el riesgo de que ENLACE se convierta en el currículo nacional, además de fomentar prácticas inadecuadas que habrían rodeado a la prueba, por ejemplo: procesos de aprendizaje orientados al examen; selección de los mejores estudiantes y exclusión de aquellos con menores desempeños en el día del examen, auxilio a los estudiantes durante la administración de la prueba, etcétera (Barrera y Myers, 2011).¹⁶

Perú

En Perú se han venido realizando evaluaciones estandarizadas nacionales de rendimiento escolar, implementadas por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMCE), instancia del Ministerio de Educación. Las evaluaciones se

16. Entrevista realizada a Manuel Gil Antón (académico del Colegio de México) por Sonia del Valle ("Critican que ENLACE premie a maestros", *Reforma*, 27/5/2011. Disponible en <<http://reforma.vlex.com.mx/vid/critican-enlace-premie-maestros-278636975>>). Posicionamientos de Jorge Javier Romero y Ángel Díaz Barriga (investigadores de la UNAM) en la entrevista que les realizó Sonia del Valle (op. cit.). También hay declaraciones similares de Gilberto Guevara Niebla, David Calderón y Armando Alcántara en el artículo de Luis Manuel Mendoza ("Rechazan que con ENLACE se pueda premiar a docentes", *Educación a Debate*, 27/5/2011. Disponible en <<http://educacionadebate.org/2011/05/27/74627/>>). Op. Cit.

han hecho con fondos prestados por el BM, que financió actividades de evaluación sobre todo a nivel de primaria, y el BID, que financió principalmente evaluaciones de la educación a nivel de secundaria, en los años 1996, 1998 y 2001.

En 1996 se realizaron evaluaciones llamadas CRECER, de comunicación (lenguaje) y matemáticas en 4° grado de primaria a escala nacional, pero solo fueron llevadas a cabo en centros educativos polidocentes. Para 1998 se hicieron dichas pruebas en zonas urbanas a los alumnos de 4° y 6° grado de primaria, que contemplaban las áreas de matemáticas, comunicación, ciencias naturales y sociales; para los grados 4° y 5° de secundaria se evaluó en lenguaje y matemáticas, y se usó como base para la elaboración de las pruebas el currículo vigente de cada grado.

La evaluación nacional de 2001 tuvo diferencias con las dos anteriores. En primer lugar, se abandonó el modelo de normas y se

adoptó un modelo referido a criterios, para tratar de saber cuánto sabían los estudiantes respecto de algunas competencias del currículo. En segundo lugar, se utilizaron formatos de pregunta de opción múltiple pero también de respuesta abierta corta, de respuesta abierta extendida, de comunicación oral y escrita, y de solución de problemas con material concreto. En tercer lugar, se incorporó a la muestra a estudiantes de zonas rurales y bilingües.

Una prueba similar a la del 2001 se realizó en 2004. Independientemente si los estudiantes asistían a escuelas públicas o privadas, los resultados muestran niveles de logro completamente insuficientes, y ciertamente los resultados son menores cuando se trata de escuelas públicas. Esto ocurre en general en todos los países de la región, y sabemos que está vinculado a que la educación pública atiende a los más pobres y en peores condiciones de materiales, infraestructura, no selecciona a los estudiantes, etcétera.

Cuadro N° 34 México: ubicación de estudiantes en prueba ENLACE en educación media superior por propiedad

	Insuficiente			Elemental			Bueno			Excelente		
	2008	2010	1013	2008	2010	1013	2008	2010	1013	2008	2010	1013
Pública	47.6	40.5	28.2	38.0	39.8	35.9	11.6	15.0	20.4	2.8	4.7	15.5
Privada	41.4	40.7	29.2	37.1	36.1	32.6	15.1	15.6	18.8	6.3	7.5	19.4

Fuente: "ENLACE, Resultados Históricos Nacionales 2006-2013", Secretaría de Educación Pública.

Cuadro N° 35

Perú: porcentaje de estudiantes de 6° grado de primaria que logra ("aprueba") los aprendizajes esperados en matemáticas y comprensión de textos de acuerdo con el currículo según tipo de propiedad y escuela

	Propiedad/gestión			Estatales	
	Nacional	Privada	Estatal	Polidocente	Multigrado
Comprensión de textos	12.1	35.8	8.2	10.5	1.7
Matemáticas	7.9	29.9	4.4	5.6	0.9

Fuente: Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2005), "Perú: Evaluación Nacional 2004".

Cuadro N° 36

Perú: ubicación de los estudiantes de 2° grado de primaria en comprensión lectora, en general y por propiedad/gestión

	Nacional			Público			Privado		
	-Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2	-Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2	-Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2
2007	29.8	54.3	15.9	34.6	53.5	11.9	9.2	57.8	33.0
2008	30.0	53.1	16.9	35.1	52.9	11.9	8.5	53.8	37.7
2009	23.3	53.6	23.1	27.6	54.6	17.8	7.4	49.6	43.0
2010	23.7	47.6	28.7	28.9	48.3	22.6	6.2	45.2	48.6
2011	23.1	47.1	29.8	28.8	48.2	23.0	6.0	43.7	50.3
2012	19.8	49.3	30.9	24.8	51.2	24.0	4.8	43.8	51.4
2013	15.8	51.2	33.0	20.0	52.5	27.6	4.5	48.2	47.3

Fuente: MINEDUC-UMC. Muestra de Control de Evaluación Censal de Estudiantes, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Cuadro N° 37

Perú: ubicación de los estudiantes de 2° grado de primaria en matemáticas, nacional y por propiedad

	Nacional			Público			Privado		
	-Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2	-Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2	-Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2
2007	56.5	36.3	7.2	59.9	33.7	6.3	41.8	47.2	11.1
2008	54.7	35.9	9.4	58.2	33.8	8.0	40.2	44.5	15.3
2009	49.2	37.3	13.5	53.8	35.3	10.9	31.9	44.9	23.2
2010	53.3	32.9	13.8	57.6	30.7	11.7	39.1	40.0	20.9
2011	51.0	35.8	13.2	56.1	32.6	11.3	35.5	45.6	18.9
2012	49.0	38.2	12.8	52.7	35.7	11.5	37.9	45.6	16.5
2013	50.8	32.3	16.8	53.3	30.9	15.8	44.3	36.1	19.6

Fuente: MINEDUC-UMC. Muestra de Control de Evaluación Censal de Estudiantes, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Todas las evaluaciones realizadas hasta 2004, aunque tenían carácter nacional, eran de tipo muestral y no censal. Desde el 2007 se vienen aplicando pruebas nacionales censales que permiten un nivel adecuado de comparabilidad entre ellas.

Para apreciar los resultados la UMCE agrupa a los estudiantes de acuerdo con los resultados en tres niveles:

Debajo del Nivel 1 (en inicio). El estudiante no logró los aprendizajes esperados para el grado y se encuentra al inicio del desarrollo de sus aprendizajes. Evidencia dificultades para responder incluso las preguntas más fáciles de la prueba.

Nivel 1 (en proceso). El estudiante no logró los aprendizajes esperados para el grado y se encuentra en proceso de lograrlo, pero todavía tiene dificultades.

Nivel 2 (satisfactorio). El estudiante logró los aprendizajes esperados para el grado y está listo para seguir aprendiendo. Responde la mayoría de preguntas de la prueba.

Los resultados de 2007 para el segundo grado de primaria nos muestran que el 84.1% de los estudiantes no habían logrado los aprendizajes esperados en com-

presión lectora; ese porcentaje había disminuido al 66.0% en 2013, lo cual supone un avance muy veloz, en lo que el mundo oficial llama la calidad de la educación (véase cuadro 36). En el sector público las cifras habían sido de 88.1 a 72.5; en el sector privado se había pasado de 67.0 a 52.7%. Se puede ver que tanto la educación pública como la privada han mejorado sus resultados. También el cuadro muestra que en el nivel 2, correspondiente al logro de los aprendizajes, el sector público había avanzado más rápido.

En matemáticas, los resultados a nivel nacional de 2013 de no-logro de los aprendizajes esperados fueron de 83.1%, mientras que en 2007 habían sido de 92.8%, lo cual representa una mejoría de casi 10% en el nivel de logro (nivel 2). Para el sector público las cifras de no-logro fueron de 93.5% en 2007 y de 84.2% en 2013, y los aprendizajes logrados pasaron de 6.3 a 15.8%. El sector privado tenía un no-logro de 89.0% en 2007 y de 80.4% en 2013, y los aprendizajes logrados pasaron de 11.1 a 19.6%. Como puede verse el avance del sector público fue mejor que el del privado en matemáticas (véase cuadro 36).

Estos resultados consignados no están filtrados por el nivel socioeconómico de los estudiantes. Si se hiciera esto como muestra la

experiencia en toda la región, las diferencias disminuirían drásticamente y podrían llegar a desaparecer. Además, como se nos señaló en el MINEDU del Perú, existen graves problemas de aprendizaje en muchas escuelas privadas, que muestran resultados inferiores a las públicas del mismo nivel, y ello ocurre por trabajar en condiciones de mucha precariedad para que de ese modo resulten un negocio.

Además de las pruebas ya comentadas también se aplica desde 2007 la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) a alumnos de 2° y 4° grado de primaria que tienen una lengua materna distinta al castellano y asisten a la escuela de Educación Intercultural Bilingüe.¹⁷

Si se toman en cuenta los resultados nacionales observados, que muestran avances significativos, y, por otra parte, el avance es muy similar en lo público y lo privado, no se entiende los ataques a la educación pública y la continua confrontación de los gobiernos anteriores con el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SUTEP). Por otro lado, el sindicato ha manifestado con claridad el rechazo a este tipo de evaluaciones, por considerar que no miden la calidad como pretenden, que son parciales, que sirven para tratar de desprestigiar a la educación públi-

ca y a los docentes y sus organizaciones, que no tienen en cuenta la diversidad cultural del Perú y que aun con sus limitaciones no son usadas para corregir fallas, resolver problemas, etcétera.

República Dominicana

República Dominicana inició su sistema de evaluación con el desarrollo de un subsistema de pruebas nacionales desde 1991, primero con el 4° año del nivel básico, segundo con el 8° del mismo nivel, luego con el tercer ciclo de adultos y, finalmente, en 1993, con el último año del bachillerato.

La aplicación de las pruebas nacionales opera bajo la modalidad de pruebas de promoción, para lo cual actualmente se promedia de manera ponderada la calificación anual del estudiante en el aula con el 70% y la calificación de la prueba nacional con el 30%.

Las pruebas nacionales lo son de promoción para el 8° grado de básica y educación de adultos, pues son parte de la definición del acceso de los estudiantes al nivel superior (educación media). Lo que se evalúa es el programa vigente para el año lectivo correspondiente. Las pruebas de educación media son de conclusión, ya que su aprobación permite la culminación del ciclo. La evaluación

17. Disponible en <http://sistemas02.minedu.gob.pe/consulta_ece/publico/index.php>.

abarca los temas relevantes de los cuatro años de dicho nivel educativo. Las pruebas son obligatorias, gratuitas y censales.

Según los resultados de las pruebas en matemáticas y ciencias naturales, no alcanzarían para la aprobación de las asignaturas (que sería de 18/30); la situación es levemente mejor para español y ciencias sociales. El sector educativo privado tiende a tener mejores resultados, pero no son significativamente mayores (véase cuadro 38).

En el año lectivo 2012, la primera convocatoria de las pruebas nacionales da por resultado a nivel nacional que en el nivel básico ocho de cada diez estudiantes presentes aprobaron el 8° grado, lo que ocasiona que un 20% de estudiantes debían repetir o asistir a la segunda convocatoria. En la distribución de los porcentajes de aprobados en las 18 direcciones regionales, estos oscilan entre 73% y 87%, con pérdida de entre 27% y 13% de estudiantes que fueron aplazados. Seis de cada diez estudiantes presentes en las prue-

Cuadro N° 38
República Dominicana: promedios de puntaje de prueba (0-30) por asignatura, según nivel o modalidad y sector de propiedad/gestión

	Propiedad	Español	Matemáticas	Ciencias sociales	Ciencias naturales
Adulto formal	Privado	17.9	15.6	17.8	15.8
	Público	16.2	15.3	16.4	15.0
	Semi oficial	16.2	15.3	16.0	14.6
	Total	16.2	15.3	16.4	15.0
Básica 8°	Privado	19.4	15.8	16.5	16.1
	Público	17.0	14.4	15.1	15.0
	Semi oficial	18.9	15.4	16.2	15.7
	Total	17.5	14.7	15.4	15.2
Media general	Privado	19.6	18.1	19.0	17.3
	Público	17.7	15.7	17.1	15.9
	Semi oficial	17.9	16.4	17.1	16.3
	Total	18.2	16.3	17.6	16.2
Técnico profesional	Privado	19.9	18.0	18.7	17.0
	Público	20.0	17.4	18.6	16.9
	Semi oficial	20.1	18.5	18.8	17.6
	Total	20.0	17.5	18.6	17.0

Fuente: Dirección General de Evaluación y Control de la Calidad de la Educación (DGECC), Dirección Técnica de Pruebas Nacionales, Sección de Estadística, Ministerio de Educación, noviembre de 2012.

bas pudieron aprobar el nivel medio de modalidad general. El 40% de los estudiantes perdieron la oportunidad y tuvieron que asistir a la segunda convocatoria de las pruebas nacionales. De igual forma, los porcentajes de aprobados en la media general en las regionales educativas oscilan entre 40% y 74%.

El Ministerio de Educación ha señalado que los resultados de las pruebas en término de puntaje muestran la existencia de regularidades estadísticas relativas, debido a que los promedios globales de aprendizaje tienen una tendencia a estabilizarse. Igualmente se advierte que existe una reducida correspondencia entre las notas de presentación que ofrece el centro educativo y los puntajes en las pruebas. El coeficiente de correlación aplicado a todas las asignaturas y niveles presenta una muy baja correlación entre estas variables.

Uruguay

En el caso de Uruguay el programa de evaluación de aprendizajes ha desarrollado, a partir del año 1996, la aplicación de acciones evaluativas a nivel de sistema, según se declara oficialmente, con el fin de generar información de calidad que les permitiría a los distintos agentes involucrados adoptar de-

cisiones técnicas en pro de la mejora de la calidad de la enseñanza en todo el país.

Dichas evaluaciones se han implementado a nivel nacional. La inicial, aplicada en el año 1996, tuvo carácter censal; en ella participaron todos los grupos de 6° año del país, a excepción de los de escuelas rurales con menos de cinco alumnos inscritos en ese grado. Estas evaluaciones se aplicaron en forma cíclica cada tres años: 1999, 2002, 2005 y 2009. Las evaluaciones han tenido carácter muestral.

Las pruebas aplicadas en el ciclo 1996-2002 tuvieron como marco teórico de construcción y análisis la denominada teoría clásica de los test (TCT). Durante este ciclo, las pruebas se establecieron con promedios de dificultad equivalente, lo que permitió realizar comparaciones en el comportamiento de estos logros académicos a lo largo del tiempo. La documentación oficial ha señalado que al finalizar el ciclo 1996-2002, y al agotarse las formas equivalentes, se hizo necesaria la construcción de nuevas formas; es así que el equipo del Área de Evaluación de Aprendizajes tomó la decisión de adoptar, como modelo de construcción y análisis de las pruebas de aprendizaje, la denominada teoría de respuesta al ítem (TRI). Esta metodología es aplicada a partir de la

evaluación del 2005. Es importante señalar que esta metodología es la que resulta pertinente con la pedagogía de las competencias y ha sido adoptada paulatinamente en casi toda América Latina.

Al analizar lo que son capaces de realizar los alumnos de 6° año de educación primaria, puede observarse que cerca de un 20% de los alumnos se ubica por debajo del nivel I en matemáticas y casi el 14% en ciencias naturales (véase cuadro 39). Estos alumnos no pueden resolver las actividades más fáciles de las pruebas. Los logros que describen el nivel II per-

miten afirmar que corresponden a cuestiones disciplinarias elementales. Sumados los dos primeros niveles más del 56% en matemáticas y más del 53% en ciencias naturales tienen aprendizajes muy insuficientes. Igualmente en las disciplinas señaladas un porcentaje bajísimo logra el nivel IV.

La comparación de resultados entre los años 2005 y 2009 nos muestra que los promedios de rendimiento de los estudiantes de 6° año de primaria han disminuido ligeramente en lengua y aumentado significativamente en matemáticas. Adicionalmente se ha producido una am-

Cuadro N° 39
Uruguay: porcentaje de alumnos en cada nivel de aprendizaje, 6° año de primaria, 2009

	Debajo del nivel I	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Matemáticas	18.2	38.0	31.0	10.6	2.4
Lectura	3.3	25.4	36.3	23.9	11.2
Ciencias naturales	13.7	39.8	38.6	7.4	0.5

Fuente: "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua, matemáticas y ciencias naturales, 6° año de enseñanza primaria, 2009", Consejo Directivo Central, Administración Nacional de Educación Pública, División de Investigación, Evaluación y Estadística.

Cuadro N° 40
Uruguay: resultados en lengua y matemáticas en 6° año de primaria, 2005-2009

	Promedio	Error estándar	Límite inferior	Límite superior
Lengua (2005)	505.7	2.0	501.8	509.7
Lengua (2009)	500.0	2.5	495.0	505.0
Matemáticas (2005)	522.3	2.2	517.9	526.7
Matemáticas (2009)	500.0	2.9	494.3	505.7

Fuente: Evaluación Nacional de Aprendizajes 2005 y 2009.

pliación de los límites inferiores y superiores de los resultados, lo cual es otra forma de retroceso, pues implica que los resultados están más dispersos y ha aumentado la desigualdad de rendimientos.

Se debe precisar que después de 2009 no se realizaron las pruebas nacionales y que la única prueba estandarizada que permaneció fue PISA; ese carácter único sirve a nivel oficial como argumento para defender la permanencia del Uruguay en PISA, ya que sería el único indicador de este tipo sobre el estado de la educación en el país.

Actualmente se realizan evaluaciones voluntarias de una prueba diseñada por el ministerio, pero también los profesores que lo deseen pueden elaborar sus propias

pruebas partir de una batería de preguntas elaboradas por docentes de aula, que pueden ser obtenidas en internet (las respuestas también están disponibles). Según el discurso oficial, esto permite que los profesores tengan un material para ir evaluando lo que los alumnos han logrado aprender e ir corrigiendo sobre la marcha los problemas de aprendizaje y su propia experiencia de enseñanza. Para las pruebas, los únicos ítems que se pueden usar son los disponibles en internet; recientemente se han incorporado preguntas abiertas que permiten la argumentación de los estudiantes frente a su respuesta. El profesor no puede crear los propios, pero con esos ítems puede elaborar su propia prueba. Estas evaluaciones todavía no se han aplicado en educación media.

La evaluación docente

Como ya es conocido, a partir de la preocupación por la calidad, el neoliberalismo educativo introdujo los procesos de evaluación estandarizada (medición de resultados) de los estudiantes y posteriormente los estándares educativos, como proceso de inducción y objetivos a alcanzar por los procesos de enseñanza-aprendizaje centrados en pedagogías constructivistas individualizantes y más tarde en la de las competencias. Los resultados de esos procesos de medición no han sido satisfactorios para los empresarios y el sector oficial. La responsabilidad por los resultados ha sido y sigue siendo descargada sobre los docentes y los trabajadores de la educación en general y sobre sus organizaciones en particular.

En los años 90 se desató una avalancha de reformas educativas en muchos países de la región (con la excepción de Chile que había arrancado al inicio de los 80),

marcadas en primera instancia por procesos de descentralización que en general buscaban mayor eficiencia y menores costos para los estados centrales. Procesos de descentralización hacia los estados, provincias y municipios, estímulos e impulsos a procesos de privatización buscando abrir una nueva brecha para el capital empresarial y tratando de que las familias asumieran directamente mayores costos educativos. El punto extremo de la descentralización fue la denominada "autonomía escolar", que consiste en descentralizar hacia la escuela (lugar donde se produce el servicio educativo)¹⁸ la toma de decisiones sobre contratación y despido de profesores, el pago de sus sueldos, uso de recursos de mantenimiento, decisiones sobre aspectos curriculares y todo esto manejado

18. "Informe del Progreso Económico y Social en América Latina, 1996: Cómo Organizar con Éxito los Servicios Sociales", Washington, noviembre de 1996. Existe una edición del Fondo de Cultura Económica de México.

por un consejo escolar conformado por el director, maestros, padres de familia, con control del consejo por el director y padres y madres de familia.

En los años 2000 se “descubrió” que la buena educación depende de contar con buenos maestros (Barber y Mourshed, 2008). Hasta ahora la carga de este descubrimiento ha recaído sobre los maestros, a los cuales se les ha presionado para más días de calendario escolar. La meta planteada ha sido de 200 días anuales de clases, y recientemente se ha agregado la jornada extendida o jornada escolar completa. Pero el instrumento privilegiado por el neoliberalismo educativo han sido los procesos de evaluación de los docentes; en efecto, a partir de los resultados, y al tomar en cuenta los resultados de las evaluaciones de los estudiantes, se ha reforzado la culpabilización de los docentes como responsables de la mala educación existente, lo cual libera de responsabilidad al conjunto del sistema educativo y al conjunto del sistema económico-social y político en que la educación ocurre.

La lucha de los trabajadores de la educación organizados y la emergencia de gobiernos progresistas como respuesta al fracaso neoliberal para solucionar los proble-

mas de las mayorías, han posibilitado que los intentos por imponer procesos evaluativos homogéneos, punitivos y mercantilizados a los docentes no hayan tenido éxito en todos los casos, ni se hayan realizado de la misma manera, ni de forma simultánea en la región. A continuación se analizará las formas como los docentes son evaluados en cada país.

Argentina

Acerca del tema de la evaluación docente, la CTERA ha expresado puntos de vista muy precisos:

En nuestro país en el último tiempo hemos conseguido plasmar políticas educativas que enuncian más claramente la ampliación de derechos y la inclusión social. En este marco la CTERA también ha avanzado hacia la recuperación de los derechos de las y los trabajadores, librando además una irrenunciable batalla por el sentido público, popular y democrático de la educación. En ese mismo proceso de lucha, hemos mantenido una resistencia organizada en contra de toda política educativa que ha pretendido descualificar y precarizar las condiciones de trabajo docente. Nuestra organización sindical ha focalizado en la formación permanente en ejercicio como uno de los puntos en los que se intenta frenar las pretensiones de mercantilización de la educación. En esta clave nuestra resistencia se plasma en una propuesta de acuerdo paritario que nos permita imprimir otro sentido a los procesos de formación, entendiéndolos como una posibilidad colectiva de cualificación del trabajo docente donde el conocimiento sea entendido como solidaridad y ya no como una mer-

cancia; donde las temáticas de la formación sean el resultado de un proceso colectivo de problematización de la realidad y no una simple definición arbitraria que toman algunos especialistas o funcionarios que, en algunas ocasiones, han sabido responder mejor a los requerimientos del capital que a los intereses y necesidades de la clase trabajadora; y, por último, donde el dispositivo de evaluación se integre dialécticamente al proceso de formación como forma y posibilidad de aprendizaje, y no como mero instrumento técnico de medición y control.

En el contexto actual, además contamos con un marco normativo que contribuye favorablemente para que nuestra organización pueda avanzar en el derecho de la formación permanente para las y los educadores. Se trata de lo ya establecido por la LEN sobre el derecho de los docentes a la formación permanente y a la actualización integral gratuita y en servicio a lo largo de toda la carrera (art. 67, inc. b y c), lo señalado en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente, Resolución N° 188/12 del Consejo Federal de Educación (CFE), y lo expresado en el Programa Nacional de Formación Permanente, Resolución N° 201/13 del CFE (CTERA, 2013, p. 4).

En esta resolución aparece el Estado como el responsable de garantizar la formación docente permanente y en ejercicio como parte del trabajo de los docentes, que incluye la evaluación como un componente más del proceso de formación. Se prevé que la evaluación se realice de una forma participativa y que tome como unidad la institución “escuela”, y reconozca “la condición del tra-

bajo docente como una práctica pedagógica situada y contextualizada, que integra acciones individuales y colectivas en el marco de una institución pública de carácter educativo, y que supone la participación de toda su comunidad”.¹⁹ La CTERA asume que estos logros constituyen un paso para continuar con la batalla cultural que permita desplegar estrategias para desarrollar una evaluación que —al recuperar su carácter político-pedagógico— fomente la participación y asuma el desafío de mejorar la educación para todas y todos.

En nuestro país la evaluación de las y los docentes se planteó en su origen como un tema más cercano a la supervisión y con el objetivo de ejercer un control sobre las actividades de los educadores. Es decir, no se planteó con el propósito de mejorar las prácticas, sino que se vinculó a la carrera docente a través de instancias formales que se concretaban mediante la utilización de algún tipo de instrumento o relevamiento (cuaderno de actuación, ficha de evaluación y seguimiento, etc.). En ese marco, se buscaba la acreditación o el reconocimiento de dichas prácticas para la continuidad en el ejercicio de la docencia, sostenida fundamentalmente en normativas como el Estatuto del Docente (Ley 14.473), sancionado en el año 1958.

En este sentido, la evaluación es utilizada como instrumento explícito de promoción de la carrera docente. Por un lado, la provisión de

19. Resolución 201/13 del Consejo Federal de Educación.

los puestos de trabajo se concreta a partir de la valoración del trabajo previamente desarrollado, la realización de cursos, las titulaciones y la antigüedad. Por otro lado, se instalan en el proceso de formación como instancias de acreditación de saberes para la obtención del cargo y en la selección para los puestos de trabajo.

No se reconoce que existan variaciones en los mecanismos de evaluación en cuanto a diferenciar regiones, clases sociales, pertenencia étnica-cultural o tipo de gestión (pública, privada, etc.). La información con la que se cuenta parte de reconocer que la evaluación docente identificada con el concepto profesional mantiene su vigencia en la mayoría de las provincias argentinas, con excepción de las provincias de Santa Fe, Santa Cruz, Mendoza y La Pampa, entre otras. En las jurisdicciones de San Luis, Río Negro, Neuquén, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Entre Ríos los antecedentes de actuación profesional refieren a dos aspectos: la calificación numérica obtenida por el docente como concepto profesional anual, y por el tiempo de desempeño en cada año, que en algunos casos se denomina antecedentes de actuación. En la provincia de Entre Ríos este es un aspecto que tiene un peso significativo en la definición del puntaje total de un trabajador docente.

La profesora Amalia Homar nos comenta adicionalmente que:

...desde las políticas educativas aparecen iniciativas instrumentales desde donde se organiza la evaluación de las prácticas docentes a través de lo que se conoce como "concepto profesional". Son los supervisores, directores y vicedirectores los encargados de su ejecución. Estas definiciones identifican evaluación como accountability (Mc. Cormick y James, 1996), es decir, como control, verificación, rendición de cuentas. Su propósito es determinar en qué medida las prácticas docentes se "acercan o alejan" de aquello que debería ser (es decir, la norma), y pretende encontrar la coherencia con las prescripciones que el mismo instrumento definido en la normativa instala.²⁰

En esta instancia, los resultados aparecen siempre como producto de una problemática individual del trabajo docente. El personal jerárquico es el responsable de asignar puntajes a los docentes, y los educadores tienen el derecho, según el estatuto docente, de aceptar o plantear su disidencia.

La profesora Homar, cuando se le consultó respecto de los resultados obtenidos en los relevamientos de evaluación docente, nos refiere al ejemplo de la provincia de Entre Ríos, aunque bien podría generalizarse a la mayoría de las jurisdicciones, donde no se visualiza que los cambios que se

20. Entrevista a Amalia Homar (secretaria académica de la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Entre Ríos e integrante del equipo de formación docente de la escuela Marina Vilte), realizada el 30 de octubre de 2013.

propician tengan vinculación con los resultados de la evaluación docente. Por ejemplo, la nueva Ley Provincial de Educación de Entre Ríos, la reglamentación de concursos y la nueva normativa de concepto profesional sostienen la evaluación desde una perspectiva individual, como responsabilidad de los directivos, más allá de la incorporación de instancias de autoevaluación. En la medida en que la finalidad es el control del trabajo docente, la lógica antes mencionada sigue teniendo presencia; un control que paradójicamente tampoco se ejerce, por las connotaciones que tiene el puntaje que se adjudica por concepto en el puntaje total que un docente adquiere para concursar.

En la investigación realizada entre los años 1998 y 2000 en Entre Ríos, en la consulta realizada a los directivos y maestros se detecta que los puntajes que se adjudican parecieran tener relación —como lo señalan algunos directivos y maestros—, por un lado, con la experiencia y antigüedad acumulada y, por otro, con el poder que tiene algún maestro, ya que “el director no se anima a poner una nota distinta”. Es importante señalar además la contradicción que surge entre un instrumento²¹ que pretende evaluar conductas,

las que se suponen cambiantes según los tiempos y contextos, y la repetición de la misma nota en distintos años y coyunturas.²²

En resumen, lo que se postula es que en la medida en que la evaluación (concepto profesional) continúe pensada como un problema individual y ligada a la carrera docente, difícilmente pueda recuperar su valor pedagógico y favorecer instancias de reflexión y problematización sobre el mismo trabajo docente.

La CTERA considera que la evaluación debe ser entendida como práctica democrática y productora de conocimientos acerca de los procesos de trabajo docente y la calidad de los aprendizajes. Para ello, se necesita comprender que se trata de un proceso de evaluación que, lejos de responder a estándares internacionales —centralizados, externos y antidemocráticos—, debe permitir dar cuenta de la diversidad de los impactos que las transformaciones educativas tienen en el sistema, la escuela y el aula, y entender a la evaluación como dimensión constitutiva del proceso de enseñanza y de trabajo docente.

En este mismo sentido, señala la CTERA, la evaluación desde la escuela es una imperiosa necesidad

21. Registro y Evaluación de la Acción Docente y Hoja de Evaluación Profesional para docentes de EGB I y II (Resolución N° 1427/2002. CGE).

22. Amalia Homar: “La Evaluación Docente. Entre temores y rupturas”, 2010.

y por lo tanto resulta imprescindible pensar en procesos de autoevaluación institucional, entendidos como dimensiones de un proceso más general de formación para que la propia escuela se pueda “mirar a sí misma”, a efectos de analizar sus políticas y prácticas en un contexto sociohistórico, y de esta forma construir una memoria pedagógica acerca del impacto de las políticas educativas, de las prácticas institucionales, pedagógicas y didácticas. Esto último, con la intencionalidad de mejorar y transformar las realidades educativas con una mirada crítica y emancipadora.

Los dispositivos de evaluación no pueden quedar reducidos a evaluar a educadores o estudiantes por su desempeño individual, dado lo cual la CTERA señala: “...rechazamos todo intento de implementar políticas de evaluación docente que impliquen atar el salario al puntaje obtenido de una prueba estandarizada de medición de supuestas competencias”, y agrega, “por el contrario, consideramos que todo proceso de evaluación no puede pensarse si no es ligado a las políticas nacionales de formación permanente y en ejercicio, a fin de contribuir con el desarrollo de prácticas pedagógicas dirigidas a resolver problemas concretos de los y las estudiantes, las escuelas y la comunidad” (CTERA, 2013, p. 9).

Brasil

En Brasil, especialmente a partir de la segunda mitad de la década del 90, innumerables gobiernos —federal, estatales y municipales— han intentado implantar sistemas de evaluación y certificación para profesores, la mayoría de ellos centrados sobre la meritocracia, lo que hasta ahora ha sido combatido de forma eficaz y exitosa por los sindicatos de la educación.²³ Hasta el momento no hay en Brasil un sistema generalizado y nacional de evaluación docente.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional y gran parte de los planes de carrera del magisterio de los estados y municipios —responsables directos por la oferta pública de educación básica (infantil, fundamental y media)— plantean la evaluación docente como forma de progreso en la carrera. Sin embargo, el objetivo de los gestores, al intentar implantar la evaluaciones, no es específicamente estimular la calificación profesional, sino castigar a los profesionales y catalogarlos como únicos “villanos” por el fracaso escolar de los estudiantes.

La mencionada estrategia de algunos de los entes gobernantes tiene el claro objetivo de esconder

23. Respondido por Roberto Franklin de Leão, presidente de CNTE.

las responsabilidades del Estado en la no oferta de una educación pública de calidad. Se intenta situar el foco de atención de la sociedad sobre los trabajadores de la educación y no hacerlo recaer, como sería correcto, sobre las insuficientes políticas de financiación, de gestión democrática, de infraestructura escolar y de valoración de los profesionales de la educación; esta última, a través de mejores salarios, de formación inicial y permanente, bajo la responsabilidad del Estado, de carga horaria compatible con las demandas pedagógicas y de condiciones de trabajo acordes al aprendizaje de los estudiantes.

Sin embargo, hay lugares, por ejemplo el estado de São Paulo, que hace veinte años es comandado por partidos fundados en principios neoliberales, que practican la evaluación docente conjugada con los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas. De verdad, lo que se evalúa es la “escuela”, y el instrumento de recompensa a los docentes es la bonificación salarial, que no se integra al salario de carrera del profesor.

Esa política de evaluación ha servido de estímulo a muchos diputados y senadores del ala neoliberal, que intentan aprobar proyectos de ley en el Congreso con la finalidad de ampliarla y generali-

zarla para todo el país. Sin embargo, ese criterio de evaluación es extremadamente injusto, ya que no considera las innumerables diferencias socioeconómicas, culturales y educacionales entre escuelas de diferentes regiones del país, incluso entre aquellas ubicadas en una misma ciudad, pero que tienen estudiantes de diferentes clases sociales.

Hasta ahora el Ministerio de Educación durante los gobiernos de Lula y Dilma no han concordado con esa metodología de evaluación, lo que ha ayudado a la lucha de la CNTE y de sus sindicatos contra las iniciativas parlamentarias.

Chile

La evaluación profesional docente como debate en el Colegio de Profesores tiene su origen en el año 1991 —inicio de la transición democrática—, cuando se dicta el Estatuto de la Profesión Docente, que restituye,²⁴ en parte, a los docentes su condición de funcionarios públicos y reconoce especificidades de la profesión. Junto con ello, en el estatuto se consagraron las calificaciones docentes, las que

24. N. del A.: La imposición de la municipalización en los años 80 trajo consigo el despojo para los docentes de la condición de funcionario público estatal, pasando a depender del Código Laboral. Durante este período se verificaron 14.000 despidos arbitrarios de docentes, la mayoría perseguidos por su condición opositora a la dictadura. La Ley N° 19.070 de 1991 norma requisitos, deberes, obligaciones y derechos de los profesionales de la educación.

sin mediar indicadores, criterios y procesos dotaban de poderes discrecionales a los directores de escuela y liceos,²⁵ para calificar arbitrariamente a los docentes. Esto fue objeto de extendidos debates y finalmente la conducción del Colegio de Profesores de la época dio su consentimiento al Estatuto. La base del magisterio resistió, en todas las comunas del país (348), la aplicación de las calificaciones que debían hacerse anualmente. En 1997 se desarrolló el Primer Congreso de Educación²⁶ organizado por el Colegio de Profesores, el cual, entre otros aspectos, abordó en profundidad el rechazo al sistema de calificaciones, por considerarlo punitivo y situado en las antípodas de una concepción de desarrollo profesional, reconocimiento económico o de una carrera profesional.

El Congreso valoró la necesidad de evaluar el conjunto del sistema educativo, la política pública, los establecimientos educacionales en su contexto y también evaluar la profesión docente. Se reconocía la necesidad de instalar una cultura de evaluación formativa en todo el sistema nacional de educación, incluidas las autoridades,

25. N. del A.: La mayoría de ellos designados en dictadura, aunque no todos vinculados a ella.

26. Primer Congreso de este período histórico, pues hay otros importantes congresos en la historia del magisterio chileno, como el del año 1971 organizado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE).

des, los docentes y las políticas públicas. Se recomendó construir participativamente una comisión técnica que se abocara a la elaboración de una propuesta formativa de evaluación profesional docente unida a una carrera que permitiera la promoción profesional desde el aula, y finalmente estableció la necesidad de un plebiscito nacional para validar las propuestas.²⁷

En el año 2000, en la negociación nacional con el gobierno de la época, se acordó las bases de un acuerdo respecto de los principios fundamentales para instalar un sistema nacional de evaluación profesional docente formativo. Se enfatizó el carácter nacional, a cargo del Estado, como también su vínculo con una carrera profesional, y el desarrollo y fortalecimiento de la educación pública. El acuerdo consideró la conformación de una comisión tripartita con la participación del Colegio de Profesores, la Asociación Chilena de Municipalidades y el Ministerio de Educación.²⁸

27. Colegio de Profesores de Chile, Informe Final del Primer Congreso Nacional de Educación, octubre de 1997.

28. Al autor de esta investigación sobre Chile le correspondió dirigir dicho trabajo por el Colegio de Profesores en la Comisión Tripartita. Dado que, luego de dos años de trabajo, el Ministerio incumplió el acuerdo de avanzar en paralelo con la construcción de una carrera profesional docente, de la que la evaluación era parte sustantiva para su promoción, tal y como lo señalaba el Congreso Nacional de Educación de 1997, y considerando que la mayoría de la dirección del colegio concordó seguir trabajando, el autor se retiró de la mesa de negociación.

El acuerdo preliminar consideró que si se evaluaba la enseñanza, se debía construir un acuerdo de lo que se consideraba buena enseñanza. Así se elaboró una propuesta de Marco para la Buena Enseñanza. Se establecieron tres preguntas acerca del trabajo profesional del aula: ¿qué es necesario saber?, ¿qué es necesario saber hacer? y ¿cuán bien se debe hacer? (o ¿cuán bien se está haciendo?) Se tomó en cuenta los estándares de la formación inicial docente formulados por Beatrice Avalos para el Ministerio de Educación,²⁹ que fueron adecuados y alineados a las necesidades del ejercicio docente. El marco fue sometido a dos consultas nacionales a los docentes, con preguntas abiertas y cerradas, en diciembre de 2001 y abril de 2002. Sus resultados fueron tabulados y analizados, y se incorporaron las modificaciones sugeridas que daban lugar al Marco para la Buena Enseñanza, el que consideró cuatro dominios, 20 criterios y 71 descriptores.

En cuanto a la pregunta sobre quién evalúa, se acordó que quien estaba más cerca de la enseñanza era otro parafín, por lo que debía ser un docente sin responsabilidades directivas.

Sobre a quiénes se evalúa, se convino evaluar cada cuatro años

29. Ministerio de Educación, "Estándares para la Formación Inicial Docente", 2000.

a todos los docentes de aula del ámbito de la educación municipal que cuenten con, al menos, un año de ejercicio profesional, a excepción de aquellos que han obtenido resultado de nivel insatisfactorio, quienes deben evaluarse al año inmediatamente siguiente con el propósito de asegurar que las falencias en el cumplimiento de estándares mínimos de desempeño no afecten significativamente el quehacer docente.³⁰ Dado que la aplicación inicial fue gradual, no hay evaluación simultánea de todos los docentes.

La evaluación se realiza sobre la base de las evidencias del desempeño profesional de cada docente, seleccionadas por él y recogidas a través de cuatro instrumentos: portafolio de desempeño pedagógico, autoevaluación, entrevista por un evaluador par e informes de referencia de terceros. Todos estos deben guardar relación con los dominios, criterios y descriptores fijados en el Marco para la Buena Enseñanza y contar con la aprobación previa del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones

30. Posteriormente, por efecto de la Ley N° 20.501, promulgada el 26 de febrero de 2011, se ha establecido que los docentes que obtienen nivel de desempeño básico deben evaluarse al año subsiguiente, modificación que entró en aplicación para los docentes que se evaluaron a partir del año 2011. Allí mismo se faculta a los directivos para sugerir a las direcciones comunales el despido de hasta el 5% de la planta del establecimiento, seleccionado por la suma de docentes con desempeño básico e insatisfactorio.

Pedagógicas (CPEIP)³¹ del Ministerio de Educación.

Portafolio de desempeño pedagógico. Este instrumento tiene como función recoger a través de productos estandarizados, seleccionados por los propios docentes, la evidencia verificable respecto de las mejores prácticas de desempeño del docente evaluado. Contempla la presentación de productos escritos, en los cuales el docente debe reportar distintos aspectos de su quehacer profesional y un registro audiovisual consistente en la grabación en video de una clase de cuarenta minutos. La corrección de las evidencias del portafolio debe ser realizada por profesores correctores del mismo nivel y subsector de aprendizaje del docente evaluado, especialmente entrenados para el desempeño de esta función.

Autoevaluación. Tiene como función principal que el docente reflexione sobre su práctica pedagógica y valore su propio desempeño profesional a partir de una pauta previamente determinada.

Entrevista por un evaluador par. Aplicada mediante una pauta de entrevista estructurada por un evaluador par previamente capa-

citado. Esta entrevista consulta al docente acerca de su práctica por aproximadamente una hora. Una vez que la entrevista finaliza, el evaluador par aplica una rúbrica y asigna, con base en ella, uno de los cuatro niveles de desempeño a cada respuesta recogida del docente, lo cual permite contar con la apreciación de un docente de aula del mismo nivel y modalidad cuyo desempeño es evaluado.

Informe de referencia de terceros. Pauta estructurada que debe ser completada por el director y jefe de la Unidad Técnico Profesional (UTP) del establecimiento y contiene distintas preguntas referidas al quehacer del docente evaluado. Para cada pregunta, el director y el jefe de la UTP deben emitir, por separado, su evaluación del docente en uno de los cuatro niveles de desempeño, a partir de la opinión de los superiores jerárquicos respecto de la práctica del docente evaluado.

Junto con lo anterior, los últimos tres instrumentos recogen información contextual a partir de la mirada del propio docente, el evaluador par, el director y el jefe técnico, sobre aquellos aspectos que pudiesen influir positiva o negativamente en el desempeño de cada docente evaluado. Estos antecedentes son puestos en conocimiento por la Comisión

31. Centro de Perfeccionamiento Investigación Pedagógica, Centro del Ministerio, responsable de las Políticas de Desarrollo Docente.

Comunal de Evaluación respectiva, la que debe considerarlos al momento de pronunciarse colegiadamente respecto del nivel de desempeño final de cada docente evaluado en la comuna.

Los cuatro instrumentos de evaluación permiten que la Comisión Comunal de Evaluación pueda contar con diversas miradas y juicios evaluativos acerca del nivel de desempeño profesional de cada docente con relación al Marco para la Buena Enseñanza y según el contexto en el cual cada uno de ellos se desempeña.

La evaluación final de cada docente es realizada por la Comisión Comunal de Evaluación respectiva, la que se encuentra integrada por docentes de aula previamente seleccionados y capacitados por el CPEIP, entre aquellos que anualmente postulan voluntariamente para desempeñar el cargo de evaluadores pares. Estos docentes han de contar con resultado previo de “destacado” o “competente” en la evaluación docente.

De los cuatro instrumentos involucrados en la evaluación, solo el portafolio es sometido a un proceso de corrección propiamente tal, pues en los demás instrumentos los propios evaluadores han asignado el nivel de desempeño

correspondiente, frente a cada pregunta o indicador evaluado.

Los portafolios son corregidos en centros de corrección, los que han de funcionar en distintas universidades del país. Allí, los correctores (docentes de aula con experiencia en la modalidad, nivel y subsector que están evaluando) examinan la evidencia enviada por los docentes y asignan un nivel de desempeño a cada aspecto o indicador evaluado en el portafolio.

La información de todos los instrumentos se ingresa en un sistema computacional que recoge los puntajes y calcula el nivel de desempeño global de cada docente, y genera un reporte de resultados para que sea revisado por la respectiva Comisión Comunal de Evaluación.

Para todos los profesores, en primer lugar, la evaluación significa un proceso de autorreflexión respecto de su desempeño profesional, que le permite identificar fortalezas y debilidades y proyectar un camino para potenciar las primeras y superar las segundas.

La evaluación final de cada profesor corresponde a una apreciación global relativa al desempeño profesional relacionado con el Marco para la Buena Enseñanza,

sus dominios y criterios, que se establece en cuatro niveles de desempeño: destacado, competente, básico e insatisfactorio.³²

Los profesores evaluados como destacados y competentes tienen acceso prioritario a oportunidades de desarrollo profesional: ventajas en los concursos, pasantías en el extranjero, profesores guías de talleres, participación en seminarios académicos, entre otros; al tiempo que se les abre la posibilidad de optar a percibir la Asignación Variable por Desempeño Individual, previa rendición de una prueba escrita de conocimientos disciplinarios y pedagógicos.

Los profesores que obtengan en su evaluación global el nivel básico o insatisfactorio disponen de planes de superación profesional gratuitos destinados a superar sus debilidades, que serán financiados por el Ministerio de Educación, y diseñados y ejecutados por los respectivos sostenedores municipales.

32. Destacado: indica un desempeño profesional que clara y consistentemente sobrepasa con respecto a lo que se espera en el indicador evaluado. Suele manifestarse por un amplio repertorio de conductas respecto a lo que se está evaluando, o bien, por la riqueza pedagógica que se agrega al cumplimiento del indicador. Competente: indica un desempeño profesional adecuado. Cumple con lo requerido para ejercer profesionalmente el rol docente. Aun cuando no es excepcional, se trata de un buen desempeño. Básico: indica un desempeño profesional que cumple con lo esperado en el indicador evaluado, pero con cierta irregularidad (ocasional). Insatisfactorio: indica un desempeño que presenta claras debilidades en el indicador evaluado y estas afectan significativamente el quehacer docente.

Los docentes que obtengan resultado insatisfactorio deberán evaluarse nuevamente al año siguiente. Si en su segunda evaluación un docente resulta nuevamente insatisfactorio, deberá dejar la responsabilidad de curso para trabajar durante el año su plan de superación profesional con un docente tutor y será sometido a una tercera evaluación. En caso de mantener el desempeño insatisfactorio deberá abandonar el sistema municipal.

El 4 de agosto de 2004 es aprobada la Ley de la Carrera Profesional Docente. De este modo la evaluación profesional docente se estructura como un sistema único nacional para el sector de la educación pública en contraste con las propuestas de sectores privatizadores que focalizan la evaluación en la escuela, a cargo de docentes directivos, vinculada a autonomías de gestión, tanto modelos de evaluación como escuelas existen. Vinculan autonomía gerencial de las escuelas y liceos con mayor calidad. Cabe hacer notar que en Chile, los sectores con esta última característica son los que atienden al 70% de la matrícula con financiamiento del Estado (sector privado subvencionado); la educación chilena se encuentra en una reconocida crisis. La promesa de los modelos de mercado de evaluación docente, de ejercer

presión para “hacer las cosas bien”, no funciona en la complejidad de los sistemas educativos y más bien precarizan y empobrecen la enseñanza y la buena educación.

En el gráfico 1 puede observarse el comportamiento de los resultados de los últimos cuatro años, habiéndose evaluado el 83% de los docentes evaluables (59.275).

Algunos conflictos y tensiones

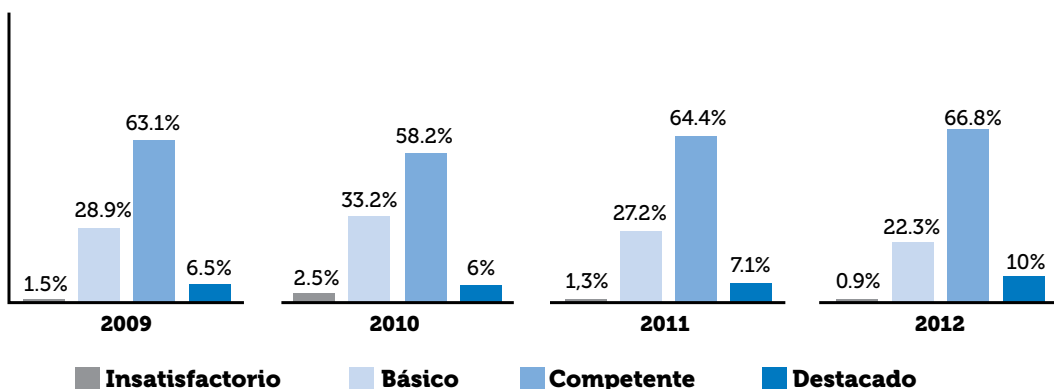
No obstante las evidencias de los resultados favorables de la evaluación docente, el discurso oficial insiste en responsabilizar a los docentes por los rendimientos que consideran insatisfactorios. Los medios de comunicación monopólicos, frente a resultados

de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales y pruebas diagnósticas de la formación inicial docente, continúan titulando que se está frente a una mala educación y malos docentes.

La evaluación docente aislada, sin una cultura evaluadora en el sistema, con autoridades carentes de autocrítica, con manejo discrecional de los resultados, tiende a perder el carácter formativo y, a pesar de los resultados positivos, permanece un clima de desvalorización de los docentes y la docencia. La evaluación docente debe ser parte de una evaluación sistémica, como lo advirtió el Congreso de Educación de Colegio en 1997.³³

33. Informe Final, *op. cit.*

Gráfico 1
Comparativa de resultados 2009-2013



Fuente: Ministerio de Educación, Chile.

Una evaluación docente, por muy bien diseñada que esté, con ausencia de una carrera (ambos componentes del desarrollo profesional), cae presa de la presión de la llamada “industria educativa” y de las políticas de competición como elementos movilizadores de una supuesta calidad, en la que se desvirtúa su carácter formativo. Para estos sectores la importante noticia que publican en el año 2012 es que el 23.2% de los docentes es malo y no debería impartir clases (suman básico con insatisfactorio, independientemente de los descriptores). Según ellos, es subalterno que el 66.8% de los docentes sea competente y el 10% destacado. Así, consideran que la evaluación docente no es vehículo de promoción y desarrollo profesional sino de precarización y flexibilidad laboral docente, bajo la consigna de que “docentes inseguros hacen bien su trabajo” (Scherping, 2013, p. 27).

Frente a los resultados de la evaluación docente los sectores neoliberales señalan que esta seguramente es poco exigente y la desestiman. La reciente Ley de Aseguramiento de la Calidad en Chile estimula, en el sector privado financiado por el Estado, la existencia de tantas evaluaciones como dueños de colegios existen, las que serán visadas por la Agencia de Aseguramiento de la Calidad.

Es decir, un muro para impedir políticas universales de desarrollo docente en toda la educación financiada por el Estado. Frente a un mismo derecho de niños y jóvenes, el Estado neoliberal estimula la diversidad de condiciones para la enseñanza. Para ellos sería ideal pagar por resultado.

En escuelas y liceos fuertemente presionados y alienados (todo lo importante se resuelve fuera de ellos), y con docentes con jornadas extenuantes frente al curso, las condiciones de tiempo y dedicación en que se desarrolla el proceso de evaluación docente son, por decir lo menos, desfavorables, poco formativos. En Chile, solo el 25% de la jornada de trabajo no se desarrolla en el aula (el promedio de los países de la OCDE con el que gustan compararse, es del 50%). Al momento de desarrollar la evaluación docente los maestros declaran trabajar fines de semana y las madrugadas del resto de la semana.

A la luz del tiempo, la existencia de calificaciones docentes que durante once años, por la acción decidida del Colegio de Profesores de Chile, no pudieron ser implementadas, no parecen haber sido razón suficiente para establecer por acuerdo una evaluación docente (más allá de su declarado carácter formativo y su foco en la enseñanza). En ausencia de una

carrera profesional, la evaluación ha sido empleada para implementar condiciones de enseñanza competitivas y salarios variables según competición, pero no mejoró las condiciones de enseñanza ni la valorización de los docentes.

Colombia

A partir del 2002, en Colombia existen dos estatutos docentes desde los cuales son evaluados los educadores. En el estatuto antiguo (1994) solo había evaluación para ingresar al trabajo mediante un concurso abierto. Desde el 2002 (Decreto-Ley N° 1278), y con aplicación solo a los docentes de nuevo ingreso, se ha desarrollado una mecánica compuesta por dos partes: una evaluación por competencias y una evaluación de desempeño.

La evaluación por competencias se aplica en el momento del ingreso a la carrera docente y luego para poder ascender en el escalafón, para lo cual es necesario obtener un resultado igual al 80% o más, de lo contrario, el ascenso no es posible. A la prueba los docentes pueden presentarse las veces que quieran. No hay castigo por no aprobar, solo el estancamiento en el escalafón. La aplicación de la prueba la hace el ICFES, que es un ente autónomo del Estado colombiano vinculado a la parte académica; en el aspecto burocrático de requisitos y cues-

tiones formales la responsable es la Comisión Nacional del Servicio Civil. Desde el 2010 se están haciendo concursos de ascenso cada año (hasta ese momento habían pasado ocho años sin concursos).

La evaluación de desempeño es anual y la aplica el director de la escuela o colegio, en el lugar de trabajo. Se hace sobre el cumplimiento de las responsabilidades. Se usa un test estandarizado diseñado por el Ministerio de Educación. Es una especie de encuesta que aplica el director. Si los resultados son inferiores al 60% dos años seguidos, el docente puede ser retirado del cargo. Para resolver los problemas que arroje la evaluación de desempeño, el docente junto con el director debe elaborar un plan de mejoramiento individual que le permita superar las deficiencias encontradas. Esto se hace una sola vez; si el docente no mejora puede perder el empleo. Esta evaluación no impacta sobre lo económico.

El test de desempeño va acompañado de indicadores y un manual de aplicación; los directores reciben además una capacitación para aplicarlo, pero finalmente las puntuaciones tienen un alto contenido subjetivo. No existe una articulación entre la formación inicial y en servicio y las pruebas que se aplica a los docentes. Se debe recalcar que los

estudios realizados por los docentes no cuentan para los ascensos; estos solo son posibles con la aprobación de las pruebas.

Para los docentes del antiguo estatuto se desarrollan programas de formación permanente que les permiten terminar de ascender antes de llegar al final de su vida docente.

La formación docente se encuentra muy dispersa entre universidades públicas y privadas y escuelas normales superiores; no existe un sistema nacional articulado de formación docente inicial. La formación superior universitaria dura cinco años y tiene contenidos disciplinares y pedagógicos. Las escuelas normales van a desaparecer si no logran la acreditación a que son sometidas las instituciones de educación superior.

La formación en servicio es víctima de una marcada mercantilización que la hace de dudosa calidad y dispersa, lo cual no garantiza su utilidad para el reforzamiento de la formación docente. Adicionalmente y en especial en el plano disciplinar cualquier profesional afín puede presentarse a concurso, y si gana ya en servicio deberá hacer un año de formación pedagógica para poder permanecer en el cargo.

Los resultados de las evaluaciones estandarizadas de los estudiantes

no tienen impacto directo sobre los docentes (tampoco sobre los salarios) y la escuela, pero sí lo tiene la divulgación de los resultados y el conocimiento que de ellos tienen los directores, que reestructuran el trabajo de la escuela y califican a los docentes a partir de esos resultados. En la práctica, los resultados tienen un fuerte contenido disciplinador y punitivo.

Ecuador

La ley que regula la labor docente en el Ecuador había sido aprobada el 16 de agosto de 1990 (Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, Ley N° 94. RO/ 501), y fue reformada con fecha 14 de julio de 2009.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y la nueva ley del 2009 establecen que para ser docente en el Ecuador son requisitos necesarios los siguientes:

- a. Ser ciudadano ecuatoriano o extranjero legalmente residente en la República del Ecuador y estar en goce de los derechos de ciudadanía.
- b. Poseer uno de los títulos señalados en esta Ley.
- c. Haber completado el año de servicio rural docente obligatorio, en los casos que fuere pertinente.
- d. Constar en el registro de candidatos elegibles.³⁴

34. La Autoridad Educativa Nacional creará y organizará un registro de candidatos elegibles para llenar las vacantes. Se denomina candidato elegible al aspirante a docente que aprobó

e. Participar y ganar en los correspondientes concursos de méritos y oposición para llenar las vacantes del sistema fiscal.

f. En el caso de la educación intercultural bilingüe, el o la docente debe acreditar el dominio de un idioma ancestral.

Con relación a la ley de 1990 los cambios son que se permite ser docentes a los extranjeros legalmente residentes; hay que estar en el registro de elegibles, lo cual supone haber aprobado un examen estandarizado; se abre la docencia a profesionales no docentes que sean de interés para el sistema y que tengan un título disciplinar afín, a los cuales se les exigirá que estando en el servicio deberán aprobar programas de capacitación en pedagogía, didáctica y profesionalización docente de acuerdo al Reglamento de la presente Ley (LOEI, artículo 96).³⁵

Los profesionales que entraban al sistema con la ley de 1990 tenían asegurada su estabilidad y no eran sometidos a procesos de evaluación de desempeño. Sus ascensos escalafonarios estaban vinculados a la antigüedad, a los títulos que tenían y obtenían a lo largo de su carrera y a los avances administrativos logrados. En la nueva legislación la estabilidad laboral no está garantizada y más bien se han introducido elementos de precarización ligados a la llamada evaluación de desempeño.

las pruebas definidas por la Autoridad Educativa Nacional.

35. La Ley Orgánica de Educación Intercultural del Ecuador fue aprobada el jueves 31 de marzo de 2011.

Así, el artículo 349 de la Constitución de la República establece que:

el Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, *estabilidad*, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá *un sistema nacional de evaluación del desempeño* y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente (el destacado es nuestro).

Como puede apreciarse este artículo contiene una contradicción, pues de un lado garantiza la estabilidad y, por otro, introduce la evaluación de desempeño a la cual quedarán ligados los ingresos y la estabilidad.

Así, el artículo 10 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) también señala entre los derechos de los docentes:

a. Acceder gratuitamente a procesos de desarrollo profesional, capacitación, actualización, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico en todos los niveles y modalidades, según sus necesidades y las del Sistema Nacional de Educación.

[...]

e. Gozar de estabilidad y del pleno reconocimiento y satisfacción de sus derechos laborales, con sujeción al cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

f. Recibir una remuneración acorde

con su experiencia, solvencia académica y evaluación de desempeño, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes, sin discriminación de ninguna naturaleza.

Para reforzar el análisis sobre las contradicciones presentes en la LOEI, vale la pena mirar el artículo 11 sobre las obligaciones de las y los docentes que entre otras son las siguientes:

a. Cumplir con las disposiciones de la Constitución de la República, la Ley y sus reglamentos inherentes a la educación.

[...]

c. Laborar durante la jornada completa de acuerdo con la Constitución de la República, la Ley y sus Reglamentos.

d. Elaborar su planificación académica y presentarla oportunamente a las autoridades de la institución educativa y a sus estudiantes.

[...]

g. Ser evaluados íntegra y permanentemente de acuerdo con la Constitución de la República, la Ley y sus Reglamentos.

[...]

k. Procurar una formación académica continua y permanente a lo largo de su vida, aprovechando las oportunidades de desarrollo profesional existentes.

[...]

o. Mantener el servicio educativo en funcionamiento de acuerdo con la Constitución y la normativa vigente.

Las obligaciones (a) y (o) son coherentes con el artículo 326, numeral 15, de la Constitución, que manifiesta que:

Se prohíbe la paralización de los Servicios Públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La Ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.

El artículo 326 aboga el derecho de huelga de amplios sectores de la vida económica y social del país, incluido el derecho de los trabajadores de la educación y abre constitucionalmente el camino al bloqueo y la criminalización de la protesta social.

La propia LOEI da nacimiento a la institución encargada de realizar los procesos de evaluación en el país y en su artículo artículo 67 crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL):

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 346 de la Constitución de la República, créase el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, entidad de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y técnica, con la finalidad de promover la calidad de la educación. Es competencia del mencionado Instituto la evaluación integral del Sistema Nacional de Educación. Para el cumplimiento de este fin, se regirá por sus propios estatutos y reglamentos.

A través del artículo 68 establece el Sistema Nacional de Evaluación y sus componentes, señalando a la letra que:

El Instituto realizará la evaluación integral interna y externa del Sistema Nacional de Educación y establecerá los indicadores de la calidad de la educación, que se aplicarán a través de la evaluación continua de los siguientes componentes: gestión educativa de las autoridades educativas, desempeño del rendimiento académico de las y los estudiantes, desempeño de los directivos y docentes, gestión escolar, desempeño institucional, aplicación del currículo, entre otros, siempre de acuerdo a los estándares de evaluación definidos por la Autoridad Educativa Nacional y otros que el Instituto considere técnicamente pertinentes.

De este artículo es importante resaltar que la evaluación es un proceso al cual se debe someter al conjunto del sistema educativo, lo cual no está presente en los procesos de evaluación de otros países de la región.

En el artículo 69 se precisan las principales funciones y atribuciones del INEVAL, de las cuales se rescatan las siguientes:

a. Diseñar y aplicar pruebas y otros instrumentos de evaluación para determinar la calidad del desempeño de estudiantes, docentes y directivos del sistema escolar, de acuerdo con un plan estratégico de cuatro años.

[...]

g. Participar en proyectos interna-

cionales que contribuyan a mejorar la calidad de la educación.

h. Entregar a la Autoridad Educativa Nacional los resultados de todas las evaluaciones realizadas. Estos resultados servirán como insumos para el diseño de políticas de mejoramiento de la calidad educativa y para la verificación del cumplimiento de metas de corto, mediano y largo plazo.

La aprobación e instalación de los procesos de evaluación, y particularmente la de docentes, han sido motivo de intensos y no resueltos conflictos entre el sindicato Unión Nacional de Educadores del Ecuador (UNE) y el gobierno del presidente Rafael Correa. En 2008 se inició la evaluación voluntaria de los docentes, pero dada la oposición de la UNE resultó en que solo se presentaron a ella 1.569 maestros de los casi 200.000 que tiene el país. En reacción a esa situación, el gobierno determinó que la evaluación sería obligatoria, que se inicia en mayo y junio de 2009 para docentes en ejercicio como parte del sistema llamado SER (Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas).

La evaluación³⁶ incluye dos tipos de componentes: uno de

36. La Autoridad Educativa Nacional definirá estándares e indicadores de calidad educativa que serán utilizados para las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Los estándares serán al menos de dos tipos: curricular, referido al rendimiento académico estudiantil y alineados con el currículo nacional obligatorio; y profesional, referido al desempeño de las y los docentes y del personal directivo de los establecimientos educativos.

evaluación interna y otro de evaluación externa.

La evaluación interna se compone como sigue:

- Autoevaluación: 5%
- Coevaluación realizada por un par de la misma área: 5%
- Calificación de los directivos: 5%
- Observación en el aula: 15%
- Evaluación realizada por los padres de familia: 8%

La evaluación externa se hace a través de:

- Prueba de conocimientos específicos: 30%
- Prueba de conocimientos pedagógicos: 10%
- Prueba de comprensión lectora: 10%

De este modo, la evaluación interna es del 50% y la externa, del otro 50%. Además, en los casos de planteles de educación bilingüe se propone la realización de una prueba de conocimientos de una lengua indígena.

El plan original del gobierno era completar la evaluación de todos los docentes hasta el 2013. Como ya se dijo, el proceso inicia en mayo de 2009, y ya que un gran porcentaje de maestros no se presentó a las evaluaciones, el gobierno inicia sumarios admi-

nistrativos a 1.735 docentes. El 25 de mayo de ese año el presidente firma el Decreto Ejecutivo N° 1740 que establece la destitución de los maestros que desacaten la disposición. Esta queda incluida luego en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, que fue aprobada en julio de 2009.

En el mismo año, el Ministerio da a conocer los resultados de más de 2.000 maestros que fueron evaluados; para las calificaciones se ha establecido una escala de cuatro niveles muy similar a la de Chile: excelente, muy buena, buena e insuficiente. Lo más importante de esto es que se establecen estímulos económicos para los evaluados de acuerdo con el resultado; así, los que obtuvieron calificación excelente recibieron 1.200 dólares de premio y los que alcanzaron resultados muy buenos, 900 dólares; aquellos que lograron una buena calificación no recibieron nada.

Este pago por desempeño está contenido y formalizado en la LOEI, que afirma:

La remuneración variable estará vinculada al resultado que haya obtenido la o el docente en la carrera pública en la evaluación aplicada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. La remuneración variable por eficiencia se concederá a las y los profesionales de la carrera educativa pública en los siguientes casos:

- a. Aquellos que hayan obtenido

altas calificaciones en las pruebas aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

b. Aquellos cuyas instituciones tengan altas calificaciones en las pruebas aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

c. Aquellos cuyas instituciones evidencien una mejoría sustancial en las pruebas aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa frente a la anterior evaluación. El reglamento respectivo normará la remuneración variable (LOEI, 2011).

Para los que obtuvieron la calificación de insuficiente, la normativa señala que deben capacitarse a lo largo de un año para optar a una segunda evaluación, y los que repitan el mismo resultado serán despedidos del cargo. Las disposiciones sobre causales de despido están contenidas en el artículo 38 de la Ley de Carrera Magisterial de 1990, a ese artículo se le agrega un numeral indeterminado que dice:

...Haber obtenido la nota de insuficiente en la evaluación docente en dos oportunidades. Evaluación que se desarrollará bajo los principios de publicidad de contenidos, parámetros de evaluación, procesos de impugnación y recalificación respetando los derechos constitucionales y legales del docente evaluado (Ley Reformatoria de la Ley de Carrera Docente y Escalafón Magisterial, artículo 11, julio de 2009).

Un aspecto importante que marca en principio una diferencia con otros países de la región, es que los docentes de escuelas particulares también deben someterse a eva-

luaciones. En efecto, el artículo 126 de la LOEI señala que "...los y las docentes que presten sus servicios en instituciones privadas deben someterse a las evaluaciones que para el efecto establezca el Instituto Nacional de Evaluación Educativa".

Como se señaló antes, el tema de la evaluación docente ha sido motivo de un intenso e interminable conflicto entre la UNE y el gobierno. En el marco de ese conflicto, el presidente Correa emprendió otras iniciativas que vale la pena señalar. En la circular 082 del 19 de agosto de 2009, dispone que desde ese mes no se descuenta por planilla y por parte del Ministerio las cuotas que los docentes pagaban a la UNE. Posteriormente, el gobierno anuncia la formación de los llamados Gobiernos Escolares Ciudadanos (GEC), como parte de la nueva Ley Orgánica de Educación. Los GEC estarán integrados por delegados de los padres de familia, maestros y estudiantes. Sus objetivos son: aprobar el plan educativo institucional, ser una instancia de rendición de cuentas, resolver conflictos mediante el diálogo y conformar tribunales que evalúen las clases demostrativas de los docentes de nuevo ingreso en cada plantel. Finalmente, en la ley de reforma de la carrera docente en su artículo 1° se define que el presidente, el secretario y el tesorero nacional de la UNE solo tendrán derecho a comisión sin

goce de sueldo durante el tiempo para el que hayan sido elegidos.

En esa misma ley reformativa se saca al presidente de la UNE de las comisiones de defensa profesional y se quita la condición de que los delegados del Ministerio, de los directores nacionales y de la UNE a estas comisiones sean maestros.

Las medidas legales adoptadas para dejar sin ingresos económicos a la UNE (el que se hayan quitado las comisiones con goce de sueldo para sus directivos máximos y la persecución legal en contra de algunos de sus dirigentes) muestran la clara intención de destruir o debilitar a la organización, criminalizar sus movilizaciones y eliminar a un importante sector opositor al gobierno, sin que esto implique un juicio de valor definitivo sobre las razones de fondo de cada uno en los temas en conflicto.

Honduras

En Honduras no se habían realizado procesos de evaluación docente hasta el año 2013, salvo para ingresar a los puestos de trabajo. En el Estatuto del Docente Hondureño el artículo 17 señala que para ingresar a la docencia se realizarán concursos de méritos que incluirán al menos: “Calificación de créditos para el puesto, prueba de conocimientos y aptitudes pro-

fesionales, prueba psicométrica, calificación de méritos profesionales”. El artículo 18 indica que los concursos generales se realizarán cada año (hay que asumir que es una vez por año) y para los puestos específicos cuando exista la vacante o al crearse una nueva. Por su parte, el artículo 19 indica que del concurso general se obtiene una lista en orden descendente de los puntajes y, a partir de esta, otra de candidatos que aceptan cubrir interinatos hasta que puedan acceder a un puesto en propiedad.

El estatuto crea el Sistema Nacional de Selección, integrado por la junta nacional y las juntas departamentales con relaciones de coordinación y no de subordinación entre ellas. Su función será organizar y efectuar el reclutamiento de candidatos, seleccionar al docente que ocupará cada puesto en aplicación de este estatuto y sus instrumentos, y vigilar la actuación de los funcionarios y empleados en lo que se relacione al reclutamiento y selección de docentes.

Estará integrado por seis representantes propietarios con sus respectivos suplentes, por la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación, uno de los cuales será el/la subgerente de Recursos Humanos, quien la presidirá; y seis representantes propietarios

con sus respectivos suplentes por las organizaciones magisteriales, uno de los cuales ejercerá la Secretaría. Sus miembros serán acreditados ante la Junta Nacional de Dirección Docente. El reglamento determinará la forma de selección de los representantes, duración y condiciones del ejercicio del puesto, así como los requisitos y las prohibiciones para ser seleccionado.

La ley establece en su artículo 65: "Los miembros de la Junta Nacional de Selección ejercerán sus funciones por un período de dos (2) años, pero podrán ser removidos por las causales y mediante el procedimiento que fije el Reglamento".

La nueva ley de educación emitida en 2011 (Ley Fundamental de Educación) establece que la carrera docente es el ingreso, promoción y permanencia en el cargo. Para tener acceso a la carrera se debe tener un título profesional de docencia de nivel licenciatura, y agrega que la carrera docente será regulada por la presente ley, el Estatuto del Docente Hondureño y sus respectivos reglamentos.

La ley establece en su artículo 72 que la evaluación es:

...el proceso sistemático de obtención de datos válidos y confiables, con el objetivo de comprobar y valorar el efecto educativo que

produce en los educandos el despliegue de sus capacidades pedagógicas, su afectividad, responsabilidad laboral y la naturaleza de sus relaciones interpersonales con la comunidad educativa. La evaluación docente tiene la finalidad de fortalecer sus capacidades y competencias como un elemento necesario para mejorar la calidad de la educación e introducir correctivos. Debe realizarse a través del correspondiente sistema nacional de evaluación; sus resultados servirán como criterio fundamental para un plan de incentivos, la promoción de la carrera docente, plan de mejora de su desempeño bajo la supervisión de la autoridad inmediata que corresponda y la veeduría de las instancias que componen la comunidad educativa.

La carrera docente con nivel de licenciatura será obligatoria y exigible a partir del año 2018; el gobierno se compromete a desarrollar un plan para cumplir con ese mandato de ley.

En el año 2013 la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DIGECE) realizó la primera evaluación de conocimientos a 55.000 docentes del sistema público de manera computacional. Los docentes evaluados obtuvieron una nota promedio de 68 sobre 100. Según la DIGECE, el 22% de los docentes fue reprobado (9.898), porcentaje que resulta del hecho de que la Dirección solo proporciona la información de 45.532. Además, fueron seleccionados más de 8 mil docentes que formaron parte de una mues-

tra a nivel nacional, departamental y municipal. A esta muestra se les revisó el portafolio, se les observó clases con la metodología *stallings*, y se aplicaron algunas pruebas de conocimiento en físico y el resto en forma digital. Si se suma la nota de 68 que obtuvieron los maestros en la prueba de desempeño con estos dos parámetros da un resultado general de 77. La DIGECE señaló que esto evidenciaba que el problema se encontraba en el dominio del conocimiento a impartir y no tanto en la metodología o didáctica aplicada en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En otro informe de 2011, denominado "Quiénes serán los futuros docentes del 2013", los resultados arrojaron que el rendimiento académico de los aspirantes a docentes de ese año no superó el 40%, y lo mismo ocurrió con todos los alumnos de egresados de 9° grado. Además, en ese mismo estudio se constataba:

...se demuestra que los alumnos que procedían de instituciones privadas rendían mejor que los del sistema oficial, por lo tanto quienes se quedaban fuera del ranking y no estudiarían en las normales eran los que procedían *del sistema oficial, venían de familias pobres, estudiaron en la zona rural y su capital cultural era muy escaso*. Si la esperanza para salir de la pobreza era la carrera del magisterio, ese sueño terminaba aquí con esta selección ya que por no tener los conocimientos adecuados y no ser competitivo su proyecto de vida se frustraba (el destacado es nuestro).

Siguiendo con esta línea de reflexión, el informe agregaba:

En el año de 1966 el estudio Coleman en USA y el informe Plwoden en 1969 en Inglaterra determinaron que más del 60% del rendimiento académico es explicado por factores socioeconómicos, la labor del docente es menos potente en explicación de esta variable. En Honduras en el año 2010 en un estudio de factores asociados se determinó que *el 59% del rendimiento es explicado por estos mismos factores socioeconómicos, un 30% por factores de la Escuela incluyendo el docente y un 10% por otros factores. Los estados con altos índices de pobreza están condenados según estas investigaciones ya que las desigualdades sociales no parecen reducirse, la brecha entre ricos y pobres aumenta* (el destacado es nuestro).

Según lo que el mismo informe de 2013 argumenta, los docentes tendrían una "responsabilidad" inferior al 30%, pues este porcentaje correspondería a la escuela y al docente. En otra parte señala que "la inversión del estado en la escuela oficial es baja, las brechas no se reducen".

Y continúa:

Lamentablemente los datos coinciden, aunque no expliquen totalmente. Los departamentos con bajo desempeño docente tienen alumnos con bajo rendimiento académico, además la zona donde viven los alumnos y los docentes tiene un índice de desarrollo humano bajo, en otras palabras, donde hay pobreza impera la baja calidad educativa donde los alumnos y los docentes no obtienen buenos resultados. Bajo desempeño docente, bajo rendimiento académico y bajo desarrollo humano.

Queda claro entonces que para las propias autoridades los bajos rendimientos de los estudiantes y docentes en las pruebas estandarizadas están vinculados a la pobreza, al escaso capital cultural y a un bajo índice de desarrollo humano, como factores que complementan o explican la pobreza. Mirado desde esta argumentación hay que decir que los informes de las autoridades que hemos citado extensivamente son bastante razonables para explicar los bajos resultados académicos. De esta manera, surge con más fuerza la pregunta: ¿cómo explicar la actitud de las autoridades en contra de los docentes y sus organizaciones? Tal vez la respuesta podemos encontrarla en un estudio del BID, denominado "Análisis de la fuerza laboral en educación en Honduras",³⁷ publicado en 2010 y del cual citaremos algunos párrafos clave:

Actualmente el salario magisterial está regulado por el Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE), firmado en el mes de agosto de 2006 y que finalizó en 2009. Este convenio, que reforma el Estatuto del Docente firmado en 1997, aumenta el salario educativo en un porcentaje tan alto que pone en peligro el cumplimiento de los acuerdos del gobierno con el Fondo Monetario Internacional en cuanto al manejo del déficit fiscal.

Como puede apreciarse, los sala-

rios son considerados altos, pero lo más grave para el BID es que ponen en riesgo los acuerdos con el FMI. El análisis continúa y complementa lo anterior:

Por muchos años el gobierno ha enfrentado paros esporádicos y huelgas prolongadas en el magisterio por no poder resolver algunos problemas estructurales:

a. La existencia de un Estatuto del Docente y un PASCE que promete salarios y compensaciones financieramente insostenibles a corto plazo para el Gobierno. Bajo esta realidad el atraso en el pago de los salarios viene a ser un problema crónico.

Además, los problemas de atraso en los pagos y el no cumplimiento pleno de lo firmado por las autoridades, que conformaría una suerte de deuda histórica con los docentes, no serían posibles de resolver según el BID, porque la dirigencia gremial se enfrenta a un conflicto de interés y no quiere una solución definitiva: "...la solución permanente al problema salarial les restaría peso político, poder de convocatoria y posibilidades de avance en el terreno político nacional".

Para resolver estos problemas el BID sugiere un conjunto de medidas a implementar por parte de las autoridades:

- Cumplir con los compromisos salariales de corto plazo mientras se prepara una estrategia salarial de largo plazo.

37 Escrito por Gustavo Arcia (consultor) y Carlos Gargiulo (economista senior del sector social), publicado por la División de Educación (SCL/EDU), Notas Técnicas N° 7, marzo de 2010, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cumplir con las reglas existentes. Para poder llevar a cabo esta tarea es necesario que la SE inicie el mejoramiento de la calidad educativa a través de un consenso sobre indicadores de calidad entre el gremio y el gobierno.
- Revisar la Ley Retributiva para derogar la excepción de que goza el magisterio. Aprobación en 2003 de la Ley de Ordenamiento del Sistema Retributivo del gobierno central, cuyo objeto es ordenar el régimen salarial del gobierno central y las instituciones desconcentradas del Estado. Esta ley elimina todos los pagos por colaterales y transforma el concepto de sueldo base en un salario total.
- Eliminar el requerimiento de pertenecer a un gremio para ser maestro.
- Fortalecer el funcionamiento del SIARHD. A pesar de sus debilidades actuales, el SIARHD es un buen comienzo para eliminar las irregularidades existentes en el sistema de personal y comenzar a mejorar la eficiencia administrativa de la SE.
- Eliminar el conflicto de interés en negociaciones con los gremios. La formación de comisiones permanentes de negociación de salarios en que no hayan personas afines a los gremios, miembros de los gremios o con conflicto de interés personal, es una de varias maneras de abordar este tema.
- Competir con los gremios en el mejoramiento de los beneficios no salariales que sirven de punto de contacto entre los gremios y la membresía: mejores paquetes de seguros de salud y de vida, mejor acceso a fuentes de financiamiento personal o a través de la creación de cooperativas de ahorro y préstamo en colaboración con la banca privada.
- Promover activamente una mayor participación de las juntas de padres de familia en el manejo del centro escolar. Esto equivale en cierto modo a tomar del modelo PROHECO la participación más intensiva de las juntas de padres de familia, que incluya la regularización y ejecución periódica de las auditorías sociales.
- Medir el aprendizaje y publicar los resultados. Esta acción ya está contemplada en el acuerdo PASCE.
- Establecer un sistema de información comparativo a nivel central y municipal, a nivel departamento y de país. Esta es una forma sencilla de pedir cuentas al magisterio, pues les da armas a los padres de familia para protestar dentro del centro escolar, lo cual diluye el poder de los gremios de ignorar a los clientes del sistema.

- Promover la transformación de los sindicatos de una modalidad tipo industrial a otra de tipo académica, mejorar los canales de participación y realizar frecuentes consultas.
- Descentralizar la gerencia de personal, apoyado por el SIAR-HD, a fin de evitar la concentración de peticiones y reclamos a nivel central.

El documento agregaba un punto de la mayor importancia que revela las verdaderas intenciones del BID hacia los sindicatos:

Es importante que en las negociaciones se deje en claro que la administración pública no es antim maestro, o antisindicatos. *Se debe entender que los sindicatos defienden un interés privado, no un interés público y que por ello ponen en peligro el interés público.* Hay países en la región donde los gremios fueron prácticamente desmantelados una vez que el gobierno entendió cómo montar alternativas abiertas a los maestros que eran más atractivas que la oferta gremial (el destacado es nuestro).

Y continuaba:

La experiencia en Chile y Perú indica que, individualmente, los maestros no se oponen a la idea de atar los salarios al desempeño en términos de calidad educativa, mientras que los líderes gremiales prefieren separar el salario de cualquier medición del desempeño, ya que así mantienen la dependencia de la membresía de la negociación colectiva en vez de la negociación individual. Por lo tanto, si la Ley de Educación elimina la cuota de poder automática que gozan los gremios y el Congreso apoya al ejecutivo en la inclusión de la ca-

lidad educativa en las negociaciones salariales, el problema gremial irá disminuyendo.

En resumen, el BID plantea:

Hacer ver a la población que los sindicatos son enemigos del interés público, que deben transformarse de sindicatos tipo industrial a sindicatos tipo académico (léase sin reivindicaciones laborales).

Que se deben disminuir los salarios bajo el argumento que son impagables.

Que se debe eliminar el requerimiento de pertenecer a un gremio para ser maestro.

Que se deben medir los resultados a través de las pruebas estandarizadas y publicarlos para que los padres, como "clientes" que son, puedan pedir cuentas a los maestros.

Desmantelar los sindicatos como se ha hecho en otros países.

Ligar el salario al desempeño (obviamente medirlo con las pruebas estandarizadas), siguiendo el ejemplo chileno y peruano.

Que se debe sacar al sindicato de las negociaciones salariales y laborales.

En otras palabras, el BID está proponiendo destruir los sindicatos para continuar con las políticas de precarización laboral y seguramente de privatización. Y parte de lo que el BID sugirió es lo que ha venido haciendo el gobierno:

- La parte de la cuota que pagaban los afiliados que iban a los servi-

cios sociales ha sido apropiada por el Estado. Con las reformas a la Ley del INPREMA (Instituto de Previsión del Magisterio), los docentes ahora deberán aportar 3.5% de su salario a ese instituto de jubilación, a la Cuenta de Ahorro Previsional (CAP), y un 0.5% a los colegios magisteriales. Antes de la nueva normativa, el 4% iba a los colegios profesionales y con ello creaban las obras sociales y financiaban las actividades sindicales. Es muy claro que la medida va en la línea sugerida por el BID, para hacerlos menos atractivos para los docentes y debilitarlos económica y políticamente; en síntesis, para “desmantelarlos”.

- Se ha prohibido que los docentes pertenezcan a más de un colegio o sindicato.
- Se ha despedido a varios dirigentes sindicales.
- Se está haciendo trabajar a los docentes los días sábados.
- Se ha impuesto la doble jornada escolar. Esa que estaba programada para aplicarse en este año en unos 10 mil centros básicos, se está convirtiendo en un problema para la Secretaría de Educación. En muchos de los centros simple y sencillamente no se está cumpliendo y en otros hay fuertes protestas y cuestionamientos, incluso de parte de los padres de familia. La doble jornada diaria de

clases apenas aumenta en media hora el tiempo que los alumnos permanecerán en el aula, con relación a la jornada única que se ha tenido en los centros educativos hasta el año pasado. El único efecto claro es que solo perjudica a los maestros que tienen dos empleos en el sistema público. Con la jornada extendida, los estudiantes van a la escuela de 8 a 11 y de 13 a 15.

- La nueva ley de educación ha eliminado el requisito de ser afiliado a un colegio magisterial para tener una plaza como docente.
- El BID sugiere la negociación individual de los docentes de sus condiciones salariales y lo refiere a los supuestos casos de Chile y Perú.

México

En el año 2013 y con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se emitió una nueva ley de carrera docente, que vino a reemplazar a la de 1994 y a los acuerdos posteriores firmados en 2011 entre el ministerio y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Dicha ley es más una ley laboral que una relativa a la tarea docente; y en general esa perspectiva y circunstancia no ha cambiado hasta hoy.

El anterior Programa de Carrera Magisterial vigente hasta el 2013 preveía que los docentes recibieran estímulos económicos fuertemente ligados a los resultados en la prueba nacional estandarizada llamada ENLACE, cuyo diseño y aplicación era un buen negocio privado. Según el Ministerio de Educación,³⁸ los procesos de distorsión y corrupción ligados a dicha prueba la transformaron en un instrumento inútil, lo que determinó que el actual gobierno la cancelara y declarara que será reemplazada por otro instrumento hasta ahora no conocido.

El Programa de Carrera Magisterial vigente desde 1994, que era voluntario pero donde ya estaban incorporados la mayoría de los docentes,³⁹ se construyó a partir de un sistema de puntajes que contemplaba cinco factores: antigüedad, grado académico, aprovechamiento escolar de los estudiantes, cursos de actualización y resultados del examen de preparación profesional.

En la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente (vigente desde el 1° de septiembre de 2013),

38. En declaraciones públicas el secretario de Educación Pública Emilio Chauffet señaló que "...con tal de recibir estímulos económicos según el rendimiento de los estudiantes, los docentes corregían las respuestas de los alumnos, enseñaban solo lo que contenía el cuestionario y hasta prohibían el acceso a los alumnos de bajo rendimiento para no afectar resultados". Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=364020>>.

39. En el año 2011 el examen para el ingreso y permanencia se administró a 774.000 personas inscritas en el Programa de Carrera Magisterial.

se precisa que las autoridades educativas locales operarán, conforme a las reglas, un programa para que el personal que realiza funciones de docencia, dirección o supervisión en la educación básica pueda obtener incentivos adicionales, permanentes o temporales, sin que cambien de funciones. Los reconocimientos podrán ser individuales, de conjunto para un equipo de docentes o para la escuela, los que sean de conjunto deberán considerar los resultados del aprendizaje de los alumnos sin perder de vista las condiciones sociales y económicas de las escuelas. Hasta ahora no hay más precisión sobre los alcances que estos programas de estímulos económicos y adicionales tendrán.

La nueva ley aprobada sin duda implicará una profunda modificación de las bases y los procedimientos conforme a los cuales se realizaba el desarrollo profesional del personal docente y con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparte el Estado, así como en los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de este personal. La evaluación obligatoria se establece que será realizada "sobre bases justas, objetivas y transparentes". Además, la iniciativa también prevé el procedimiento para la imposición de sanciones,

las cuales se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

En la educación básica y media superior la ley última establece que las nuevas plazas docentes para educación pública básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior (bachillerato) serán asignadas solo por concursos de oposición preferentemente anuales. Los concursos a plazas para la educación básica, en los primeros dos años serán exclusivamente para egresados de las escuelas normales. Pasado ese período, podrá concursar por una plaza cualquier persona que cumpla con el perfil que definan las autoridades educativas.

La ley educativa establece que se someterá a los maestros, directores de escuela y asesores a evaluaciones periódicas, de cuyos resultados dependerá que permanezcan o no en el cargo. Las evaluaciones serán diseñadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y se realizarán por lo menos cada cuatro años.

El personal educativo tendrá hasta tres oportunidades para aprobar los exámenes, en un lapso de dos años en los que las autoridades deberán ofrecer programas de regulariza-

ción, o de lo contrario enfrentará el cese o una reasignación. Los maestros de nuevo ingreso —aquellos que sean contratados después de que la ley entre en vigor— que reprobren las tres evaluaciones perderán su plaza. En cambio, los docentes actualmente activos serán removidos de los salones de clases pero no serán despedidos, se les reasignará en otra área del servicio público o bien las autoridades los exhortarán a jubilarse.

El INEE será el responsable de hacer públicos los resultados de las evaluaciones magisteriales, pero sin revelar las calificaciones, que serán comunicadas solo al profesor. En este aspecto, únicamente se darán a conocer los resultados por escuela o por entidad.

La ley también establece que el personal docente que, sin justificación, falte al trabajo más de tres días en un período de un mes será dado de baja.

Perú

En el contexto de persistentes conflictos con los últimos gobiernos y particularmente con el del presidente Alan García, el 23 de noviembre de 2012 se aprobó la Ley de Reforma Magisterial, en el marco de la concepción educativa neoliberal que todavía domina en varios países de la región. En

cuanto al tema de los docentes, este enfoque maneja un doble discurso: por una parte, los reconoce como el elemento central del proceso de enseñanza-aprendizaje pero, por otra, los culpabiliza, estigmatiza y los somete a evaluaciones punitivas sin visión de futuro y sin atender al conjunto de los problemas de la educación, y mucho menos a los problemas económico-sociales, éticos y políticos que están por detrás de la crisis que viven nuestros países. Adicionalmente, se hace uso de un discurso que pretende que la escuela y la educación resuelvan todo: la pobreza, la inseguridad pública, la desigualdad, la desintegración de la familia moderna y la destrucción del tejido social, procesos impulsados en mayor medida por la globalización neoliberal.

En el caso de Perú, el ingreso a la Carrera Pública Magisterial se fundamenta en la Ley de Reforma Magisterial y es por concurso público. Se formaliza mediante resolución de nombramiento en la primera escala magisterial de las ocho existentes. Cada dos años el Ministerio de Educación autoriza la convocatoria para el concurso público de ingreso a la Carrera Pública Magisterial, el cual se realiza en dos etapas:

Primera etapa. Está a cargo del Ministerio de Educación y evalúa

las capacidades y los conocimientos del postulante para el ejercicio de la docencia en la modalidad, forma, nivel y especialidad de las plazas en concurso. Se realiza a través de una prueba nacional estandarizada clasificatoria.

Segunda etapa. Está a cargo de la institución educativa y evalúa la capacidad didáctica, formación, méritos y experiencia de quienes resulten aptos en la primera etapa.

En las instituciones educativas unidocentes o multigrado, la segunda etapa se encuentra a cargo de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL).

Los requisitos generales que los docentes deben cumplir son los siguientes:

- Poseer título de profesor o de licenciado en Educación, otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior. En este último caso, el título debe ser revalidado en el Perú.
- Gozar de buena salud física y mental que permita ejercer la docencia.
- No haber sido condenado por delito doloso.
- No haber sido condenado ni estar en curso de un delito de terrorismo, apología del terrorismo, delito contra la libertad

sexual, delito de corrupción de funcionarios o delito de tráfico de drogas; ni haber incurrido en actos de violencia que atenten contra los derechos fundamentales de las personas y contra el patrimonio, así como haber impedido el normal funcionamiento de los servicios públicos.

- No encontrarse inhabilitado por motivos de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique.

Como puede apreciarse, varios de los requisitos se sustentan en la concepción del Estado de Seguridad Nacional y además se derivan del conflicto interno que vivió el país con la presencia de la guerrilla de Sendero Luminoso; asimismo, se encuadran en la tendencia de bloqueo y criminalización de la protesta social.

El artículo 6 de la ley se refiere a la formación inicial y señala que:

La formación inicial de los profesores se realiza en institutos y escuelas de formación docente de educación superior y en las facultades o escuelas de educación de las universidades, en no menos de diez semestres académicos, acreditadas por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), considerando las orientaciones del Proyecto Educativo Nacional, con una visión integral e intercultural, que contribuye a una sólida formación en la especialidad y a una adecuada formación general pedagógica.

Además de los requisitos genera-

les apuntados en el numeral anterior, son exigibles requisitos específicos:

- Ser peruano de nacimiento para postular a una plaza vacante en instituciones educativas de educación básica o técnico-productiva ubicadas en zonas de frontera.
- Manejar fluidamente la lengua materna de los educandos y conocer la cultura local para postular a las plazas vacantes de instituciones educativas pertenecientes a educación intercultural bilingüe.
- Para postular a plazas vacantes de instituciones educativas pertenecientes a Educación Básica Especial, el profesor debe acreditar la especialización en la modalidad.

La Carrera Pública Magisterial se halla estructurada en ocho escalas magisteriales y cuatro áreas de desempeño laboral. La permanencia en las escalas va de 3 a 5 años.

La evaluación del desempeño docente es condición para la permanencia en el cargo; esto responde al artículo 28 de la Ley de Carrera Pública Magisterial. Es obligatoria y se realiza como máximo cada tres años y se sustenta en el Marco de Buen Desempeño Docente. Los profesores que no aprueban en la primera oportunidad reciben

una capacitación destinada al fortalecimiento de sus capacidades pedagógicas. Luego de esta capacitación participan en una evaluación extraordinaria. La ley dice que en caso de que no aprueben esta evaluación extraordinaria, nuevamente son sujetos de capacitación. Si desaprueban la segunda evaluación extraordinaria son retirados de la Carrera Pública Magisterial. Entre cada evaluación extraordinaria no pueden transcurrir más de doce meses. Los profesores retirados de la Carrera Pública Magisterial pueden acceder al Programa de Reconversión Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En la evaluación del desempeño docente participa un comité de evaluación presidido por el director de la institución educativa e integrado por el subdirector, o el coordinador académico del nivel, y un profesor del mismo nivel educativo y al menos de una escala magisterial superior a la del evaluado.

El Ministerio de Educación califica, progresivamente, la capacidad de los directores y subdirectores de instituciones educativas para participar en la evaluación del desempeño docente. Los comités de evaluación presididos por directores no calificados para este tipo de evaluación son supervisados por

profesionales designados por el Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales, convoca a concursos para el ascenso, los que se implementan en forma descentralizada, de acuerdo con las normas y especificaciones técnicas que se emitan. Para postular al ascenso a una escala magisterial inmediata superior, se requiere:

- Cumplir el tiempo real y efectivo de permanencia en la escala magisterial previa.
- Aprobar la evaluación de desempeño docente previa a la evaluación de ascenso en la que participa.

Según la ley, la evaluación para el ascenso en la Carrera Pública Magisterial tiene una finalidad primordialmente formativa, orientada a mejorar el desempeño docente. Considera los siguientes criterios:

- Evaluación previa del desempeño docente.
- Idoneidad ética y profesional, que incluye la evaluación de competencias requeridas para ejercer la función, los conocimientos del área disciplinaria que enseña y el dominio de la teoría pedagógica.
- Formación y méritos, que comprenden estudios de actualiza-

ción, perfeccionamiento y especialización, cargos desempeñados, producción intelectual y distinciones.

El valor porcentual de estos tres criterios lo establece el Ministerio de Educación. La evaluación previa de desempeño docente tiene la mayor ponderación.

La evaluación de desempeño docente es obligatoria y se hace cada tres años, la referida a ascensos es voluntaria. Sin embargo, no realizar esta evaluación significa permanecer en algún nivel de la escala magisterial y no tener avances en los ingresos percibidos. La nueva ley de 2012 precariza la estabilidad laboral de los docentes.

Cabe señalar que con el actual gobierno del presidente Ollanta Humala, las relaciones del SUTEP con el gobierno son menos ríspidas y existe más diálogo. Por otro lado, las evaluaciones docentes todavía no han avanzado como están previstas en la nueva ley.

República Dominicana

En las décadas recientes, el país ha contado con instrumentos legales de evaluación para los docentes que pueden ser considerados abstracta o formalmente adecuados, pero que por sus condiciones de

desarrollo y por sus características políticas no han tenido una aplicación satisfactoria.

Los concursos públicos de ingreso no se han realizado con la periodicidad estipulada y han estado muy influidos en sus resultados por la pertenencia o no de los aspirantes a los partidos políticos. Los resultados educativos nacionales y los internacionales, en los que el país ha participado, tampoco parecen haber dado buenas cuentas en términos de calidad, cualquiera sea el contenido del concepto que se utilice.

Finalmente, el país no ha podido escapar de la corriente hegemónica neoliberal globalizadora que domina, y esto ha terminado teniendo impacto en el plano educativo. En efecto, los grupos económica y culturalmente dominantes han adoptado el discurso neoliberal y han tratado de impulsarlo a través de campañas mediáticas; sobre todo, ha tenido éxito en los contenidos del recientemente firmado Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030), del 1° de abril de 2014.

La afirmación anterior puede apreciarse en diversos párrafos del documento mencionado:

Consideramos que la pertinencia de la educación, en todos sus niveles, descansa en aquellos contenidos curriculares capaces de dotar

a las personas de las competencias necesarias para enfrentar los desafíos del mundo actual, de construir ciudadanía plena para convivir en sociedad y de atender las necesidades del desarrollo social, económico, científico, tecnológico y cultural del país, en consonancia con la Estrategia Nacional de Desarrollo...

...Consideramos que la suscripción del Pacto Nacional para la Reforma Educativa busca igualmente garantizar la instalación en el sistema educativo de una cultura de evaluación integral, sistemática, permanente y transversal para todos los procesos y actores del sistema, niveles, modalidades, subsectores e instancias de la función educativa en la República Dominicana, desde la primera infancia hasta la educación superior, así como la formación técnico-profesional...

...De igual forma, el desarrollo social, científico y tecnológico de décadas recientes presenta el reto de desarrollar competencias en los estudiantes que les permitan insertarse exitosamente en una sociedad dinámica y global, en la cual la ciencia, la tecnología, la investigación y las capacidades para el procesamiento e interpretación crítica de la información constituyan las bases estratégicas del poder, la producción de riqueza, el progreso y el logro del desarrollo personal y colectivo...

...Garantizar la calidad educativa a través de la apropiación y aplicación del currículo vigente por parte de los docentes en los diferentes contextos socioculturales, el desarrollo de estrategias de aprendizaje innovadoras y creativas, la ejecución de los planes de estudio, los programas de las áreas del conocimiento, la evaluación sistemática y objetiva; todo esto con el propósito de asegurar el desarrollo de competencias fundamentales. Dicha calidad será

medida, esencialmente, por los resultados de los aprendizajes.

Claramente el pacto opta por la formación en competencias, íntimamente vinculada a la formación del "capital humano" y la capacitación para el trabajo que demanda el modelo neoliberal; en eso no hace más que alinearse con lo que viene ocurriendo en varios países latinoamericanos y en el mundo, y asumir acríticamente las recomendaciones de organismos internacionales (BM y OCDE).

Como parte de la ola reformista educativa neoliberal, el documento rescata el papel de los docentes y señala:

Reconocemos que, entre otros factores, la calidad profesional, la fortaleza moral, la dignificación y la entrega de los educadores juegan un rol clave en la calidad de la educación. Por tanto, la formación profesional y pedagógica, inicial y continuada de los docentes es fundamental para transformar el desempeño y la calidad de la educación dominicana.

La evaluación de los diferentes actores es considerada pieza fundamental de los progresos educativos, por lo cual según el documento es necesario desarrollar una cultura de evaluación en todos los niveles y componentes del sistema. Una evaluación que sea objetiva, transparente, independiente (léase externa al aula y a la escuela), formativa e integral.

Y el documento agrega: "...dichas evaluaciones servirán para diseñar programas de acompañamiento y capacitación para que el docente pueda reforzar sus fortalezas y superar sus dificultades, *así como para estructurar un sistema de incentivos que premie la excelencia y la vocación de los y las docentes*" (el destacado es nuestro).

Con la última frase se cierra el círculo neoliberal educativo hacia los docentes, al ligar los ingresos con los resultados de los estudiantes y a las propias evaluaciones estandarizadas a las que serán sometidos los docentes.

Luego avanza hacia propuestas que son parte de las más "razonables" del neoliberalismo educativo:

...Implementar, con carácter obligatorio, una prueba de ingreso validada para los programas de formación de docentes, la cual debe medir si los estudiantes poseen los conocimientos, la vocación y las habilidades requeridos para iniciar estudios a nivel terciario en el área del magisterio. En caso de que las deficiencias evidenciadas sean de conocimiento, la institución en la que aspiran estudiar deberá ofrecerles a los interesados estrategias académicas que les permitan superar las deficiencias antes de su ingreso a la carrera. Esta medida deberá aplicarse a partir de junio de 2014. Los aspirantes que demuestren tener las competencias necesarias para estudiar magisterio podrán ser becados por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología a partir de agosto de 2014, siempre que la universidad elegida cumpla con

la normativa para la formación de profesores establecida por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

El seguimiento de la receta se completa con otros elementos. Así, se propone promover la excelencia de los programas de formación docente mediante la acreditación de todos ellos. Además: "...Promover procesos de certificación profesional del personal docente de todos los niveles, ciclos, modalidades y subsistemas, conforme a estándares de calidad nacionales e internacionales y respetando los derechos adquiridos de los docentes establecidos en la ley" (algo altamente riesgoso para los docentes y para los intereses nacionales).

Lo anterior quiere decir, por una parte, que los profesionales en servicio pueden ser finalmente descartados si no logran la acreditación o ser fuertemente estigmatizados; por otra, que los estudiantes que están siendo formados para docentes, que han pasado por pruebas y evaluaciones diversas para ingresar a la carrera (que el mismo pacto señala), que pueden haber sido becados por el gobierno, pueden encontrarse con la sorpresa —en un proceso de acreditación profesional individual— de recibir la noticia de que no sirven, que no son aptos, lo cual, además de invalidar los

procesos de acreditación de las carreras de formación de las universidades y de otros procesos de formación, se transforma en un desperdicio de recursos y de tiempo de vida para las personas, e implica también un despilfarro de recursos de la propia sociedad, a través del gasto de las familias y del Estado.

El documento señala que en las diferentes fases del proceso de discusión del pacto se planteó la necesidad de instalar en el sistema educativo del país una cultura de la evaluación, esa cultura permitiría realizar evaluaciones y mejorar con ello el desempeño de los actores del sistema con el objetivo de decidir sobre políticas públicas, rediseñar procesos, reasignar recursos, asignar beneficios y reorientar los sistemas de incentivos y consecuencias. A partir de esas consideraciones los firmantes del pacto acuerdan:

...Fortalecer las facultades del Consejo Nacional de Educación para liderar el proceso de evaluación independiente del sistema educativo preuniversitario.

Aplicar y dar cumplimiento a la evaluación de desempeño del personal docente, de acuerdo a lo establecido en el Título IX del Estatuto Docente en lo referente a ascenso, promoción y asignación de beneficios. Esta evaluación se realizará con una periodicidad no mayor de tres años.

Promover la evaluación de los

aprendizajes en todos los niveles, modalidades y subsistemas del sistema educativo dominicano, a partir de instrumentos nacionales, regionales e internacionales especializados en educación, con el propósito de guiar la toma de decisiones en materia de políticas educativas. El país mantendrá una participación sistemática en los estudios internacionales: Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS), entre otros.

Como puede apreciarse, el pacto está planteando que el país se integre a la realización de la prueba PISA, con lo cual el camino hacia el neoliberalismo educativo se verá fortalecido.

Uruguay

En relación con la temática de la evaluación docente en Uruguay habría que comenzar señalando que se trata de uno de los países cuya educación ha gozado de mayor prestigio en el continente y que sus resultados han sido históricamente muy satisfactorios. Como en toda América Latina, en Uruguay se vienen sucediendo cambios en su legislación y su institucionalidad.

Uruguay no ha entrado de lleno en la corriente hegemónica neoliberal educativa de América Latina, que ha centrado buena

parte del proceso educativo en evaluaciones parciales, punitivas y estigmatizadoras de sus docentes; pero existe el riesgo de que esto pueda cambiar, porque la calidad de la educación en Uruguay es crecientemente un problema politizado y aprovechado por partidos y líderes para impulsar sus visiones e intereses sobre el tema, especialmente haciendo uso de los últimos resultados en las pruebas PISA, que no son tan favorables para el país.

La ley de educación publicada el 16 de enero de 2009 (N° 18.437) creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd).⁴⁰ El INEEd no tiene entre sus funciones evaluar a los docentes, aunque podría utilizar sus fines como referente para hacerlo, ya que la ley señala que unos de sus cometidos es “evaluar la calidad educativa en el Uruguay en sus niveles inicial, primario y medio”, y el artículo 117 afirma que entre sus criterios rectores tendrá que tener en cuenta “la calidad de la formación y el desarrollo profesional de los docentes”. De modo que una interpretación amplia de la ley y de los requisitos que requiere el INEEd para cumplir con

40. El Instituto será dirigido y administrado por una comisión directiva integrada por siete miembros: uno designado por el Ministerio de Educación y Cultura que lo presidirá; tres designados por el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública; dos designados por la Universidad de la República; y uno por la educación privada inicial, primaria y media habilitada.

sus funciones podría llevar a la evaluación de los docentes.

Respecto de esto, el actual director ejecutivo del INEEd, Pedro Ravela, cuando era el director del Instituto de Evaluación Educativa de la Universidad Católica (universidad de los jesuitas), publicó un artículo que considera que:

Los instrumentos formales de evaluación docente empleados en el Uruguay son básicamente dos: el Concurso y las visitas de Dirección e Inspección. El Concurso cumple dos funciones. La primera es certificar la capacidad del individuo para desempeñar una función: cuando existe un puntaje eliminatorio, teóricamente este indica cuál es el “punto de corte” o límite entre “aptos” y “no aptos”. La segunda es ordenar a los postulantes según su capacidad, de modo que los “mejores” tengan prioridad para optar por los cargos disponibles.

Las visitas de dirección e inspección cumplen varias funciones en forma simultánea. Por un lado, constituyen un mecanismo de orientación y apoyo para la mejora del desempeño del docente. Por otro lado, son un instrumento de calificación de la calidad de ese desempeño, que se expresa en puntajes (de inspección y de dirección) que tienen consecuencias directas e importantes para la carrera profesional, en tanto determinan ordenamientos en las listas de elección de cargos.

Estos dos instrumentos, junto con la antigüedad, son los pilares principales (aunque no únicos) que estructuran el sistema de carrera docente en el Uruguay. Sin embargo, ambos instrumentos adolecen de fuertes debilidades, debido a su carácter artesanal y poco sistematizado. Como casi no existe explicitación de las pautas de valoración ni coordinación entre los diferentes tribunales, los resultados de los concursos tienen un fuerte componente de azar. Según el tribunal que a uno le toque en suerte, el resultado puede variar mucho. Es bastante común escuchar la frase “los concursos son así”, cuando a una persona reconocida y altamente calificada le va mal en un concurso. Hay problemas de validez, en tanto los concursos no toman como punto de partida un referente explícito acerca de qué conocimientos y capacidades se espera tengan los postulantes. Normalmente se aplican varias pruebas, unas de teoría de la educación y otras de carácter práctico (como dar una clase o conducir una reunión de docentes), pero no existe un referente que indique de manera clara y concreta qué es lo que se quiere valorar a través de dichas pruebas.

Las visitas de inspección y dirección adolecen de los mismos problemas que los concursos: normalmente carecen de referentes

elaborados y explícitos acerca de qué debe ser evaluado (las orientaciones existentes tienen un carácter absolutamente general), así como de un instrumental suficiente para recoger evidencia empírica y para que esta sea valorada de manera más o menos consistente por parte de diversos sujetos, con el fin de arribar a calificaciones comparables y con algún significado en común.

Existe además un problema de colisión de finalidades, que genera actitudes contrapuestas en el evaluado. Si la visita del evaluador externo tiene como objetivo ofrecer orientación y apoyo, la actitud del evaluado será mostrar sus principales dificultades. Si tiene como finalidad calificar al evaluado (y esa calificación tendrá consecuencias para su carrera), por supuesto que la persona evaluada intentará ocultar sus dificultades y ofrecer una actuación lo más lograda posible, y así obtener una buena calificación. Como las visitas de inspección y dirección tienen las dos finalidades en forma simultánea, la situación es complicada, tanto para el evaluado como para el evaluador.

Como resultado de lo anterior tenemos en nuestro sistema educativo evaluaciones con fuertes componentes de arbitrariedad y azar, que terminan siendo asumidas por to-

dos los actores como una cuestión de trámite administrativo. Además, hay una ausencia de verdaderos sistemas de orientación y apoyo para la mejora profesional en servicio; mecanismos inadecuados para la selección de los docentes con mayor capacidad para el desempeño de funciones como la dirección y la supervisión; un sistema de carrera docente sin reconocimientos, incentivos ni diferencias entre quienes hacen las cosas muy bien y quienes las hacen muy mal (más allá del reconocimiento, nada menor, que otorgan los propios estudiantes) (Ravela, 2008, pp. 13-15).

Una parte del artículo que puede ser importante a futuro, por el cargo actual de quien lo escribe y la dirección tendencial que en él se manifiesta, es la siguiente:

Todos los docentes perciben el mismo salario, en función de su antigüedad. No hay diferencias en función de la calidad de su trabajo ni de su compromiso con la tarea. Como consecuencia, el sistema educativo es "ciego" en relación a sus propios recursos humanos, en tanto no tiene mecanismos que le permitan identificar, promover y aprovechar la capacidad de sus mejores profesores, simplemente porque no sabe quiénes son ni dónde están (más allá del conocimiento particular, anecdótico e incompleto que puedan tener los Inspectores) (Ravela, 2008, p. 15).

Conclusiones

Como inicio de las conclusiones de este trabajo es preciso indicar que a partir de la preocupación por la "calidad", entendida como la formación del "capital humano", propuesta por el BM y que es funcional al neoliberalismo productivista, la visión neoliberal de lo educativo introdujo los procesos de evaluación estandarizada (medición de resultados) de los estudiantes y posteriormente los estándares educativos, como proceso de inducción y objetivos a alcanzar por los procesos de enseñanza-aprendizaje centrados en pedagogías constructivistas individualizantes, en una primera etapa, y más tarde en la pedagogía de las competencias. Los procesos de medición no dieron resultados satisfactorios para los empresarios y el sector oficial. La responsabilidad por los resultados fue descargada sobre los docentes y los trabajadores de la educación en general y sobre sus organizaciones sindicales; esto ha servido

para justificar la introducción de la evaluación de los docentes.

Una de las cuestiones que convenientemente olvidaban los sectores económica y políticamente dominantes, era que la educación en América Latina venía de una década (la de los 80) de deterioro de los salarios y del conjunto de las condiciones de trabajo de los docentes, lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llamó "la década perdida para el conjunto de lo económico-social". También olvidaban que en aras de pagar la deuda externa los gobiernos no habían invertido en infraestructura y en materiales de trabajo, a veces ni siquiera en el mínimo mantenimiento de las escuelas, sus servicios y su mobiliario; y, por otra parte, habían deteriorado gravemente los salarios y sumido a la mayoría de los trabajadores de la educación en la pobreza y el desánimo.

Además, se había planteado a partir de los años 80 el mandato de hacer más con menos, lo cual se tradujo en la práctica en procesos de integración a la escuela de nuevos y masivos contingentes de estudiantes provenientes de familias empobrecidas por la crisis, por las políticas de estabilización económica y por los procesos de reformas estructurales; no se puede dejar de lado que la inclusión de esos contingentes era un acto de justicia, pero tampoco se puede olvidar las condiciones paupérrimas en que ella se produjo, tanto de las poblaciones como del sistema educativo.

Los años 90 vieron el inicio generalizado de una avalancha de reformas educativas en muchos países de la región (con la excepción de Chile que había arrancado al inicio de los 80), marcadas en primera instancia por procesos de descentralización que en general buscaban mayor eficiencia y menores costos para los estados centrales, mediante procesos de descentralización hacia los estados, provincias y municipios, estímulos e impulsos a un proceso de privatización para buscar abrir una nueva brecha para el capital empresarial y tratar de que las familias asumieran directamente mayores costos educativos. La cereza en el pastel de ese proceso fue la descentralización hacia la escuela,

la llamada "autonomía escolar",⁴¹ bajo el argumento de que la plena y verdadera descentralización es hacia donde el servicio es producido, que es la escuela, y no hacia entes estatales intermedios; planteamiento que fue abanderado e impulsado fuertemente por el BID.

Más recientemente, en los años 2000, se "descubrió" que la buena educación depende de contar con buenos maestros. Hasta ahora el costo de este descubrimiento ha recaído sobre ellos, que han sido presionados para aumentar su calendario escolar (en general, la meta planteada ha sido de 200 días anuales de clases); además de que se ha agregado la jornada extendida o jornada escolar completa. Pero el instrumento privilegiado por el neoliberalismo educativo han sido los procesos de evaluación de los docentes, en un contexto de culpabilización y estigmatización que se ha gestado desde el poder, desvalorizándolos a ellos y a sus tareas, promoviendo además la pérdida de interés de potenciales estudiantes interesados en su proceso educativo.

A partir de los resultados de las evaluaciones a los docentes y su-

41. La "autonomía escolar" alcanzó su máxima expresión en Nicaragua, que generó problemas y distorsiones muy graves en el sistema educativo y en las relaciones entre los sujetos que participaban en él. La llegada al gobierno del Frente Sandinista en los años 2000, que eliminó la autonomía escolar, vino a resolver esta situación lamentable.

madas a las de los estudiantes, se ha reforzado su culpabilización por la “mala” educación existente, lo cual libera de responsabilidad al conjunto del sistema educativo y a todo el sistema económico-social y político en que la educación ocurre. Como un elemento que refuerza la demanda por buena educación e impacta sobre los docentes, se ha repetido hasta el cansancio un discurso mítico que descarga sobre la educación la responsabilidad de que los individuos encuentren la solución a sus problemas de empleo e ingreso y que la sociedad encuentre el camino del desarrollo. Desarrollo entendido como un crecimiento y un consumo infinitos, ambos profundamente depredadores de la naturaleza y de los seres humanos.

La lucha organizada de los trabajadores de la educación y la emergencia de gobiernos progresistas como respuesta al fracaso neoliberal para solucionar los problemas de las mayorías han posibilitado que los intentos por imponer procesos evaluativos homogéneos, punitivos y mercantilizados a los docentes no hayan tenido éxito en todos los casos, ni se hayan realizado de la misma manera, ni de forma simultánea en la región.

El Comité Regional de la Internacional de la Educación para América Latina y las organizacio-

nes que forman parte de ella han impulsado en años recientes la propuesta y el desarrollo del Movimiento Pedagógico Latinoamericano, como concepción y estrategia de lucha por la defensa de la educación pública de calidad, irrenunciablemente sustentada en la equidad. Así, la declaración final de la segunda reunión del Movimiento Pedagógico Latinoamericano celebrada en Recife,⁴² Brasil, en 2013, señalaba:

...concebimos el Movimiento Pedagógico Latinoamericano como un proceso que busca poner el derecho a la educación pública, gratuita, laica y con calidad integral en el centro del debate social y fortalecer la participación de las y los trabajadores de la educación en la formulación de la política educativa, estableciendo un vínculo permanente con las comunidades, estudiantes y todos los sectores sociales comprometidos con la defensa de la educación pública, frente al lucro y el comercio educativo.⁴³

El compromiso de las organizaciones y del Movimiento Pedagógico Latinoamericano supone la elaboración de propuestas educativas que sean congruentes con las diversidades e identidades nacionales y pertinentes para las necesidades del desarrollo democrático de las sociedades en un sentido pleno y amplio⁴⁴ y no solo en lo

42. Tierra de Paulo Freire que es referente y guía para los educadores latinoamericanos.

43. Véase <<http://www.ei-ie-al.org/>>.

44. Democracia política, socioeconómica, étnico-cultural, de género, etcétera.

político-electoral, propuestas que también apunten a fortalecer las luchas por la integración latinoamericana.

A partir de la visión precisada en las líneas anteriores, la educación que proponemos es liberadora, emancipadora, para la justicia y la igualdad, una educación cuya calidad se centra en su pertinencia con las culturas y con los proyectos de desarrollo democráticos, calidad vinculada estrechamente con la equidad, sin la cual la calidad termina siendo un privilegio de unos pocos. Calidad sustentada en una educación para la vida y a lo largo de la vida. Una calidad que requiere de la gratuidad y la laicidad; educación asumida como derecho humano fundamental y no como mercancía. Educación proporcionada por el Estado, pero soportada por el trabajo del conjunto de la comunidad educativa. Educación como formación integral de personas y no la formación del "capital humano", la capacitación de la fuerza de trabajo barata que impulsa y pregona el Banco Mundial para que seamos "exitosos" en la globalización capitalista y neoliberal. Tampoco aceptamos las propuestas de educación disciplinadora e individualista que el mismo BM propone, una educación sin contexto y sin historia, una educación para la homogeneidad, que mata la diversidad y empobrece a la humanidad.

Este documento sobre evaluación ha puesto en claro que la concepción de calidad del BM pasa estrictamente por la medición de resultados en pruebas estandarizadas, resultados ligados en lo fundamental a conocimientos sobre ciertas disciplinas específicas (lenguaje, matemáticas, ciencias). Es claro que un proceso de instrucción de ese tipo está muy lejos de expresar la calidad de un proceso educativo integral, ni como construcción ni como evaluación. En realidad no es un proceso educativo, no le alcanza para serlo.

PISA y las pruebas nacionales estandarizadas de estudiantes

A partir de un análisis crítico del tema que nos ocupa hay que señalar que el primer punto a considerar sería el hecho mismo de que las pruebas sean estandarizadas, iguales para todos y que se pretenda que todos tengan la misma formación y sean sometidos a los mismos estándares de aprendizaje, lo cual es contradictorio con la realidad social, con la de la escuela y la del aula; en efecto, la realidad está marcada profundamente por la diversidad:

Diversidad de los sujetos individuales. Como personas, como seres humanos.

Diversidad de inteligencias. No está presente solamente aquella que se mide por el coeficiente intelectual (CI), las hay múltiples y son parte de la riqueza de la sociedad y cada una encuentra su lugar y su "éxito" si lo permitimos y estimulamos.

Diversidad geográfica. No es lo mismo el campo que la ciudad, la sierra que la costa, la selva que el altiplano; esas diversidades se refieren a experiencias de vida, de sentido común, de formas de pensar y sentir, diferentes aprendizajes y formas de educar por parte de la comunidad.

Diversidades étnico-culturales. Tan presentes en muchos países de América Latina y en crecimiento, gracias a los procesos migratorios que suceden en todas partes del mundo. Estas diversidades suponen diferentes cosmovisiones y formas de entender, aprender y de aprehender el mundo.

Cada trabajador de la educación se enfrenta a esas diversidades y debe trabajar con ellas, tiene que sacarles el mejor provecho para los sujetos involucrados y para el colectivo del aula y la escuela; especialmente es tarea del docente reconocer esas diversidades, estimularlas y potenciarlas como subjetividades y creatividades diferentes. Las pruebas estandari-

zadas desconocen la diversidad y tratan de destruirla, aunque no sea necesariamente esa su finalidad. La escuela no es una fábrica, con cadena de montaje, que tiene la obligación de producir en masa sujetos-resultados similares para poder pasar los filtros de una calidad estándar, calidad que a su vez no ha sido sometida a ninguna prueba de calidad que nos demuestre que es tal.

Los estándares educativos y su correlato, las pruebas estandarizadas, generan un currículo oculto (en realidad muy visible), pues de lo que se trata es que los estudiantes desarrollen sus capacidades lógico-matemáticas y lingüísticas, que es lo que se estaría examinando,⁴⁵ es lo que los estudiantes deben saber y deben desarrollar como habilidades que los conducen a las competencias. De esta manera, se genera en el ámbito educativo y en la sociedad la idea de que esto es lo importante y lo único que importa, y por el contrario, el arte, la filosofía, la historia y demás ciencias sociales, la educación física y nutricional, el cuidado del medio ambiente, la convivencia armónica y de solidaridad (en tiempos de competencia y de *bullying*) no son ni relevantes ni consideradas valiosas, o por lo

45. En realidad, lo que realmente se examina o se mide son conocimientos; nos parece que la evaluación del desarrollo de competencias está en una etapa muy primitiva.

menos no se evalúan. Existe una profunda transgresión a la ciencia y a la inteligencia individual y colectiva cuando se cree que buenos resultados en pruebas estandarizadas significan buena educación, buenos ciudadanos y darán origen a una buena sociedad.

También se produce otra distorsión cuando los resultados de las evaluaciones son de conocimiento público y generan procesos de comparación entre escuelas, entre lo público y lo privado; peor aún es cuando los gobiernos o los medios de comunicación estimulan rankings de escuelas, con la supuesta intención de que el padre de familia, ahora llamado el "cliente", tenga la oportunidad de escoger la mejor educación para sus hijos. En primer lugar, esto supone que los padres de familia están recibiendo una determinada información sobre la calidad de las escuelas, lo cual no es cierto; solo es un indicador de entre los muchos que deberían ser tomados en cuenta. En segundo lugar, las escuelas que resultan peor en los rankings son las rurales, las que están destinadas a las comunidades indígenas y afrodescendientes, las que se ubican en las poblaciones más empobrecidas y en las de clase media baja de las ciudades. Con esto se refuerza la discriminación y la exclusión que han sufrido estas personas durante varios siglos.

La situación anterior empeora aun más si los beneficios diversos, incluidos los económicos, están ligados a los resultados de las pruebas, por lo cual las escuelas mejor evaluadas y sus docentes reciben recompensas y las que no (que deberían ser apoyadas para ayudarles a tener mejores condiciones de trabajo) quedan marginadas. El círculo vicioso de segmentación y desigualdad crece.

Enfrentados a los rankings y las recompensas, los directores y docentes vuelcan sus esfuerzos para tratar de que mejoren los resultados. Así, la escuela y el aula comienzan a orientarse en torno al contenido de las pruebas, tanto en el fortalecimiento de esos contenidos de matemáticas, lenguaje y ciencias, como en lo relativo a generar metodologías de respuesta a los ítems de selección múltiple, y dedican muchas horas a practicar cómo contestar pruebas anteriores, a usar libros que traen muchos ejemplos de ese tipo, etcétera.

El problema es mucho más grave si los resultados están ligados a compensaciones económicas directas para los docentes, pues es natural que un sector profesional mal pagado quiera mejorar sus ingresos al lograr que sus estudiantes obtengan buenos resultados. Además de los métodos lícitos aunque distorsionantes ya mencionados, también pueden pre-

sentarse otros no tan lícitos, como habría ocurrido en México y que llevó a la cancelación definitiva de la prueba estandarizada ENLACE.

La escuela y los docentes trabajan entonces para contestar un test, y se pasa de procesos educativos parcialmente integrales a procesos de instrucción hacia los estudiantes, podríamos decir, a procesos de capacitación para obtener buenos resultados en las pruebas estandarizadas. Y se está muy lejos de una "educación de calidad" o, como prefieren llamarla los trabajadores organizados de la educación, la "buena educación". Por lo tanto, lo que se está viviendo es la orientación hacia una escuela que instruye para formar el "capital humano" necesario para los tiempos de la globalización transnacional.

Actualmente, PISA es la prueba reina de los que detentan el poder económico y político en muchos países, es el instrumento por excelencia que cada tres años los provee de municiones-resultados para atacar a los trabajadores de la educación, especialmente a los docentes y a sus organizaciones. También sirve de manera muy eficaz para atacar a la educación pública y seguir fortaleciendo e impulsando la educación privada, y así consolidar en el sentido común de la opinión pública que lo privado es mejor que lo públi-

co. Esa idea no solo es útil para el plano educativo sino que fortalece a toda la estructura privatizada de los países. La idea central es situar al Estado como un mal educador y un mal empresario, por lo tanto todo puede solucionarse con la privatización, y mejor aún si se trata de propiedad y gestión extranjera, de transnacionalización.

Como prueba reina, PISA sintetiza los problemas de la estandarización. Ya no se trata de igualar a los habitantes de un país, ahora todos los niños y jóvenes del mundo deben ser el resultado de un proceso de instrucción homogéneo, se trata de la operación de la fábrica educativa mundial cuyo producto estrella es el "capital humano" con capacidades globalizadas, útil en cualquier parte del mundo, y a propósito de ese interés no hay que olvidar las migraciones y las necesidades de fuerza de trabajo en los países mal llamados desarrollados.

PISA parte del supuesto de que todos los jóvenes de 15 años de cualquier país del mundo, de cualquier pertenencia étnico-cultural, de cualquier clase social, con cualquier tipo de inteligencia, deben saber lo mismo y desarrollar las mismas competencias. Toda la diversidad del mundo queda reducida a una decena de preguntas generadas en un país desarrollado por una ONG o una empresa,

o como en 2015 por Pearson. Ese intento de eliminar la multiplicidad de lo diverso es irreal y representa un atropello cuasi colonial a las identidades, historias y demás circunstancias que nos hacen ser parte de la humanidad, pero diferentes y únicos, como personas y como pueblos. Por eso PISA es inaceptable, no solo por su incapacidad para medir lo que dice que mide, la "calidad" de la educación, sino porque es un proceso en curso que expresa un sofisticado dispositivo de dominio, hegemonía y homogenización del mundo, un intento de clonación en medio de una catastrófica e inadmisiblemente desigualdad y de una crisis civilizatoria en curso.

Es más, la evaluación estandarizada internacional no puede ser evaluación de la "calidad", pues no se trata de evaluaciones vinculadas a una educación pertinente; es descontextualizada, no está ni histórica ni geográficamente situada, no respeta las identidades y las cosmovisiones, no responde a los modelos de desarrollo propios de cada país y, por lo tanto, pasa por encima de la autodeterminación y la democracia, y pretende que todas las sociedades sigan el mismo camino educativo, social y económico.

Mientras más importancia y espacio se dé a la evaluación a través

de pruebas estandarizadas, mayor será el distorsionamiento de esta y más se alejarán los procesos de enseñanza-aprendizaje de la educación como proceso integral de formación de personas. Hasta ahora, no existe ninguna evidencia empírica que demuestre que las evaluaciones estandarizadas han contribuido a formar mejores estudiantes, mejores trabajadores, mejores ciudadanos y una mejor, más justa e inclusiva democracia. Por el contrario, las tendencias de abierta introducción de la competencia entre estudiantes, docentes y escuelas por obtener mejores resultados en las evaluaciones, conducen al individualismo, a la no cooperación, a la ausencia de solidaridad, etcétera.

La evaluación estandarizada favorece a los estudiantes y familias con mejor situación económica, favorece a la educación privada y perjudica a la pública; es un instrumento que se utiliza para impulsar los procesos de privatización decididos directamente por el poder o que ocurren silenciosamente por la creación de un sentido común, de un imaginario social, que favorece la privatización en la mirada del grueso de la población.

Estamos por el desarrollo de una nueva concepción pedagógica de evaluación de los aprendizajes. Una evaluación que contribuya

a fortalecer y valorar la profesión docente, a la vez que impacte en el desarrollo de la educación pública; una evaluación que debe poner en su centro la confianza en los docentes y la docencia. Si se confía en los docentes y se apoya su desarrollo continuo, pierde sentido la evaluación estandarizada de los aprendizajes.

Tanto la formación inicial como el desarrollo profesional continuo deben contribuir a ampliar el conocimiento y el manejo de habilidades referidas a la evaluación y a sus distintos propósitos, deben hacer notar los problemas que enfrenta la evaluación realizada por los profesores en el aula y ayudarlos a reducir al mínimo el impacto negativo de la evaluación sobre los alumnos.

Fomentar una formación continua que fortalezca la evaluación, el desarrollo de habilidades y de comprensión que contribuyan a emitir juicios referidos a un amplio rango de metas de aprendizaje. Usar procedimientos transparentes y emitir juicios fundamentados con evidencia.

La evaluación sumativa debe estar en armonía con los procedimientos de evaluación formativa y diseñada para minimizar la carga de trabajo de profesores y alumnos. Para reducir al mínimo las conse-

cuencias no deseadas, la evaluación sumativa debería diseñarse con el fin de proporcionar información para propósitos específicos y aplicarse solo cuando exista la necesidad de sintetizar y evaluar los avances. Debería privilegiarse el uso formativo de la evaluación.

Debe pensarse en evaluaciones que realmente sean útiles para el quehacer de las escuelas y del sistema educativo en general. Evaluaciones que restituyan la confianza en el profesionalismo y calidad docente, como requisito esencial para valorar la práctica de evaluación pedagógica cotidiana. Sancionar legalmente el mal uso de la información, por ejemplo de los rankings. Una ley debería regular el uso pedagógico en las escuelas y liceos de los resultados, sin publicidad, y prohibir la entrega de resultados individuales (Uruguay, Argentina, Brasil).

El fortalecimiento de una educación pública de calidad integral —que relacione aprendizajes cognitivos con valores, emociones, actitudes, con creatividad y ciudadanía— pasa por sistemas de evaluación pertinentes, contextualizados y científicos. Donde el aula, los estudiantes y los docentes estén al centro de las preocupaciones de la política pública. Además es necesario generar dispositivos de monitoreo que apun-

ten a cumplir con las necesidades extrapedagógicas, asociadas a la gestión de las políticas públicas, y evitar así vincular todo a los rendimientos académicos.

Para cerrar, vale la pena rescatar lo que sobre el tema de la evaluación estandarizada señaló CTERA en el informe que elaboró para esta investigación:

En términos generales, se cuestionó a estos instrumentos así como al uso que se les dio por ser: restrictivos (al medir solo algunos contenidos y de manera superficial), punitivos (al establecer premios y castigos), y estigmatizadores o segregadores (al distinguir escuelas "buenas" y "malas", establecer un ranking arbitrario y/o índices de calidad). Asimismo por fomentar métodos que privilegiaban resultados como "eficiencia", "productividad", "mérito" y "rendimiento de los alumnos" en detrimento de la formación de ciudadanos y ciudadanas conscientes y plenos de derechos.

En esa clave también se denunció que al construir ranking de estudiantes, escuelas y países, se desconoce el carácter de bien público y derecho social que tiene la educación, lo cual nada tiene que ver con competir sino con incluir a todas y todos en el derecho a aprender. Se planteó que era necesario discutir desde qué concepto de calidad producir la evaluación y qué, cuándo, cómo, por qué, para qué, con quiénes y a través de qué procesos evaluar. En este mismo sentido, se cuestionó la validez de dejar en manos de "tecnócratas" la construcción de los instrumentos en vez de elaborarlos a través de procesos colectivos con la participación de las y los docentes, estudiantes y familias (CTERA, 2013, p. 1).

Propuestas para la evaluación de docentes

Un punto de partida de estas conclusiones, referida necesariamente a la formación docente, las investigaciones realizadas por la IEAL y algunas de las organizaciones, ha permitido concluir que la formación docente es dispersa, ligada a una amplia gama de instituciones públicas y privadas, y que no existe un programa nacional de formación docente relacionado con los objetivos que se definen para la educación nacional. En este mismo tenor no existe un proceso adecuado de regulación y supervisión de las instituciones formadoras; en muchos países el sistema de formación se ha entregado al mercado educativo. Por otro lado, los procesos de formación docente se alejan progresivamente del aula; los formadores de docentes en las universidades tienen cada vez más grados (existe un fetichismo del doctorado), pero la mayoría de ellos solo pisaron un aula cuando eran estudiantes y antes de ser profesionales de la educación, es decir, predomina o domina la teoría sobre la práctica. La formación en servicio es escasa, dispersa, en general no pertinente y en muchos casos mercantilizada.

Tampoco la formación docente existente supone la selección a

partir de vocaciones o actitudes y aptitudes; en general, cuando se quiere mejorar la selección se plantea que hay que reclutar a los mejores talentos, lo cual es igual a atraer a la docencia a aquellos que obtienen buenos resultados en pruebas nacionales estandarizadas de ingreso al nivel universitario. Esta idea difícilmente se puede concretar en sociedades en las que se privilegian los ingresos y el consumo, y donde los “buenos estudiantes” prefieren estudiar profesiones liberales que proporcionen altos ingresos, como medicina, ingeniería, arquitectura, derecho, etc. Además, los gobiernos, los organismos internacionales y sectores del empresariado se han encargado de desprestigiar y de desvalorizar la profesión docente, lo cual la hace todavía menos atractiva. Es en este contexto que hay que analizar la evaluación docente y sus resultados, además de sus distorsiones, limitaciones y su perspectiva punitiva.

A partir de la investigación que se ha realizado sobre este asunto, se ha detectado que en algunos países no existe la evaluación docente, y que en otros, a pesar de su presencia legal, no se ha puesto en práctica, salvo como proceso de selección de ingreso a la actividad profesional, lo cual es una constante y tiende a ocurrir a través de procesos de concurso de

oposición que pueden incluir o no exámenes.

En los casos en que la evaluación en servicio sí existe, o se ha introducido o revisado recientemente (Honduras, República Dominicana), esta tiende a contar con diferentes tipos de componentes. Así, se realizan evaluaciones estandarizadas de conocimientos disciplinares y en menor grado pedagógico-didácticos, pero siempre en la línea de la estandarización y mediante pruebas de opción múltiple. A estas pruebas puede agregarse la evaluación de un portafolio de materiales didácticos, la autoevaluación, la observación de trabajo en el aula por pares o supervisores, la evaluación de los directores o de algún otro tipo de funcionario (por ejemplo, Chile y Colombia), incluso la evaluación por parte de grupos de estudiantes seleccionados, como se ha planteado en República Dominicana.

La opinión generalizada de las organizaciones de los trabajadores de la educación es que la evaluación docente tiene un fuerte contenido político, pues el objetivo principal es descargar sobre los docentes la responsabilidad de los resultados educativos de los estudiantes y también sobre ellos la tarea de resolver las deficiencias a través de mecanismos punitivos. Los resultados que miden la “calidad”, desde la perspectiva educativa neoliberal,

no son satisfactorios o son considerados desde el poder como malos. Descargar la responsabilidad sobre los docentes permite que las autoridades eludan su propia responsabilidad, que quede sin evaluación la política educativa y el conjunto del sistema educativo y, lo que es más importante, que deje fuera del análisis de las causas o explicaciones de los resultados educativos al sistema económico y social que es cada día más desigual y empobrecedor. No hay que olvidar que cuando se introduce en el análisis de resultados de la evaluación el componente socioeconómico de las familias, las diferencias entre lo público y lo privado se minimizan, se diluyen o se borran.

La evaluación y sus resultados es un tema político porque sirve para atacar a las organizaciones de los trabajadores de la educación, a las que se les acusa de oponerse a los cambios necesarios en lo educativo, al mismo tiempo que se les excluye de las discusiones y decisiones sobre el tema.

Es político porque en la enorme mayoría de los casos solo se evalúa a los docentes de las escuelas públicas y se deja al margen a los de las escuelas privadas, lo que acentúa la idea de que lo privado es bueno per se y que hacia allí hay que avanzar.

Es político porque empuja procesos de precarización de las relaciones laborales de los trabajadores de la educación, los somete a procesos evaluativos punitivos, de premios y castigos, y con estos procedimientos se van generando temores, tensiones, estrés, inseguridad, incertidumbre y no pocas veces inmovilidad y sumisión.

Es político porque busca disciplinar a los trabajadores, someterlos y transformarlos en simples operadores de procesos de instrucción en competencias y con ello les vulnera en su calidad de profesionales e intelectuales del proceso de enseñanza-aprendizaje; castra a la educación como proceso de formación integral, la unilateraliza, la instrumentaliza y la empobrece.

La opinión de consenso de las organizaciones de los trabajadores de la educación rechaza las evaluaciones de docentes que:

- Tengan un carácter punitivo.
- Precaricen las relaciones laborales de los trabajadores de la educación a través de pruebas estandarizadas de desempeño.
- Establezcan premios y castigos.
- Impulsen el individualismo y la competencia en un trabajo que inevitablemente desarrolla un colectivo educativo y no un profesor en particular.

- Liguen los salarios y en general los ingresos de los trabajadores a los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas nacionales o internacionales.
- Sean utilizadas para desprestigiar a los trabajadores de la educación y a sus organizaciones.
- Impulsen la privatización y la mercantilización de la educación.
- A partir de ellas se impulse el negocio privado de la formación en servicio, pagada por el Estado e incluso por los propios docentes.

Respecto de las evaluaciones de docentes, el Colegio de Profesores de Chile rechaza:

Una evaluación desvinculada de una Carrera de Desarrollo Profesional,⁴⁶ [porque ella] es presa de la tensión por imponer estímulos individuales competitivos entre docentes, establecer ajustes fiscales a los estatutos de la profesión, [genera una] composición salarial en base a pruebas competitivas, que incluso la toman como requisito. En Chile [docentes que obtienen resultados] competentes y destacados [en la evaluación] pueden competir por importantes recursos de bonificación en la llamada Asignación Variable por Desempeño Individual, ADVI. Es decir, se fomenta la competencia por sobre el trabajo colectivo y colaborativo, desnaturalizando la identidad docente.

46. Véase Propuesta de Carrera Profesional Docente, disponible en <www.colegiodeprofesores.cl>. La actual conducción, luego de desarrollar debates y consulta a la base del magisterio, elaboró una propuesta que cuenta con el acuerdo de importantes sectores políticos y que es parte del actual debate presidencial.

Las organizaciones reclaman en cambio la necesidad de instalar una cultura de evaluación que:

- Sea formativa, sumativa, integral y sistemática.
- Tenga la participación de todos los directamente involucrados.
- Sea reflexiva, investigativa y crítica, que permita recuperar la experiencia y los aportes desde las bases, el aula y la escuela, y tenga a los docentes y a la escuela como sus puntos de arranque.
- Sea sistémica, es decir, incluya al conjunto de cada uno de los sistemas nacionales de educación, sus autoridades y a todos sus componentes y actores.
- Esté a cargo del Estado y sea gratuita y obligatoria.
- Sea contextualizada e interna y no ajena a la realidad y externa.
- Se observe la coherencia y la pertinencia, y que los docentes sean evaluados de acuerdo con la formación pedagógico-didáctica que han recibido y con el currículo que les toca desarrollar, y no en competencias, para lo cual la mayoría no han sido formados.
- Tenga un vínculo coherente con una carrera profesional y el desarrollo y fortalecimiento de la educación pública.
- No esté ligada a salarios o ingresos de los trabajadores de la

educación y no implique premios económicos para las escuelas que destaquen.

Para evaluar a partir de las consideraciones anteriores se debe tener presente algunos aspectos adicionales. Al respecto, la CTERA declara en su informe: "Para sostener un proceso evaluativo de este tipo se requiere de una organización escolar y del trabajo docente, que incluya tiempos institucionales que permitan realizar una formación permanente en ejercicio, en la cual se incluya un componente evaluativo que genere una articulación entre teoría y práctica, aula y sistema educativo".

Por su parte, la IE aprobó la resolución "Los procesos de evaluación y la educación de calidad para todos y todas 2011", en el 6° Congreso Mundial de la Internacional de la Educación realizado en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en julio de 2011. Esta resolución señala que:

1. Las tecnoburocracias internacionales que conducen los organismos de crédito imponen políticas de evaluación educativa centradas en los resultados de pruebas estandarizadas. Dichas pruebas introducen la lógica mercantil en los sistemas educativos públicos.

2. 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/las docentes por los resultados

obtenidos por los/las estudiantes en las mediciones cuantitativas.

3. 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.

4. 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.

Finalmente, es imprescindible llamar la atención sobre el surgimiento de una especie de certificación profesional que provisionalmente podemos calificar de indirecta. En efecto, en algunos países (por ejemplo, en Honduras y Ecuador) que llaman a concursos de oposición se lo hace de un modo tal que se llenan los cupos o vacantes, pero con quienes han aprobado los exámenes, pero no lograron plazas se constituye una lista de espera y estos son los únicos que pueden ser llamados para llenar nuevas necesidades, como una especie de listas de espera. Esto no constituye un proceso de acreditación profesional, lo que hace insuficiente el título universitario y la carrera acreditada, pero con ese mecanismo de listas de espera se avanza discretamente en esa dirección.

Bibliografía

- Arcia, G. y C. Gargiulo, "Análisis de la fuerza laboral en educación en Honduras", División de Educación (SCL/EDU), Notas Técnicas No 7, marzo de 2010, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), "Informe del Progreso Económico y Social en América Latina, 1996: Cómo Organizar con Éxito los Servicios Sociales", Washington (también edición de Fondo de Cultura Económica, México).
- Barber, M. y M. Mourshed (2008), *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*, PREAL, N° 41 (1a ed.), Santiago de Chile (este documento es más conocido como informe MacKinsey).
- Barrenechea, I. (2010), "Evaluaciones Estandarizadas: Seis Reflexiones Críticas", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 18, No 8, Arizona State University/George Washington University.
- Barrera, I. y R. Myers (2011), "Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate", PREAL, No 59.
- Casassus, J. (2009), "Actuales escenarios educativos: una mirada desde la democratización de la educación, en Otra escuela es posible, la Educación puede cambiar", Documento de Trabajo, Colegio de Profesores de Chile A.G., Santiago de Chile.
- CTERA (2013), "Acerca de la Evaluación en la Argentina", documento inédito, Buenos Aires.
- Himmel, E. (1997), "Impacto social de los sistemas de evaluación del rendimiento escolar: el caso de Chile", en Álvarez, B. y M. Ruiz-Casares (eds.), *Evaluación y Reforma Educativa*. Opciones de política, PREAL.
- Himmel, E. (2011), en *Revista Docencia*, N° 45.
- McCormick, R. y M. James (1996), *La evaluación del currículum en los centros escolares*, Madrid, Morata.
- Ministerio de Educación Pública (2013), "Memoria Institucional 2006-2014. La educación subversiva: Atreverse a construir el país que queremos", Costa Rica.
- OCDE (s/f), "El programa PISA de la OCDE Qué es y para qué sirve", París. Disponible en <www.oecd.org>, consultado el 8-2-2012.
- Ravela, P. (2008), "Evaluación y profesión docente en Uruguay. Problemas y propuestas", año 4, N° 14, Montevideo, Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES).
- Scherping, G. (Colegio de Profesores de Chile) (2014), "Chile: las Pruebas Estandarizadas (PISA y Procesos Nacionales de Evaluación) y Evaluación Docente", documento inédito, Santiago de Chile.
- Torres, R. M. (2013), "Ecuador: Adiós a la educación comunitaria y alternativa". Disponible en <<http://otra-educacion.blogspot.com.ar/2013/10/ecuador-adios-la-educacion-comunitaria.html>>.

La Internacional de la Educación es una federación sindical mundial que representa a más de 35 millones de trabajadoras y trabajadores de la educación en todo el mundo. La Oficina Regional de la Internacional de la Educación para América Latina desarrolla diferentes proyectos y líneas de trabajo con la participación de las organizaciones afiliadas de más de 18 países, con el objetivo de fortalecer una estrategia de acción, propuesta, movilización y articulación de los sindicatos en defensa de la educación pública con calidad integral.

El presente trabajo forma parte de una investigación encargada por el Comité Regional de la Internacional de la Educación para América Latina con la finalidad de sistematizar los impactos de la estandarización de las evaluaciones docentes y de estudiantes. El proceso fue realizado con el aporte del sindicato de educadores de Noruega Utdannings Forbundet.

El Comité Regional pretende dar a conocer los objetivos explícitos e implícitos que estas evaluaciones persiguen y los modos en que se realizan, y revelar que estas evaluaciones tienen un profundo impacto sobre muchos aspectos del proceso educativo. De manera general, y desde la perspectiva de los trabajadores de la educación y sus organizaciones, estos impactos no son positivos.

En este trabajo se han incluido a los países de la región donde los procesos evaluativos están más extendidos y consolidados o donde recientemente presentan características más agresivas hacia el cuerpo docente.

Se ha incorporado, además, información cuantitativa y cualitativa de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales dirigidas a los estudiantes, así como de pruebas nacionales destinadas a docentes. Esto no significa que se reconozca la validez de ellas como instrumentos que miden la calidad.

Los resultados obtenidos en las evaluaciones que los gobiernos neoliberales difunden son utilizados para justificar los cambios que se vienen introduciendo y no representan una visión integral ni un adecuado diagnóstico de la situación educativa.



**UTDANNINGS
FORBUNDET**



**Internacional de la Educación
para América Latina**