

Ya casi nadie coloca en duda la necesidad de evaluar la calidad educativa y quienes lo hacen desde la izquierda pedagógica muchas veces proceden con una retórica muy ideológica que no logra generar simpatías ni consensos, entre la población ni en los docentes. Y allí el mérito de la obra de Hans Mejía, quien se atreve a estudiar desde una perspectiva crítica amplia, con las claves discursivas de las pedagogías, cada uno y los distintos procesos de evaluación docente que vienen ocurriendo en el Perú. El trabajo de Hans forma parte de los textos contra hegemónicos que comienzan a publicarse en México, EE.UU., Colombia, Chile, España, Argentina, Venezuela, entre otros, que se atreven a mirar la evaluación docente, no desde la lógica del mercado, sino desde la perspectiva popular, magisterial y de las resistencias al neoconservadurismo neoliberal que recorre el mundo.

(...) Contrario a muchos trabajos que circulan hoy, cuyas reflexiones son el resultado de valorar y reinterpretar pesquisas de terceros, en este libro desde su resumen queda clara la potencia investigativa y pedagógica del mismo, al constatar que sus fuentes son los datos, formulaciones y decisiones que emanan de los despachos de quienes corresponde la formulación y puesta en marcha de las políticas educativas (...).

Este es un libro de valor no solo para el Perú sino para toda la región, en razón del exhaustivo arqueo de información que se realiza de fuentes confiables en el continente, sobre la puesta en marcha de la evaluación del desempeño docente. La perspectiva del autor de este libro rompe con el molde de despachar el tema de la calidad educativa y de la medición del desempeño docente como un simple tema de control, atreviéndose a adentrarse en el debate profundo del tema. Allí reside el mayor valor intelectual del esfuerzo por develar las características de la evaluación del desempeño docente en el Perú durante el periodo 2012-2016.

Luis Bonilla-Molina
Integrante del Consejo de Gobierno del Instituto
Internacional para la Educación Superior en América
Latina y el Caribe de la Unesco – IESALC. Unesco

Hans Mejía Guerrero

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL PERÚ

Hans Mejía Guerrero

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL PERÚ



Hans Mejía Guerrero, natural del distrito de Bambamarca, Hualgayoc - Cajamarca, nació en 1980. Estudió la Educación Primaria, en la Institución Educativa N°82662 *José Félix Cruzado Salcedo* (Bambamarca); la Educación Secundaria, en el Colegio Nacional Maynas (Iquitos) y la Educación Superior, en la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana – UNAP (Iquitos); donde obtuvo el título de Licenciado en Educación en el año 2002. Posteriormente, obtuvo el primer grado de maestro, en la mención de Docencia Universitaria en el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC) de La Habana, Cuba, en el año 2009 y la segunda maestría, en la mención de Políticas Públicas, en la Universidad *César Vallejo* de Perú, en el año 2017. Actualmente, es catedrático en la Universidad *César Vallejo* y consultor en ciencias pedagógicas, gestión curricular y gestión pública.

Hans Mejía Guerrero

**La Evaluación del
Desempeño
Docente
en el Perú**

DEDICATORIA

A mis padres Melchor y Floripes, que me enseñaron el valor de la vida y a luchar con dignidad para que los sueños se hagan realidad.

A mi esposa Alicia, amiga y compañera de todos los días, con quien comparto tanto las angustias como los éxitos.

A mis hijos Sophía y Salvador que, en la inocencia de sus infancias, sin comprender aún el significado del perfeccionamiento continuo que mueve a los profesionales, han soportado mis ausencias.

A mi maestro José Ramos Bosmediano, que en paz descansa, por su estímulo, asesoramiento y orientación constante para investigar las actuales reformas educativas que fue el punto de partida para que esta obra se haga realidad.

AGRADECIMIENTO

A Sigfredo Chiroque Chunga del Instituto de Pedagogía Popular, Liliam Hidalgo de la Asociación Educativa Tarea y Carlos Malpica Fautor – exministro de Educación que gentilmente aceptaron las entrevistas y quienes con su experiencia y sabiduría ayudaron a profundizar mi investigación.

Al Dr. Luis Bonilla – Molina, al Arq. Lizardo Francia, al Lic. Elias Rojas Paredes, al Mg. Cliver Sotelo Valles, y al Dr. Mitchell Alarcón Díaz, quienes entendieron la complejidad de este trabajo y me dedicaron su tiempo y apoyo desinteresado. Así como por sus contribuciones significativas para concluir este libro.

**La Evaluación del Desempeño
Docente en el Perú**

© Hans Mejía Guerrero

Primera Edición, Diciembre 2018
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N°:
ISBN:

© Editora El Heraldo S.A.C.
Jr. San Aurelio N° 287 - Urb. Sta. Luisa
San Martín de Porres - Lima - Perú

Tiraje: 1000 ejemplares

Corrección de Estilo:
Jimenez Jaimes, Nicanor

Diseño y Diagramación:
Santos Guevara, Fabiano André

**Se terminó de imprimir en Diciembre
de 2018 en:**

Papel Art Impresiones SAC
Calle Simón Condori N° 444
Pueblo Libre - Lima

CONTENIDO

DEDICATORIA	5
AGRADECIMIENTO	7
PRÓLOGO	13
I. INTRODUCCIÓN	21
1.1 RESUMEN	21
1.2 ANTECEDENTES	22
Antecedentes Internacionales	22
Antecedentes Nacionales	22
1.3 SUBCATEGORÍAS	23
1.4 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	24
1.5 JUSTIFICACIÓN	25
Justificación teórica	25
1.6 OBJETIVOS	26
1.7 METODOLOGÍA	27
1.8 ESCENARIO DE ESTUDIO	27
Ministerio de Educación (Minedu)	27
El Consejo Nacional de Educación (CNE)	28
La Academia	28

1.9	CARACTERIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE LOS SUJETOS	29
1.10	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	29
II.	LAS POLÍTICAS DOCENTES	31
2.1	DEFINICIÓN DE POLÍTICA	31
2.2	DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	32
	Ciclo de las políticas públicas	34
	Tipos de políticas públicas	36
2.3	POLÍTICAS EDUCATIVAS	36
2.4	POLÍTICA DOCENTE Y DIMENSIONES	37
2.5	EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DOCENTES EN LA ERA NEOLIBERAL	42
III.	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA	47
3.1	ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE	47
3.2	LA CRISIS DE LOS SISTEMAS BASADOS EN ESCOLARIDAD Y ANTIGÜEDAD Y LOS MODELOS DE EVALUACIÓN DOCENTE A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX	54
	Evaluación por directores e inspectores	55
	Pruebas para maestros y sistemas de observación simples	56
	Esquemas de pago por méritos	57
	Sistemas de indicadores múltiples	59
	Modelos de valor agregado	61
3.3	LAS FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE	63
3.4	FINES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE	64
	Mejoramiento de la escuela y de la enseñanza en el aula	66
	Responsabilidad y desarrollo profesionales	67
3.5	ENFOQUES Y MODELOS DE EVALUACIÓN DOCENTE	67
3.6	ESTABLECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE CARÁCTER EXTERNO	70
	Responsabilidad de la evaluación docente externa	71

Repercusiones de la evaluación externa del desempeño docente	71
3.7 DIMENSIONES DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO PROFESIONAL DOCENTE	71
3.8 MÉTODOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DEL DOCENTE	74
3.9 IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE	74
3.10 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES	75
IV. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL PERÚ	79
4.1. CONTEXTUALIZACIÓN: HISTÓRICA, POLÍTICA, CULTURAL, SOCIAL	79
4.2 DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL PERÚ, DURANTE EL PERIODO 2012-2016	88
Con relación a las características de la definición de la agenda	93
Respecto a las características de la formulación de la agenda	98
En cuanto a las características de la adopción y decisión	100
En lo concerniente a las características de la implementación	105
Proceso legislativo y aprobación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú	105
Decisiones ejecutivas o administrativas de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú	106
Herramientas y programas de trabajo de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú	108
Supervisión y evaluación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú	109
Organización para la implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú	110
Cálculo de los costos de implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú	111

4.3	DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	112
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
5.1	CONCLUSIONES	117
5.2	RECOMENDACIONES	119
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
	ANEXO	131
1.	RECOMENDACIONES INTERNACIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE	131
	Principales recomendaciones internacionales y nacionales en materia de evaluación el desempeño docente	131
	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	131
	Banco Mundial (BM)	143
	Informes McKinsey sobre sistemas educativos	151
	Recomendaciones sobre la evaluación del desempeño docente en el Perú, en el marco de los consensos nacionales y la normatividad del sector educación	157
	El Acuerdo Nacional (2002)	157
	Proyecto Educativo Nacional al 2021 (2007)	157
	Normatividad del sector educación	158

PRÓLOGO

Para el neoliberalismo educativo la escuela que conocemos pareciera tener sus días contados. Si bien la escuela y los centros de formación docente en los que estudiamos y nos hemos desarrollado como maestras y maestros, son una construcción social y epistemológica de la era capitalista, la nueva etapa, que se inicia en los setenta del siglo XX y se profundiza en el presente, plantea su profunda reconfiguración. En ese marco la llamada evaluación del desempeño docente se convierte en la tecla “suprimir”, dentro de un teclado de múltiples operaciones políticas conservadoras guiadas por la lógica del mercado.

En el proceso de paso de la sociedad feudal al capitalismo, Comenio (1592-1670) desarrolla una propuesta resumida en su “Didáctica magna” que integra las perspectivas de enseñanza realizadas en tiempos anteriores y les da una estructura que sería fundamental para la construcción de lo que hoy entendemos como campo pedagógico. La estructura de enseñanza-aprendizaje de Comenio empalma con la mentalidad científica racional de la modernidad, constituyéndose en un soporte para la estructuración de la escuela que requería el capitalismo. Se expande así, la noción de escuela con horarios estructurados, salones de clase, planes de estudio como antecedente de la noción actual de diseños curriculares, modelos didácticos, evaluación, prosecución, planeación educativa. La organización del mundo escolar recibe un nuevo impulso con la llegada del capitalismo. Por ello, quienes hablan de una escuela “neutra” por lo menos están pecando de ingenuos.

En los orígenes del capitalismo surge el socialismo científico como ideología y propuesta política de la clase obrera y los explotados. En este periodo, por distintas razones, la ideología del mercado y el socialismo coinciden en la necesidad de expandir la escuela; el texto “La Escuela Moderna” del español Francisco Ferrer i Guardia (1859-1909) se constituye en una evidencia de ello. Mientras para el capitalismo la escuela se convierte en una herramienta para expandir las ideas propias de la ciencia, rompiendo con el oscurantismo de la enseñanza basada en la fe de la etapa feudal, lo cual era indispensable para la construcción de hegemonía que vinculara la innovación científico tecnológica con el modo de producción, para los socialistas la escuela construye mentalidad científica y posibilita democratizar, entre los más pobres y explotados, el conocimiento. Para los capitalistas la escuela no solo homogeniza gustos, necesidades y patrones sociales, sino que es inmanente a una nueva forma de gobernabilidad en la cual la oposición ciudad-campo emerge como paradigma de dominación. Para los socialistas la escuela posibilitaba el vínculo entre conocimiento y liberación construyendo contra hegemonía cultural y política. En las primeras décadas y siglos del capitalismo la escuela fue de cobertura limitada y la educación popular amplió su influencia entre la clase trabajadora. Sin embargo, los socialistas no dejaron a un lado sus aspiraciones de una escuela a la que pudieran acceder todos y todas.

Las dos guerras mundiales, de carácter capitalista, impulsadas por la necesidad de ordenamiento en la distribución de mercancías y el control de mercados, hicieron que los términos de su desenlace resultaran fundamentales para las políticas públicas de expansión de la escuela. Mientras el Tratado de Bretton Woods (1944) definió el patrón de intercambio, así como las normas y territorios de comercio internacional, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (1945) posibilitó que solo un mes después se constituyera la Unesco (1945) como su órgano especializado en educación, ciencia, cultura y comunicación. La devastación generada por las conflagraciones internacionales había redoblado la esperanza en la mayoría de la población mundial, respecto al papel de la educación como herramienta y camino para evitar que esta tragedia volviera a ocurrir. La URSS que había sido fundamental en la derrota del fascismo, mostraba con hechos que la expansión de los sistemas escolares garantizaba una adecuada

reingeniería social y el llamado progreso de las naciones. Para el capitalismo, la escuela ahora de masas tenía la utilidad de posibilitar la construcción de la base social necesaria para la expansión de la producción, la definitiva normalización de los patrones de consumo y la construcción de la democracia burguesa como sistema político de gobierno.

La escuela jugó un papel muy importante en el marco de la reactivación de la maquinaria industrial capitalista post guerras mundiales (1945-1970), la construcción de la mentalidad consumista, la introducción de necesidades estandarizadas y en algunos casos la puesta en marcha de experimentos de democracia burguesa estable. El nuevo incluido que no esperaba la élite capitalista global era el surgimiento de resistencia en las escuelas, liceos y universidades, lo cual se constituía en un elemento de turbulencia e inestabilidad para sus fines. Entre 1945 y la década de los setenta del siglo XX vimos en todo el mundo la más importante expansión conocida hasta ahora de la escuela pública, los sistemas escolares y la cobertura educativa, no obstante, un significativo número de seres humanos seguían excluidos de la educación.

El neoliberalismo educativo comienza a tomar fuerza en los setenta y se replantea como política central para los sistemas escolares nacionales la estandarización y normalización de los procesos educativos. La noción de evaluación de la gestión escolar adquiere un papel central dentro de la moda de la época conocida como gerencialismo educativo. Eran tiempos de desembarco de la tercera revolución industrial y los neoliberales postulaban el desmantelamiento de los Estados Nacionales argumentando su inutilidad por problemas de **eficacia** y **legitimidad**. La eficacia la asociaban al hecho que las instituciones de los Estados Nacionales *no servían* o no cumplen la función para la cual fueron creadas y la legitimidad la relacionaban a la afirmación según la cual las instituciones no representan los intereses ciudadanos. Para justificar sus propuestas de desinversión en los sistemas escolares públicos y el emerger de la privatización de lo educativo, construyen una narrativa fundamentada en la “traducción” de la crisis de eficacia como crisis de **calidad** educativa y, la crisis de legitimidad como problemas de **pertinencia** escolar y pedagógica.

Evaluación mediante estrategias inherentes al gerencialismo educativo para resolver la crisis de calidad y pertinencia educativa se constituye en el discurso central de los organismos económicos, las agencias de cooperación educativa internacional y los apologistas del neoliberalismo que rápidamente permea al sistema de naciones unidas y a la Unesco en especial. En los documentos de Unesco comienza a hablarse de las preocupaciones sobre la calidad y la pertinencia educativa y la necesidad de construir una **cultura evaluativa** en los sistemas escolares. La izquierda pedagógica en muchos casos reacciona con una dosis de infantilismo político al respecto, despachando el debate de la calidad educativa como un *tema burgués* asociado a la noción empresarial de las ISO y los estándares productivos, atrincherándose en la defensa de la pertinencia, como si ello fuera antípoda de lo primero y no dos operaciones conceptuales de una misma matriz ideológica. Ante la debilidad de propuestas contra hegemónicas sobre calidad educativa, esta se convierte en el eje de las políticas neoliberales que subordinan la pertinencia a la calidad.

La Unesco se concentra en la creación de **cultura evaluativa escolar** para garantizar una educación de calidad. A la par que siguen elaborando ideas y documentos al respecto, van asesorando a los ministerios de educación nacionales y los gobiernos en la conformación de instituciones y sistemas nacionales de monitoreo evaluativo de la calidad de la educación. En esta ruta, la Unesco logra que el 10 de noviembre de 1994, quince países de la región conformen el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa, conocido por sus siglas LLECE. Así, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, bajo la coordinación de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/Unesco Santiago) construyen lo que faltaba en la creación de la cultura evaluativa en educación: una instancia regional que fuera paradigma mundial, de la evaluación educativa. De hecho el LLECE no solo es anterior a los procesos de PISA, sino que esta última bebe de la hegemonía edificada por el primero. Al generarse hegemonía social respecto a la necesidad de realizar evaluación educativa, los organismos económicos se sienten en la libertad de comenzar a opinar respecto a lo que había que evaluar. El debate en los noventa se concentra, ya no en si

había que evaluar o no, sino en el ¿qué evaluar? El LLECE diseña y pone en marcha, las primeras pruebas y estudios orientados por el paradigma de la calidad con pertinencia, que había sido planteado por el neoliberalismo educativo en la década de los setenta.

El LLECE inicia el Primer Estudio Regional Comparativo en Educación (PERCE) al cual le seguirían el SERCE, TERCE y ahora el ERCE en fase de diseño e implementación. Mientras los estudios del LLECE se centran en los aprendizajes como indicadores de calidad, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras de las llamadas bancas de desarrollo, comienzan a señalar la necesidad de evaluar a los docentes, la formación inicial de los docentes y la gestión escolar. Se habla de calidad de los aprendizajes, calidad de los docentes, calidad de los centros de enseñanza como una forma de ampliar las operaciones de desmantelamiento de la escuela pública.

Lo cualitativamente distinto es que ahora, en el marco de la quinta ola de la tercera revolución industrial y el emerger de la cuarta revolución industrial, el neoliberalismo comienza a transitar la idea de usar los resultados de la evaluación del desempeño docente y de los aprendizajes, como una hoja de ruta para sustituir la escuela que conocimos. Para el neoliberalismo educativo del siglo XXI la educación no tiene que estar atada a escuelas, sistemas escolares y docentes, sino que es posible asociarla a variadas formas flexibilizadas de los aprendizajes “necesarios”, proceso que tiene un capítulo estelar en la llamada virtualización educativa.

Ya casi nadie coloca en duda la necesidad de evaluar la calidad educativa y quienes lo hacen desde la izquierda pedagógica muchas veces proceden con una retórica muy ideológica que no logra generar simpatías ni consensos, entre la población ni en los docentes. Y allí el mérito de la obra de Hans Mejía, quien se atreve a estudiar desde una perspectiva crítica amplia, con las claves discursivas de las pedagogías, cada uno y los distintos procesos de evaluación docente que vienen ocurriendo en el Perú. El trabajo de Hans forma parte de los textos contra hegemónicos que comienzan a publicarse en México, EE.UU., Colombia, Chile, España, Argentina, Venezuela, entre otros, que se atreven a mirar la evaluación docente, no desde la lógica del

mercado, sino desde la perspectiva popular, magisterial y de las resistencias al neoconservadurismo neoliberal que recorre el mundo.

Por ello agradezco a Hans Mejía Guerrero el honor de invitarme a leer y prologar su texto. Contrario a muchos trabajos que circulan hoy, cuyas reflexiones son el resultado de valorar y reinterpretar pesquisas de terceros, en este libro desde su resumen queda clara la potencia investigativa y pedagógica del mismo, al constatarse que sus fuentes son los datos, formulaciones y decisiones que emanan de los despachos de quienes corresponde la formulación y puesta en marcha de las políticas educativas. Además, respecto a la definición de las subcategorías se evidencia un manejo singular de los parámetros que usa el sistema de Naciones Unidas y en especial la Unesco para el estudio y seguimiento de las políticas públicas. Esto último es de suma importancia, luego del acuerdo global en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030) que facultó a la Unesco para el seguimiento de la calidad educativa en casi doscientos países.

Este es un libro de valor no solo para el Perú sino para toda la región, en razón del exhaustivo arqueo de información que se realiza de fuentes confiables en el continente, sobre la puesta en marcha de la evaluación del desempeño docente. La perspectiva del autor de este libro rompe con el molde de despachar el tema de la calidad educativa y de la medición del desempeño docente como un simple tema de control, atreviéndose a adentrarse en el debate profundo del tema. Allí reside el mayor valor intelectual del esfuerzo por develar las características de la evaluación del desempeño docente en el Perú durante el periodo 2012-2016.

De especial interés me resultó la sección dedicada a los orígenes y evolución del desempeño docente en el Perú, siempre vinculando esta dinámica al recorrido de la escuela pública en tensión con la macro política. La polémica que generará la posición del autor respecto a la crisis de los sistemas de evaluación del desempeño docente basados en escolaridad y antigüedad, seguramente contribuirá a la construcción de nuevas miradas y lo que es más importante en novedosos regímenes de relación teórica, que apuntalen la defensa de la responsabilidad de los estados nacionales con el sostenimiento, financiación y protección de los sistemas educativos.

Esclarecedor el esfuerzo que se evidencia en el libro para desentrañar el proceso de establecimiento de los sistemas de evaluación de carácter externo como signo distintivo de la actual coyuntura educativa internacional. A ello se le suma el magistral trabajo de investigación que sustenta el recorrido que se hace en torno a la evaluación del desempeño en el Perú.

Finalmente, en el marco de las recomendaciones con las cuales concluye el texto, Hans plantea que la evaluación del desempeño docente no se debe reducir “a valorar la calidad docente en relación con los resultados de los rankings internacionales de medición de la calidad educativa, sino, en lograr que la calidad del colectivo docente garantice el desarrollo integral de los futuros ciudadanos y el desarrollo profesional de los docentes” (pp. 107-108). Desde una mirada contra hegemónica este es el corazón de propuestas pedagógicas alternativas.

Felicito a la editorial por la publicación de este libro. A Hans lo conocí en el marco de la puesta en marcha del portal mundial de los docentes, “Otras Voces en Educación”, iniciativa de la que él forma parte como coordinador nacional. Ahora tengo la oportunidad de presentar su libro, que recomiendo para conocer las expresiones de la cultura evaluativa en la nación inca y como un camino para fortalecer las resistencias para otro mundo y otra educación posible. Estoy seguro que este es un punto de partida en lo que será una extensa labor de investigación y divulgación educativa de su parte.

Luis Bonilla-Molina
*Integrante del Consejo de Gobierno del
 Instituto Internacional para la Educación
 Superior en América Latina y el Caribe de la
 Unesco – IESALC. Unesco*

I. INTRODUCCIÓN

1.1 RESUMEN

El presente trabajo analiza el proceso de desarrollo así como los procesos de definición de la agenda, de adopción y decisión e implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016.

Producto de la investigación realizada a través de la revisión documentada de datos del Ministerio de Educación, del Consejo Nacional de Educación y del Congreso de la República, así como de las entrevistas a expertos en materia de políticas docentes y exfuncionarios del sector educación, se llegó a los siguientes hallazgos: La evaluación del desempeño docente es una estrategia recomendada por los organismos multilaterales para aquellos sistemas educativos que presentan problemas de baja calidad expresados en los resultados de las evaluaciones internacionales de calidad educativa como PISA. Esta política se justifica porque los docentes, al ser considerados determinantes clave del aprendizaje de los estudiantes, son los responsables de formar el capital humano que el crecimiento económico necesita y que las pruebas internacionales (PISA) de calidad miden. Asimismo, esta presenta un doble propósito: mejorar o asegurar la calidad de la enseñanza y obtener información para tomar alguna decisión respecto al docente (incremento salarial, promoción, estrategias de formación en servicio, permanencia, etc.). Este último propósito, entendido como rendición de cuentas, implica la conversión de la evaluación del desempeño en evaluación de permanencia, en el marco de una política de desregulación o flexibilización laboral.

1.2 ANTECEDENTES

Sobre la evaluación del desempeño docente se han realizado las siguientes investigaciones, tanto a nivel internacional como nacional.

Antecedentes Internacionales

Urbay (2006) con la tesis *Modelo de evaluación de desempeño profesional docente*, (Santa Clara, Cuba); Barreto (2012) con la tesis *Evaluación de la calidad del desempeño profesional docente y directivo en el Instituto Superior Agropecuario José Benigno Iglesias, de la parroquia Biblián, del cantón Biblián, de la provincia del Cañar durante el año 2011* (Loja, Ecuador); Say (2012) con la tesis *La evaluación del desempeño laboral de los docentes de nivel medio de los centros educativos privados en la ciudad de Quetzaltenango* (Quetzaltenango, México); Subaldo (2012), con la tesis *Las repercusiones del desempeño docente en la satisfacción y el desgaste del profesorado*, (Valencia, España); Ojeda (2010) con la tesis *Evaluación del desempeño del docente de la unidad educativa “Fernando Ramírez”*, (Quetzaltenango, México); Arreaga (2011), con la tesis *Evaluación del desempeño de los docentes de la escuela primaria “Julio Reyes González” de la comuna San Pedro de la provincia de Santa Elena. Propuesta: diseño de un plan de mejoras*, (Guayaquil, Ecuador); Urriola (2013), con la tesis *Sistema de evaluación del desempeño profesional docente aplicado en Chile. Percepciones y vivencias de los implicados en el proceso. El caso de la ciudad de Concepción*, (Barcelona, España).

Antecedentes Nacionales

Vallejos (2013), con la tesis *El impacto de la implementación de las TIC en la evaluación del desempeño laboral del docente universitario: Estudio de casos del uso de PAIDE LA por los docentes de la FGAD-PUCP en el período 2010- 2011*, Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú); Piña (2010), con la tesis *El desempeño docente y su relación con las habilidades del estudiante y el rendimiento académico en la universidad particular de Iquitos*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú); Juárez (2012), con la tesis *Desempeño docente en una institución educativa policial de la región Callao*, Universidad San Ignacio de Loyola (Lima, Perú); Romero (2014), con la tesis *Evaluación del desempeño*

docente en una red de colegios particulares de Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú).

1.3 SUBCATEGORÍAS

En la presente investigación se asumen las siguientes subcategorías de análisis, propuestas por la Unesco (2015, pp.30-31):

Definición de la agenda, entendida como la etapa donde se identifican, acuerdan y esclarecen las cuestiones o problemas que requieren mayor atención por parte del gobierno. La agenda de una política docente puede provenir de otras fuentes además del gobierno, como puede ser la opinión pública, los sindicatos de docentes, etc. Independientemente de dónde provengan los temas, el gobierno desempeña un papel fundamental en la definición de la agenda y en las acciones para desarrollarla.

Formulación de la política, etapa donde la formulación está centrada en el análisis del contexto, en establecer acuerdos sobre principios y en el desarrollo de opciones o estrategias. Esta etapa abarca varios procesos interrelacionados, que incluyen: Primero, el diagnóstico/análisis de necesidades con el fin de examinar la situación sistemáticamente, hacer recomendaciones sobre qué problemas requieren atención inmediata y determinar formas alternativas de abordarlos. Segundo, los acuerdos sobre principios y factores durante la formulación de una política cuyo eje debe ser el compromiso de ofrecer calidad en la enseñanza y el aprendizaje. Asimismo, incluye un compromiso con la igualdad, y una política que sea holística y de amplio alcance, así como viable y sostenible desde el punto de vista financiero. Tercero, el desarrollo de opciones y estrategias políticas: congruente con el análisis de la situación del país y con los principios que se hayan acordado.

Adopción/decisión, esta fase depende del contexto de cada país. En muchos países, en los que la política docente se considera una cuestión importante de gobierno, se elabora una versión final para obtener su aprobación por el parlamento. En otros casos, la política se transforma en un documento del Ministerio de Educación que requiere únicamente el respaldo

del ministro de Educación. El proceso de creación de una ley es complejo y está sujeto a debates, que pueden derivar en contiendas legales.

Implementación – divulgación, los planes de implementación deben estar ya bien desarrollados como parte del proceso de desarrollo de una política, y deben incluir plazos y una hoja de ruta, esbozados por los diseñadores de las políticas, que sean apropiados para el país y el sistema educativo en cuestión. Implementar una política docente es un proceso complejo y depende de un número de factores políticos, sociales, culturales y económicos, muchos de los cuales son externos a la educación. La implementación de una política varía según cada país, y debe considerar las políticas, capacidades y orientación en general del gobierno, el estado del sistema educativo y de la profesión docente, y las fuerzas políticas y sociales que intervienen en el contexto. Los subprocesos que se identifican en esta fase son: las decisiones ejecutivas; las herramientas y programas de trabajo; la supervisión y evaluación; la organización para la implementación y el cálculo de los costos de implementación de la política.

Supervisión y evaluación, el proceso de desarrollo de una política debe incluir un plan específico de supervisión y evaluación que debe medir si la política es efectiva para abordar los problemas identificados originalmente y si logra los cambios deseados. El proceso de supervisión y evaluación no debe ser solo de carácter acumulativo. Este proceso debe incluir también una supervisión continua y constructiva para hacer ajustes en la política a medida que se implementa.

1.4 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se enfoca en el análisis de las características del proceso de desarrollo de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016.

Del mismo modo analiza, como problemas específicos, las características de los procesos siguientes: definición de la agenda de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016;

adopción y decisión de la agenda de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016; formulación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016 y de implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016.

1.5 JUSTIFICACIÓN

Justificación teórica

Considerando que los diversos modelos de evaluación docente en juego, y en especial el modelo centrado en el comportamiento del docente en el aula, no proporcionan una medición justa de su desempeño, se hace necesario que esta tome en cuenta varios factores y utilice diversos instrumentos cuya información permita tener una visión holística del desempeño docente. De forma concreta existen escasas investigaciones relacionadas al diseño de políticas de evaluación del desempeño docente efectuados de la forma como contempla este estudio. En ese sentido, la presente investigación pretende proponer un modelo holístico de diseño y evaluación de políticas docentes, sustentado en los aportes de las ciencias administrativas, pedagógicas y de la educación, como un intento de considerar el importante papel de la actividad pedagógica profesional en la formación integral de la personalidad de los estudiantes y el desarrollo profesional de los docentes.

Por otro lado, teniendo en cuenta las complejas circunstancias y dificultades por las que atraviesan los docentes, la evaluación del desempeño docente es percibida como injusta porque no considera el contexto en el que trabaja el maestro y la evaluación de sus condiciones de trabajo. En efecto, al respecto existen múltiples investigaciones que enfatizan que una evaluación que no afecte las condiciones de trabajo insuficientes para el desarrollo de la práctica docente no llegará muy lejos en el mejoramiento de los resultados de aprendizaje. Y una evaluación con consecuencias que no controle por las condiciones de contexto y las condiciones de trabajo, es, sin duda, una evaluación injusta (Unesco, 2007, 2013, 2014). En tal sentido, preten-

demos proponer recomendaciones que permitan al Minedu garantizar que el proceso de implementación de la política de evaluación del desempeño docente sea sostenible en el tiempo mediante la participación e involucramiento de los maestros, para que estos la perciban como justas.

Del mismo modo considerando que el Minedu, no cuenta con unidades especializadas en el diseño de pruebas para docentes, ni con evaluadores suficientes ni calificados, ni con una logística que dé soporte a su implementación simultánea y masiva que abarque el territorio nacional, menos con una cultura de la evaluación (CNE, 2016), la presente publicación aporta con un conjunto de recomendaciones en materia de políticas docentes para garantizar un proceso de implementación de la evaluación del desempeño docente exitoso.

1.6 OBJETIVOS

Para plasmar la presente publicación se planteó como objetivo general de la investigación analizar el proceso de desarrollo de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016.

A fin de reforzar el objetivo general se plantearon cuatro objetivos específicos: analizar el proceso de definición de la agenda de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016; analizar el proceso de adopción y decisión de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016; analizar el proceso de formulación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016; analizar el proceso de implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016.

1.7 METODOLOGÍA

La presente publicación es producto de una investigación cualitativa porque se orientó al estudio de los significados de las acciones humanas y de la vida social. Asimismo, porque utiliza una metodología interpretativa. Sobre este enfoque, Tamayo (1999, p. 54) afirma que el enfoque cualitativo utiliza preferentemente información cualitativa, descriptiva y no cuantificada. Además, se caracteriza por la utilización de un diseño flexible para enfrentar la realidad y las poblaciones objeto de estudio en cualquiera de sus alternativas.

El diseño utilizado para la investigación, previa a la presente publicación, fue la investigación documental o diseño documental. Según Arias (2015, p.27), es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas. Asimismo, precisa que la investigación documental tiene como fin alcanzar un conocimiento crítico sobre un fenómeno. Este proceso se realiza mediante la indagación de documentos a través de la identificación, selección y organización para ampliar y profundizar el tema abordado (p.28).

1.8 ESCENARIO DE ESTUDIO

El escenario de estudio, objeto de la investigación realizada, fue el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación y la academia, conformado por investigadores y expertos en políticas docentes.

Ministerio de Educación (Minedu)

El Ministerio de Educación fue creado por Ley N° 8124, el 12 de setiembre de 1935, durante el gobierno del general Oscar R. Benavides. Es el sector del poder ejecutivo encargado de dar las políticas educativas nacionales y ejerce su rectoría a través de una coordinación y articulación intergubernamental.

mental con los Gobiernos Regionales y Locales, propiciando mecanismos de diálogo y participación. El ministerio tiene funciones vinculadas a los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, programas nacionales dirigidos a estudiantes, directores y docentes, políticas relacionadas con el otorgamiento de becas y créditos educativos y los procesos de medición y evaluación de logros de aprendizaje. La Dirección del Área de Desarrollo Docente es la encargada de diseñar y evaluar las políticas docentes.

El Consejo Nacional de Educación (CNE)

El Consejo Nacional de Educación (CNE) fue creado por Decreto Supremo 007-2002-ED del 1 de marzo de 2002. y un mes después, el 8 de abril, sus integrantes juramentaron ante el presidente de la República, Alejandro Toledo, y el ministro de Educación, Nicolás Lynch, dando inicio a sus labores, en mayo del mismo año. El CNE es un organismo plural, autónomo, consultivo y especializado. Tiene como finalidad promover la cooperación y concertación entre la Sociedad Civil y el Estado en la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación peruana. Así, promueve acuerdos y compromisos a favor del desarrollo educativo del país y opina de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación.

La Academia

La academia está conformada por todos los investigadores y expertos en políticas docentes que se ubican desde posiciones vinculados al Estado, como el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación; hasta consultores independientes.

1.9 CARACTERIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE LOS SUJETOS

La información obtenida para el presente trabajo proviene de los documentos oficiales, legales, estudios y reportes del Congreso de la República, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de la Educación.

Para complementar la información, se entrevistó a Sigfredo Chiroque Chunga, del Instituto de Pedagogía Popular y Liliam Hidalgo, de la Asociación Educativa TAREA, ambos expertos en materia de política docente, y a Carlos Malpica Fautor ex ministro de Educación.

1.10 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Se utilizó como técnica de recolección de datos la observación, el análisis de documentos y la entrevista.

La observación es el registro espontáneo y/o sistemático de información, referido a indicadores que evidencian comportamientos o conductas, concernientes a dimensiones que explican determinadas variables u objetos de estudio (Rodas, 2010, p. 23).

El análisis de documentos es la técnica de investigación que consiste en el examen cualitativo de los documentos normativos del Ministerio de Educación y organismos multilaterales relacionados a la política de evaluación del desempeño docente.

La entrevista es la técnica de recolección de datos que consiste en una conversación profesional de carácter planificado entre el entrevistador y el o los entrevistados (Fiallo, Cerezal y Hedesa, 2008, p. 130) con el propósito de obtener información confiable sobre hechos y opiniones relacionadas a la política de evaluación del desempeño docente.

Las grabaciones son técnicas de recolección de datos que consisten en grabar en audio o video las entrevistas realizadas a los funcionarios y diri-

gentes magisteriales sobre su posición respecto a la política de evaluación del desempeño docente.

Entre los principales instrumentos de investigación documental identificados por Espinoza (2016, pp.4-9) tenemos:

a) Ficha bibliográfica.

Lo más usual para este tipo de documento es usar una tarjeta de cartón con medidas de 14 X 8 cm y en ella se registran las ideas más relevantes de la literatura consultada;

b) Entrevista individual estructurada.

Esta es la más convencional de las alternativas de entrevista y se caracteriza por la preparación anticipada de un cuestionario guía que se sigue, en la mayoría de las ocasiones de una forma estricta aun en su orden de formulación (Sandoval, 2002, p.144).

II. LAS POLÍTICAS DOCENTES

2.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICA

Rosental y Ludin (1981), definen a la política como “la participación en los asuntos del Estado, la orientación del Estado, la determinación de las formas, de las tareas y del contenido de la actividad estatal” (p. 284). En ese sentido, toda política presupone la existencia de un conjunto de normas preestablecidas que establecen el funcionamiento y los fines que el ente estatal debe desarrollar.

Asimismo, Rosental y Ludin (1981) agregan que “para que la política pueda ser una gran fuerza transformadora, ha de reflejar acertadamente las necesidades del desarrollo de la vida material de la sociedad (p. 284). Esto evidencia que toda política que busca contribuir con el desarrollo de una sociedad debe estar en correspondencia con los fines que esta persigue y el tipo de sociedad en que se ejecute o desarrollen.

Igualmente, Cruz (2014) definió a la política como

...un fenómeno social donde interviene la acción de las clases sociales, los mecanismos de gobierno y el Estado en una relación social, en la que las acciones interactúan en función del mantenimiento del poder político, o en la aspiración y lucha por obtenerlo, predominando en la acción el papel de los hombres. Desempeña un papel importante los elementos jurídicos del orden existente. En los mecanismos y acciones de la política se preservan y se oponen los intereses de las clases, unas en sus luchas por el poder y otras para mantenerlo y preservar el existente. (p. 93)

En esta definición se pone de manifiesto que la política como fenómeno social no es neutra porque interviene en la acción de los sujetos sociales respecto a las relaciones económicas y las relaciones de producción. Asimismo, los elementos jurídicos, las acciones y mecanismos gubernamentales y estatales interactúan en función de mantener la hegemonía de la clase en el poder, así como la aspiración y lucha de las clases que ostentan el poder.

2.2 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de la revisión bibliográfica se identifica que sobre la definición de políticas públicas existen cuatro enfoques que buscan explicar sus características y dinámicas. Entre los principales enfoques tenemos:

El enfoque conservador, que considera a la política pública como un curso de acción o inacción que adopta una autoridad investida de poder y autoridad gubernamental con el propósito de resolver una necesidad o problema social. En este enfoque están representados Dunn (1994), Thoenn (1997), Fernández (2012), Thoening (1990; 1997), Kraft y Furlong (2006), Regonini (2000), Montecinos (2007), Goodin, Rein y Moran (2006)

El enfoque progresista, si bien toma la decisión del enfoque anterior reconoce que las políticas públicas hacen más que simplemente anunciar un curso de acción, en la medida que estas contienen un conjunto de intenciones, de objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para la consecución de las intenciones, una designación de entidades gubernamentales o no gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones, una asignación de recursos para las tareas requeridas, un conjunto de definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados. Además, pone de manifiesto el quehacer del gobierno referido al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Este enfoque está representado por Way (2003), Lahera (2002) y Banco Mundial (2010).

El enfoque crítico, considera que las políticas públicas son decisiones gubernamentales encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y opinión de los grupos sociales afectados. Esta dinámica permite

que en su implementación tome en cuenta los intereses sociales, políticos y económicos y logre articular los esfuerzos de todos los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses. Además, pone énfasis en reconocer que las políticas públicas no solo son decisiones del gobierno sino también de la oposición, en la medida que estos buscan influir en ellas o modificarlas. Enfoque representado por Hecló y Wildawsky (1972), Mendoza (2006) y Lahera (2004).

El enfoque sociohistórico-cultural, considera que las políticas son un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, vinculado a las condiciones históricas-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, con el propósito de promover el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto. Este enfoque está representado por Pons (2000) y González (1996)

Sobre las características de las políticas públicas, Pons (2000) y González (2009) coinciden que estas son comunes para cualquier formación económico social. En ese sentido, a toda política pública se le atribuye, generalmente, las siguientes características:

Un contenido, entendido como la sustancia que sustenta o fundamenta la actividad política. Esto permite que el diseño de las políticas tenga como punto de partida la identificación de un problema a partir del cual se formulan un tratamiento y acción particular.

Un programa, entendido como una estructura relativamente permanente de referencia u orientación que integran y dan sentido a la actividad política. Esta característica permite que la actividad política esté articulada en torno a ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.

Una orientación normativa, entendida como las formas institucionales a través de las cuales se regula la actividad pública. Esta característica permite que la actividad política se oriente a las finalidades y preferencias que el decisor conscientemente o no, voluntariamente, o influido por distintos intereses y circunstancias, no puede dejar de asumir.

Un factor de coerción, entendido como la procedencia autoritaria de la actividad pública. Esta característica permite que el acto público sea impuesto por el actor gubernamental mediante una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza, en la medida que la autoridad legal está investida para hacerlo.

Una competencia social, entendida como la competencia, los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. Esta característica permite que los responsables de diseñar las políticas identifiquen al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental

Ciclo de las políticas públicas

Sobre el ciclo de las políticas públicas, Lahera (2004) considera que esta es “parte fundamental del quehacer del gobierno”, (...) que “se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas” (p. 7.). No obstante, según Tamayo (1997) “el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no tiene por qué ocurrir en la realidad” (p.283), es decir que no todas las políticas públicas de una gestión gubernamental siguen ese proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas alteran el orden. Este carácter dinámico que presentan las políticas públicas se explica porque los problemas, en ocasiones, son resurgentes y los recursos disponibles para darle solución son cada vez más limitados. (Ídem, p. 283), asimismo porque cada una de las fases retroalimenta a las otras (SUBDERE, 2008, p. 28).

Sobre la cantidad de fases del ciclo de las políticas públicas existen varias propuestas (Ver Tabla 1) que coinciden en cuatro fases: identificación, diseño (formulación), implementación y evaluación.

Sobre el ciclo de las políticas públicas, el Banco Mundial (2010) precisa que este no se trata solo de un conjunto lineal de rutinas técnicas sino de un proceso considerablemente de influencias exógenas porque cuenta con información proveniente de todas las direcciones, incluyendo grupos de interés privados. Asimismo, la naturaleza y complejidad de los temas difieren ampliamente, mientras que las metodologías para identificar y di-

Tabla 1
Fases del ciclo de las políticas

FASES DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS	
Tamayo, M. (1997),	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y definición del problema • Formulación de alternativas • Adopción de una alternativa • Implantación de la alternativa seleccionada • Evaluación de los resultados obtenidos
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-SUBDERE de Chile (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de problemáticas en la agenda pública • Formulación de un problema objeto de política pública • Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas • Explicitación de la política pública • Implementación y ejecución de la política pública • Seguimiento y evaluación de la política pública
Banco Mundial (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de políticas: identificación de políticas y decisiones sobre políticas • Administración de programas: Implementación de programas y evaluación de programas.
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLÁN de Guatemala (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Explicativo, normativo y estratégico (fase I, II y III) • Operativización o Implementación (fase IV) • Seguimiento y evaluación (fase V),
Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, y Asociación Civil Transparencia -Perú (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Definición del problema. • Ingreso a (o establecimiento) de la agenda: • Formulación • Legitimación • Aprobación y asignación de recursos • Implementación • Evaluación

Fuente: Elaboración propia

señar políticas son amplias, y oscilan entre un análisis técnico, la imitación de políticas adoptadas en otro lugar y premisas basadas en la ideología. En la práctica es difícil definir la línea divisoria precisa entre políticas e imple-

mentación, así como muchos gobiernos han adoptado poco en el sentido de rutinas formales de ciclos de políticas, salvo la diferenciación tradicional de roles entre el ejecutivo, la legislatura y la auditoría externa o unidades de control, o el requerimiento de revisión y aprobación presidencial de aquellas políticas que deben ser presentadas ante la legislatura (pp.8-9).

Tipos de políticas públicas

Sobre la clasificación de las políticas públicas existen diferentes enfoques conceptuales que ponen énfasis en criterios formales o institucionales, en función de los grupos de sujetos sobre los que actúan o según la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el sujeto.

Según González (2009), las políticas pueden ser: política pública global, que se manifiesta como un conjunto de decisiones que abarca su contenido en un contexto global a nivel de toda la sociedad; política pública ramal o sectorial, que se aplica en determinada esfera de actividad socio económico, como la educativa, de salud, medio ambiental, de seguridad social, y otras; políticas públicas institucionales, que se manifiestan en lineamientos que guían y enmarcan el proceso de gestión de una entidad o forma organizativa no productiva; y, políticas públicas empresariales, que se manifiesta en lineamientos que guían y enmarcan el plan de la empresa (p. 17).

2.3 POLÍTICAS EDUCATIVAS

A partir de la clasificación de las políticas públicas propuesto por González (2009), se puede identificar que las políticas educativas son un tipo de política pública ramal o sectorial que orientan la actividad educativa de un determinado Estado. Sobre las definiciones de políticas educativas se identificaron las siguientes:

Según Pérez, Valiente y Velásquez (2004), las políticas educativas son un conjunto de directrices que orientan el modo de actuación de los ciudadanos y el sistema educativo en correspondencia con los fines y objetivos educacionales establecidos acorde al modelo de sociedad (p.3).

Por su parte, Betancur y Mancebo (2012), precisan que las políticas educativas “constituyen el conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente implementadas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia (...)”, pero además involucran a múltiples actores sociales y políticos en su ciclo (agenda, formulación, implementación, evaluación)” (p.138). En ese sentido, las políticas educativas son acciones o inacciones en el campo educativo que se resuelven en decisiones de una autoridad con competencia legal en la materia; asimismo en el diseño, implementación y evaluación, se debe involucrar a múltiples actores, este último le da al ciclo de políticas un carácter participativo y democrático.

En relación a las dimensiones de las políticas educativas, Díaz (2005), Massón y Fiallo (2006) coinciden en identificar a) la dimensión filosófica, relacionada al ideal de ciudadano a formar; b) la dimensión legislativa, relacionada a la forma y la responsabilidad del Estado con su puesta en práctica; c) la dimensión pedagógica, relacionada a las características generales que debe tener el proceso educativo; y d) dimensión sociológica, relacionada con las exigencias políticas, económicas y sociales que ésta debe satisfacer.

2.4 POLÍTICA DOCENTE Y DIMENSIONES

En torno a la política docente, la Unesco (2015) afirma que esta “debe promover la apropiación, la coordinación, la participación y la sostenibilidad a través del desarrollo de las capacidades” (p. 16), es decir, que esta política educativa tiene como propósito contribuir en el desarrollo profesional de los docentes en la medida que estos son los actores claves en la tarea de garantizar la equidad y la calidad de la educación que ofrecen las escuelas.

Asimismo, la Unesco (2015) sobre el desarrollo de la política docente, considera que los responsables de los sistemas educativos deben tener en cuenta que presenta las dimensiones, los actores, las etapas, los aspectos financieros y las condiciones para su desarrollo.

En relación con las dimensiones de las políticas docentes, la Unesco (2014), identifica, de manera general, cuatro ámbitos fundamentales afi-

nes a la formación inicial, la formación continua y desarrollo profesional, así como la carrera docente y condiciones de trabajo (p.4). Asimismo, en la publicación la “Guía para el desarrollo de políticas docentes” (Unesco, 2015) identifican nueve (9) dimensiones (Ver Tabla 2) relacionadas con la formación y el trabajo del personal docente (p.17).

Tabla 2
Dimensiones de la política docente

DIMENSIONES DE LA POLÍTICA DOCENTE
1. Contratación y retención de docentes.
2. Educación de los docentes (inicial y continua)
3. Distribución
4. Estructura/trayectoria profesional
5. Empleo y condiciones laborales de los docentes
6. Recompensas y remuneraciones para docentes
7. Estándares docentes
8. Responsabilidad docente
9. Gestión escolar

Fuente: Unesco (2015). Guía para el desarrollo de políticas docentes (p. 20)

En relación con los actores u organismos que participan del proceso de formulación de una política docente, la Unesco (2015) recomienda que esta debe contar con la mayor participación posible de las principales partes implicadas para garantizar la apropiación y el compromiso a la hora de aplicarse. Asimismo, se identifican entre los principales participantes y actores (Ver Tabla 3) implicados a los docentes porque se enfrentan diariamente a las situaciones de enseñanza y aprendizaje, los sindicatos de docentes y las organizaciones profesionales (p.18), los cuales deben usar los mecanismos de diálogo social más adecuados para el logro de sus propósitos. Además, sobre al diálogo acerca de las políticas docentes, estas deben incluir también a otros actores clave como las instituciones que forman al personal docente, las instituciones encargadas de la certificación profesional, las instituciones reguladoras o legisladoras, los estudiantes, los padres y los representantes de la comunidad (ídem).

Tabla 3
Roles y responsabilidades de los Actores/ organismo que participan del proceso de formulación de una política docente

Organismo/Organización	Funciones
DOCENTES Y SUS REPRESENTANTES (p. ej., los sindicatos docentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen experiencias prácticas y vivencias de los maestros • Representan las preocupaciones y necesidades de los docentes • Participan del proceso de elaboración y validación de una política
LOS CUERPOS LEGISLATIVOS DE DOCENTES/LA DOCENCIA (p. ej., consejos docentes)	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen un espacio para el desarrollo de políticas con la guía o la opinión de profesionales
GOBIERNO Incluidos el Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas (en los estados federales, los gobiernos regionales/provinciales/estatales también deben participar, especialmente cuando tengan poderes concurrentes sobre la educación y la recaudación de ingresos)	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitan el proceso • Son responsables de asegurar que se adopte la política y de que reciba los recursos adecuados • Facilitan la evaluación de las necesidades • Lideran el proceso de creación de la política
ACADÉMICOS E INVESTIGADORES, “GRUPOS DE EXPERTOS” (p. ej., institutos de investigación y de creación de políticas)	<ul style="list-style-type: none"> • Brindan experiencia, insumos y evidencias para dar información sobre las opciones políticas • Son posibles miembros de un equipo especial para el análisis de situación/la elaboración de la política
LÍDERES ESCOLARES (p. ej., directores y subdirectores)	<ul style="list-style-type: none"> • Brindan las experiencias y el conocimiento de aquellos que participan de la gestión escolar.
PADRES Y SUS REPRESENTANTES (p. ej., asociaciones de padres y maestros)	<ul style="list-style-type: none"> • Representan las necesidades y preocupaciones de los padres y las comunidades locales • Actúan de nexo con las comunidades escolares

ESTUDIANTES Y SUS REPRESENTANTES (p. ej., consejos de representantes estudiantiles)	<ul style="list-style-type: none"> • Suelen pasarse por alto. Los esfuerzos para desarrollar políticas educativas en general, y políticas educativas docentes en particular, deben incluir a los educandos
SECTOR PRIVADO	<ul style="list-style-type: none"> • Representan las necesidades e intereses de las empresas y los negocios en el desarrollo de la política • En muchos países, son proveedores de servicios educativos en todos los niveles, y en algunos casos, incluyen proveedores de servicios educativos para docentes a través de instituciones privadas de educación superior
AGENCIAS INTERNACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Es posible que brinden fondos para el proceso • Ofrecen controles para la rendición de cuentas • Apoyan el proceso de redacción de la política • Brindan asistencia técnica • Facilitan el desarrollo de capacidades

Fuente: Unesco (2015). Guía para el desarrollo de políticas docentes (pp.31,32)

En relación con las etapas del proceso de desarrollo de una política docente, la Unesco (2015) identifica cinco etapas clave: la definición de la agenda, la formulación de las políticas, la adopción y decisión, la implementación y divulgación, así como la supervisión y evaluación (Ver Figura 1), que sirven como una herramienta para ayudar a los diseñadores de políticas a identificar los elementos más destacados del proceso (p. 30). No obstante, reconoce que la formulación e implementación de una política no suele ser un ejercicio técnico-racional y eminentemente político, en el que se suele llegar a un compromiso entre prioridades y objetivos dispares.

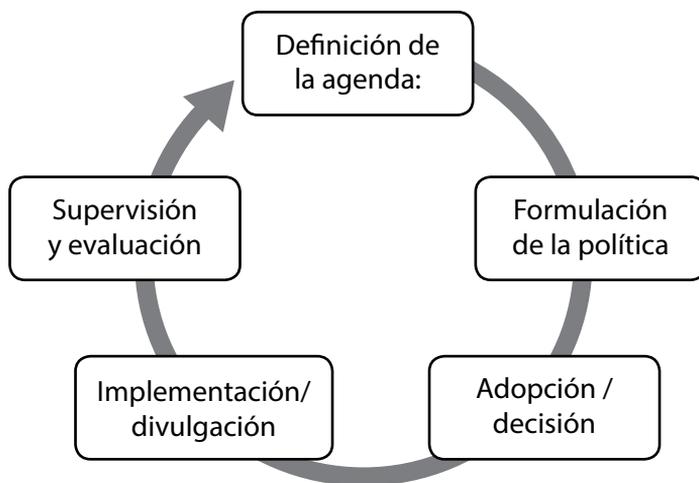


Figura 1. Etapas del proceso de desarrollo de una política docente

Sobre los aspectos financieros de una política docente, la Unesco (2015) recomienda que los costes deben analizarse desde las primeras etapas de su creación, asimismo debe estar articulado con los procesos presupuestarios nacionales. Mientras que, el desarrollo de nuevas políticas, en relación con los aspectos financieros, debe considerar: los costos y la disponibilidad de recursos de manera clara, el nivel de prioridad que se les va a otorgar dentro de los planes del sector educativo debe estar definido a mediano y largo plazo, asimismo debe ser presupuestada de manera cuidadosa y realista (p.32).

Sobre las condiciones para el buen desarrollo de una política docente en los Sistemas Educativos, la Unesco (2015) recomienda tener en cuenta las siguientes: a) debe existir una congruencia entre la política nueva y las políticas y estructuras existentes, asimismo asegurar la coherencia entre los distintos sectores o departamentos del Ministerio de Educación con otros ministerios y también con los distintos niveles del sistema educativo; b) debe estar integrada a otras políticas educativas y, al mismo tiempo, a los planes estratégicos generales del gobierno; c) debe involucrar a los docentes para garantizar que comprendan y apoyen la política como una condición para que esta se implemente satisfactoriamente; d) debe tomar en consideración la evidencia disponible para diseñar políticas docentes que permitan

obtener mejores resultados; e) debe promover la apropiación del proceso de políticas por parte de los países en desarrollo, esto incluye el liderazgo de cada país en la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo nacionales y el compromiso de los donantes a respetar el liderazgo de los países socios y apoyar el desarrollo de las capacidades nacionales; f) el Ministerio o Departamento de Educación debe contar con los recursos humanos necesarios, que a su vez tengan los conocimientos técnicos adecuados como condición para llevar a cabo correctamente el proceso de creación e implementación de políticas públicas (p. 33).

2.5 EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DOCENTES EN LA ERA NEOLIBERAL

Los actuales mecanismos e impulsos de las reformas educativas en las últimas décadas del siglo XX no han surgido de la pedagogía misma, sino, en el marco del impulso de las políticas neoliberales en las áreas económicas (Isch, 2012, p. 83).

Estas reformas fueron promovidas por el Banco Mundial en todo el globo terráqueo tanto en Inglaterra como de los EE. UU. durante la década de los 80, trasladadas a Chile de la dictadura de Pinochet, en la misma década. Desde los años 90, las reformas educativas neoliberales se han venido imponiendo en algunos de los países latinoamericanos, ligándolos a la firma de los TLC, como en el caso de México en primer lugar, cuando este país firmó con EE. UU. y Canadá el TLC en 1994. (Ramos, 2009, p.3)

En el Perú, como en la mayoría de países latinoamericanos de economías menos desarrolladas y muy pobres, a partir de la década de los 90, las políticas de ajuste y de reforma del Estado (Saforcada, 2010, p.37) o recetas del Consenso de Washington: liberalización, desregularización y privatización, fueron impuestas por los Organismo Financieros Internacionales (OFI) especialmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, utilizando el dogal de la deuda externa (Isch, 2012 , p. 84).

Entre los mecanismos para impulsar las reformas educativas de corte neoliberal en los países de economías menos desarrolladas y muy pobres, a fines del siglo XX, se identifica la aprobación de recomendaciones en materia de políticas educativa en las Cumbres de Jefes de Estado y Conferencias de Ministros de Educación convocadas por la Unesco, el Banco Mundial, la Unicef y el PNUD, los cuales se justificaron con criterios pedagógicos.

La Conferencia Mundial de Educación para Todos (ETP), celebrada en 1990 en Jomtien - Tailandia, según Massón y Torres (2009) “determinó el curso de las políticas educativas a nivel mundial, fundamentalmente para los países de economías menos desarrolladas y muy pobres durante los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI” (p. 19), en la medida que “muchas decisiones tomadas en la esfera de la educación pública, como resultado de las políticas neoliberales, en esta reunión se justificaron desde el punto de vista pedagógico (ídem). De esta manera, se explica que la crisis educacional está relacionada con los bajos niveles de calidad y la organización centralizada de los sistemas educativos.

En ese sentido, se justificó que: a) la descentralización educativa es la vía expedita para lograr mayores niveles de calidad, para lo cual la organización y el financiamiento de la educación escolarizada debe ser trasladada a los municipios y los centros escolares (instituciones educativas); b) la calidad de la educación no está relacionada con la ampliación de la cobertura escolar, sino, con la determinación de las Necesidades Básicas de Aprendizaje-NEC¹, que orienta las acciones educativas en los aprendizajes, por lo cual la incorporación de nuevos sectores sociales debe ir acompañada del logro efectivo de los aprendizajes esperados, la determinación de los niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje debe ir acompañada con las reformas de los planes de educación (currículo es-

1 Las Necesidades Básicas de Aprendizaje-NEC comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentadas y continúen aprendiendo (Ravela et al. , 2008. pág. 57)

colar) y la aplicación de sistemas mejorados de evaluación de los resultados (evaluaciones estandarizadas).

Además, Ravela y otros (2008) precisaron que en esta conferencia se desarrolló el concepto de derecho a la educación, entendido como las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer las NEC (p. 56). Pero también se reconoció que el alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas, varía según cada país y cada cultura e, inevitablemente, cambia con el paso del tiempo (p. 57).

En torno a las consecuencias de la EPT, Massón y Torres (2009) identifican que esta facilitó la privatización de la educación pública, implicando un reordenamiento del papel del Estado en las políticas educativas, así como redujo el papel de la escuela a brindar una formación para la inmediatez, obviando otras exigencias del desarrollo contemporáneo de la sociedad y los objetivos esenciales de las políticas educativas (p.19). Asimismo, Ravela et al. (2008) considera que la EPT produjo una renovada preocupación en los gobiernos –al menos en el plano de los discursos- por mejorar la educación e invertir en ella, que se tradujo primordialmente en la toma de préstamos de los organismos internacionales con este propósito y, por ende, en un papel preponderante de dichos organismos en la definición de las intervenciones en educación en toda América Latina (p.58). Con la excepción de Cuba, durante la década de los 90, todos los países de la región recibieron préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar programas, proyectos y transformaciones en sus sistemas educativos que, en su mayoría, no tuvieron impacto en la mejora de la calidad y equidad educativa, pero que si mostraron mejoras en la ampliación de la cobertura en los diversos niveles educativos.

Otro mecanismo para impulsar las reformas educativas de corte neoliberal en los países de economías menos desarrolladas y muy pobres, a fines del siglo XX, fue la imposición de políticas afines al programa neoliberal en el marco del chantaje de la deuda externa (Isch, 2012, p. 84). Estas orientaciones o recomendaciones partían de diagnósticos, que, si bien tenía variaciones significativas de un país a otro, todos coincidían en la crisis de la educación y la baja calidad de los servicios educativos estatales.

Estas recomendaciones (ver anexo) funcionaron como verdaderas políticas globales, como es posible observar si se advierten las similitudes tanto de las propuestas de los OFI entre sí, como de ellas con las desarrolladas por un numeroso conjunto de Estados de la región (Saforcada, 2010, p.38). Entre las principales recomendaciones de los OFI se encuentran propuestas vinculadas

(...) con la libre elección por parte de los padres o consumidores, la introducción de mecanismos de competencia, la autonomía de las escuelas en sus aspectos pedagógicos, financieros y de gestión, la evaluación de la calidad de la educación, la responsabilización de las escuelas y los docentes por los resultados, y el rendimiento de cuentas o *accountability*². (Saforcada, 2010, p.37)

En el siglo XXI la propuesta de Rockefeller de sustituir la autodeterminación nacional de los países dependientes (coloniales, semicoloniales y neocoloniales) por la soberanía de una élite de técnicos y de financistas mundiales (Ramos, 2012, p. 9) explica los mecanismos y la lógica de la aldea global acorde a la globalización neoliberal. Este fenómeno es confirmado en la obra de Torres (2000) *Itinerarios por la educación latinoamericana. Cuadernos de Viajes*, en la cual describe con toda crudeza cuáles son los orígenes de los moldes y uniformidad de la reforma educativa que ha venido instalándose en toda América Latina en los últimos años impuestos por los OIF.

El ministro de Educación de este pequeño país caribeño se acerca a su escritorio y, con gran satisfacción, me alcanza tres volúmenes, “Diagnóstico”, “Recomendaciones” y “Plan”, respectivamente, para la educación de su país en los próximos cinco años. Primeros ejemplares. Acaban de ser concluidos por un equipo de expertos, cuyos nombres e instituciones constan en la tapa de los informes: dos instituciones internacionales y una nacional. Con solo hojear el primer volumen, confirmo lo que me temía: se trata del diagnóstico estándar en torno a la educación y sus problemas, el que se repite con asombrosa uniformidad (...). Al leer los

2 El término “*accountability*” suele traducirse como “rendición de cuentas”, pero refiere a un concepto más amplio que incluye también el sentido de responsabilidad (Narodowski, 2002) (Citada por Saforcada, 2010, p.38)

tres volúmenes, ese mismo día, en el hotel, la sospecha queda confirmada: se trata del molde para la reforma educativa que ha venido instalándose en toda América Latina en los últimos años (...). El volumen 1, “El Diagnóstico”, identifica y detalla el listado conocido de “problemas de la educación” –inequidad, repetición, deserción, ineficiencia interna y externa, mala calidad, bajos rendimientos escolares (...). El volumen 2, ‘Las Recomendaciones’, también está lleno de familiaridades: descentralizar y fomentar la autonomía de las instituciones escolares; estimular la participación de los recursos privados; mejorar y controlar la calidad; (...) revisar los contenidos curriculares para adecuarlos a las condiciones del medio y al mercado laboral; fortalecer y racionalizar la capacitación de los agentes educativos a todos los niveles; (...). El volumen 3, “El Plan”, es como si lo hubieran plagiado (...). (2000, p. 37-39)

Otro mecanismo para impulsar las reformas educativas de corte neoliberal en los países de economías menos desarrolladas y muy pobres, a fines del siglo XX, está relacionado con el resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir (isomorfismo mimético). Este proceso de imitación se caracteriza porque las clases dominantes en el poder en los países latinoamericanos tienden a copiar las estrategias modernizadoras (reformas neoliberales) de los países anglosajones.

A criterio de Ramio (2001) el isomorfismo mimético de las políticas públicas se explica porque una parte significativa de sus élites políticas y administrativas de estos países se han formado académicamente en EE. UU. y en Gran Bretaña. En ese sentido, estas élites optan por un modelo intelectualmente próximo, pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas de sus propios países (p. 13). Además, este fenómeno se explica por la comodidad y el temor.

Comodidad, en el sentido que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. Temor, en el sentido que es más fácil impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autóctonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas. (p. 14)

III. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

3.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

La forma como se selecciona y evalúa a los maestros se ha modificado a lo largo del tiempo, en relación con otros cambios de las escuelas y de la sociedad.

Con el triunfo de la revolución francesa, la burguesía triunfante necesitaba no solo consolidar su poder sino también realizar su desarrollo prodigioso, para el cual no bastaba que el comercio creciera y el mercado se ensanchara hasta abarcar el mundo, sino que era necesario, además que ejércitos enteros de obreros libres se presentaran a ofrecer sus brazos al burgués (Ponce, 2005, p. 171). En tal sentido, el ideal educativo de la burguesía en el poder se sintetiza en la formación de ciudadanos del mundo preparados para una existencia útil y feliz, así como de “individuos aptos para la competencia de mercado” (Ponce, 2005, pp. 172-173).

En esa lógica, se instaura la escuela pública y gratuita en el marco de la aprobación del famoso Plan Condorcet de 1772 que “reconoce al Estado, no solo el control de la enseñanza, sino la obligación de instruir” (Condorcet, 2001). No obstante, la obligación de educar corresponde a los padres, quienes son los encargados de la formación de las creencias religiosas, filosóficas y morales. En relación con la instrucción pública este plan reconoce que la misma debe asegurar a todos lo mínimo de cultura, de tal manera “que no deje escapar ningún talento sin ser advertido y que se le ofrezcan

todos los recursos reservados hasta aquí a los hijos de los ricos” (Ponce, 2005, p. 177).

Si bien el Informe de Condorcet está acorde con las ideas de la ilustración sobre los derechos civiles y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y es un gran avance el haber propuesto la gratuidad de la enseñanza de la educación primaria. En la práctica existieron dos tipos de escuelas: una para los pobres y otra para las clases medias y altas. Sobre esta división clasista de la escuela pública, Basedow (citado por Ponce, 2005) afirma:

Sin inconvenientes se pueden separar las escuelas grandes (populares) de las pequeñas (para ricos y clases medias) porque es muy grande la diferencia de hábitos y de condición entre las clases a las cuales van destinadas. Los hijos de las clases superiores deben y pueden comenzar temprano su instrucción, y como deben ir más lejos que los otros están obligados a estudiar más... Los niños de las grandes escuelas (populares) deben, en cambio, en conformidad con el objeto de su instrucción, disponer por lo menos la mitad de su tiempo para los trabajos manuales, para que no se vuelvan torpes en una actividad que no es tan necesaria sino por motivos de salud, a las clases que más que con las manos trabajan con el cerebro. (pp. 173-174)

Otra de las contradicciones del Informe de Condorcet es lo relacionado a la gratuidad de la enseñanza, en la medida que, en esos mismos tiempos de la expansión extraordinaria del mercado, como consecuencia del triunfo impresionante de las máquinas en el siglo XVIII, en que hasta niños de cinco años trabajaban, fue cuando Condorcet declaró la gratuidad de la enseñanza (Ponce, 2005, p. 180). Esto evidencia que quienes podrían concurrir a la escuela no eran otros niños que no fueran de la burguesía y pequeña burguesía relativamente acomodada. Es decir que la escuela pública no era una escuela de masas o popular.

En relación con las grandes escuelas los maestros enseñaban no solo a leer, escribir y contar, sino también los deberes propios de las clases populares. Asimismo, en estas escuelas un solo maestro debía atender a la instrucción de numerosos escolares de edades muy distintas. Esta situación pone de manifiesto que la instrucción en estas escuelas debía ser exigua y que las

condiciones laborales de los maestros no era la adecuada ni garantizaba una instrucción mínima.

La nueva exigencia de la modernidad capitalista trajo consigo el desarrollo de las sociedades, que explican la creación de sistemas educativos masivos, para atender a toda la población, bajo la responsabilidad del Estado—ahora desligado de la Iglesia—, lo que implica que la educación sea, en general, gratuita y laica, como servicio público que es (Martínez, 2016, p.14). En esa perspectiva histórica, algunos rasgos clave de los sistemas educativos modernos (capitalistas) que distinguían a la educación del antiguo régimen (feudal) son: universal frente a elitista; obligatoria frente a opcional; gratuita frente a pagada; laica, o al menos plural, frente a confesional (p.13).

Los cambios que dieron origen a los sistemas educativos modernos trajeron cambios sustanciales en cuanto a la formación de los futuros docentes y a las formas de evaluarlos para su ingreso y permanencia en la profesión (p.15). Para la formación inicial de docentes, surgieron instituciones formadoras como los seminarios pedagógicos en Rusia y las escuelas formales en Francia. Mientras que, para la evaluación de docentes, se crearon los sistemas de inspectores.

En relación con los sistemas de inspectores, Martínez (2016, pp.15-16) identifica dos modelos: el modelo napoleónico y el modelo anglosajón.

El modelo napoleónico. Este modelo se caracteriza por la ausencia del control del gremio o la iglesia en la designación de los inspectores. Su radio de acción abarcó todos los liceos de Francia. En relación con su establecimiento, en 1802, Napoleón creó el primer cuerpo de inspectores para los liceos; en 1833, Guizot estableció la inspección para las escuelas primarias; y en 1852, Napoleón III dio forma a la Inspección General de la Instrucción Pública. Este modelo de inspectorado influyó en los modelos de inspectorado que se desarrollaron en las colonias francesas, pero también en el sistema español, donde el Cuerpo de Inspectores de la Enseñanza en las Escuelas Primarias se creó mediante un decreto del 30 de marzo de 1849, y en los que surgieron en las antiguas colonias de España en América comenzando, al parecer, en Costa Rica, desde la década de 1830, ya inde-

pendientes, en las que el desarrollo de sistemas educativos modernos fue más lento que en las principales naciones europeas.

El modelo anglosajón. Este modelo se caracteriza por el control de la iglesia anglicana en la designación de los inspectores. Su radio de acción abarcó todos los liceos de Gran Bretaña: Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda. En relación con su establecimiento, los primeros inspectores fueron designados por ella en 1837, luego se designaron inspectores para atender escuelas de otras denominaciones religiosas, hasta que en 1876 el Inspectorado de Su Majestad se reorganizó, con base en las divisiones políticas, para Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda. Este modelo de inspectorado influyó en los modelos de inspectorado de Prusia, los Países Bajos y Gran Bretaña; por su parte, influyeron en los de las colonias que luego formarían la Commonwealth, en particular Canadá, Australia y Nueva Zelanda, así como en los Estados Unidos. En el caso del sistema educativo norteamericano, por su carácter federal, hizo que los inspectorados dependieran de cada uno de los estados, con diferencias importantes entre unos y otros.

La existencia de sistemas educativos públicos de educación primaria hizo que se modificara la organización y operación de las escuelas. De un sistema de aula única para todos los grados se pasó a escuelas organizadas por grados, esta situación obligó a que los inspectores se diversificaran (Martínez, 2016, p.16-17).

Otro de los cambios que se presentan en esta época fue la sustitución de los criterios de selección, evaluación y definición de las remuneraciones de los docentes basados en criterios de raza o género, por sistemas basados en la escolaridad y la antigüedad.

(...) el avance en las concepciones ilustradas sobre la igualdad de derechos de todas las personas hizo que los criterios de raza o género, que tradicionalmente definían las remuneraciones, fueran sustituidos por sistemas basados en la escolaridad y la antigüedad. (Martínez, 2016, p.17)

No obstante la normatividad de estos cambios administrativos, las viejas ideas que estaban profundamente arraigadas en las estructuras sociales

y en la mentalidad de las personas no fueron eliminadas. Por ejemplo, en Estados Unidos, a fines del siglo XIX, se consolidó el sistema de educación elemental pública, el cual fue acompañado por la estandarización de los salarios de los maestros, con base en el nivel en que enseñara cada uno, su antigüedad, su escolaridad y algún tipo de evaluación de su desempeño por parte de un supervisor, pero, además, según el género y la filiación étnica del docente. Según Gratz en Boston, en 1876 se utilizaban “escalas salariales diferenciadas”, que desaparecieron con el avance de los derechos de las mujeres al voto (Art. 19° Enmienda Constitucional de 1920):

(...) el salario de un maestro varón en una escuela elemental iba de 1 700 a 3 200 dólares, en tanto que el de una maestra iba de 600 a 1 200 dólares; en una escuela secundaria un hombre ganaba de 1700 a 4 000 dólares, y una mujer de 1000 a 2000 (2009: 58). (Citado Martínez, 2016, p.17)

Si bien las normas que estipulaban la implementación de este nuevo sistema de escala única de salarios pretendían “erradicar la práctica de pagar salarios diferentes a los maestros”, la discriminación basada en criterios de raza llevó más tiempo para desaparecer que la derivada del género, sobre todo en los lugares en que la mentalidad racista estaba más arraigada.

En las primeras décadas del siglo XX, en los estados sureños, se exigía que los maestros afroamericanos fueran evaluados anualmente para renovar sus contratos, con evaluaciones muchas veces arbitrarias y caprichosas. El historiador Van Littlefield (1994) documenta la manera en que los miembros blancos de los comités escolares de evaluación iban a las aulas de maestras afroamericanas y decidían sobre la calidad de su trabajo para poder renovar sus contratos. Un número desproporcionado de esas decisiones se hacía debido a la aceptación, por esas mujeres, de acciones de acoso sexual (Ladson-Billings, 2009: 215). (Citado Martínez, 2016, p.p.17-18)

Para mediados del siglo XX, casi todas las escuelas de los Estados Unidos y Europa habían adoptado la escala única de salarios o escalafones basadas en escolaridad y antigüedad como los de cualquier funcionario.

En relación a los sistemas de inspectores en los países desarrollados, estos se caracterizaron porque: a) fueron constituidos en aparatos de Estado fuertes; b) presentaban grados considerables de independencia respecto a los ministerios de educación; c) presentaban instancias similares a nivel subnacional o para sectores especiales del sistema educativo, como respuesta a la masificación de los sistemas educativos; d) fueron considerados como pieza clave del control de la calidad educativa; e) presentaron desde sus inicios las funciones de evaluación y control administrativo, posteriormente se añadió la función técnico-pedagógica.

Si bien a lo largo del siglo XX se desarrollaron sistemas de inspectores similares, pero no idénticos, hubo experiencias, como el caso norteamericano, donde la función de inspección no dio lugar a un aparato estatal independiente, como consecuencia de la desconfianza ciudadana frente a la intervención gubernamental en cualquier ámbito de la vida de este país. Asimismo, los encargados de esta función estaban a cargo de consejos (boards) de ciudadanos que, como los maestros, dependían de la autoridad de cada distrito escolar. Entre las principales críticas a este modelo de sistema de inspectorado llamado de “ciudadanización” relacionado a la selección y la promoción de los maestros, el informe de Blodgett (1893: 11631) de 1890 precisa que los miembros del consejo de educación de la ciudad o el condado no son profesionales de la educación, lo cual pone en duda que estos puedan decidir, de manera inteligente, quién está calificado para enseñar en una escuela. Asimismo, que la contratación de maestros corre el riesgo de basarse en criterios de nepotismo y clientelaje.

Si el sistema educativo norteamericano quiere enfrentar con éxito sus retos actuales [...] necesita contar con un personal docente más sólido. Tal vez solo un maestro de cada cinco o cada cuatro, es un profesional [...] Me dirán ustedes que la ley regula eso [...] pero ¿qué es lo que hace la ley? Por lo general confiere la autoridad de certificar a los maestros, a los miembros del consejo de educación de la ciudad o el condado, o al comisionado del distrito, pero los miembros del consejo no son profesionales de la educación. ¿Cómo decidirán de manera inteligente quién está calificado para enseñar en una escuela? Pero eso no es lo peor, porque si quisieran podrían contratar a un profesional

para esas decisiones. Los miembros del consejo tienen la autoridad para contratar maestros, tienen tíos y primos, hijas y sobrinas que quieren trabajar. También tienen amigos personales y aliados políticos con sus respectivos parientes, amigos y conocidos. Son humanos. Quieren agradar. Solamente los más fuertes de ellos se atreven a enfrentar las incomprendiones y enemistades en las que se verán envueltos si se niegan a ayudar a sus amigos (Rivkin, 2005: 257). (citado por Martínez, 2016, p. 18)

Durante las primeras décadas del siglo XX en los Estados Unidos, la insatisfacción con los sistemas prevalecientes en el mundo de la producción se combinó con el surgimiento de nuevas formas de organizar y controlar el trabajo en las industrias (taylorismo y las cadenas de producción de Sears & Roebuck y Henry Ford), de las que se derivaron aumentos impresionantes en la productividad, por lo que comenzaron a influir en otros ámbitos de la vida social, como la educación. Entre los principales aportes de estas formas modernas de organización del trabajo industrial que se valoró en los sistemas educativos fue el papel del inspector, porque este permitía asegurar que todos los trabajadores siguieran fielmente las instrucciones para llevar a cabo su tarea de la manera más eficiente. En tal sentido, Bolin y Panaritis (1992), citado por Martínez (2016) afirmaron que el reto del sistema educativo de Estados Unidos de volver muy competentes a miles de docentes mal preparados, en su mayoría mujeres y de origen afroamericano, se resolvió centrando todos sus esfuerzos en promover innovaciones curriculares, plasmarlas en libros de texto detallados, y haciendo que los inspectores se aseguraran de que los docentes siguieran al pie de la letra las indicaciones del texto (p.19). Esto evidencia que las ideas reformistas del mundo de la producción industrial fueron bien recibidas por los funcionarios de este sistema educativo.

3.2 LA CRISIS DE LOS SISTEMAS BASADOS EN ESCOLARIDAD Y ANTIGÜEDAD Y LOS MODELOS DE EVALUACIÓN DOCENTE A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los sistemas basados en escolaridad y antigüedad, basados en criterios de la racionalidad weberiana o burocrática, entraron en crisis en la medida que era insuficiente para distinguir a los mejores docentes de los menos buenos. Esta situación llevó a buscar mejores formas de evaluación de los docentes.

La insatisfacción con las escalas de salarios basadas en antigüedad y escolaridad se reflejó en los cuestionamientos presentados en el informe elaborado por el economista Mancur Olson en 1975, en una reunión organizada por el Educational Testing Service sobre los indicadores de calidad de los sistemas educativos. En dicho evento fundamentó por qué no se suele contar con buenas mediciones de la calidad de los servicios públicos. Entre los principales argumentos se identifican: a) que en las agencias donde se producen bienes públicos es difícil disponer de las medidas adecuadas para mejorar la calidad porque sus sistemas de evaluación son rudimentarios, con sistemas de servicio civil de carrera o méritos; credencialismo, y excesivo cuidado por apearse a reglamentos y procedimientos, o para evitar problemas con los superiores; b) las razones técnicas para rechazar los criterios similares a las 4 eses en sistemas tradicionales de evaluación como los que se utilizan para los maestros: Schooling (escolaridad), Seniority (antigüedad), Shoeshining (aseo del calzado) y Sycophancy (sicofancia, adulación), son: i) la escala única no apoya la necesidad de los maestros de ampliar o cambiar sus conocimientos y habilidades profesionales, y ii) una mayor experiencia no se asocia con más capacidad o más éxito del maestro en el aula (Prostik, 1996) (citado por Martínez, 2016, p. 21).

A partir de la crisis de los sistemas basados en escolaridad y antigüedad a mediados de la segunda mitad del siglo XX, aparecieron nuevas formas de evaluación de los docentes.

La investigación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México “Evaluación de docentes de educación básica. Una revi-

sión de la experiencia internacional” de Felipe Martínez Rizo (2016), da cuenta de los modelos de evaluación docente desarrollados en la experiencia internacional a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Evaluación por directores e inspectores.

Este modelo se basa en los juicios de evaluación que los directores e inspectores escolares a partir de la observación o apreciación tienen sobre el desempeño de los maestros. En relación con los instrumentos utilizados, estos consisten en listas de cotejo que solo pueden captar la presencia o ausencia de conductas simples. Esta evaluación implica solo una o, como máximo, dos visitas al aula, con una duración total de una hora o menos en 99% de los casos, y de media hora o menos en 50%, todas son anunciadas con anterioridad. La observación se centra en: cómo comenzar a tiempo, anotar en el pizarrón el aprendizaje esperado de la sesión, hacer trabajar en grupo a los estudiantes, o utilizar una variedad de materiales instruccionales.

Entre sus principales críticas se identifican: que los directores —y, en menor medida, el supervisor—no cuentan con la formación y la experiencia necesarias para ser observadores altamente calificados; la dimensión sumativa y la formativa de la evaluación —y los papeles de jefe y colega— entran en conflicto, ya que no es posible evitar la presencia de sesgos en sentido positivo o negativo en relación con los docentes; los instrumentos reducen la complejidad de una docencia profesional a la presencia o ausencia de conductas simples en el aula; se evidencia que los juicios evaluativos son falsos en la medida que se obtiene una calificación numérica como producto de una combinación arbitraria de puntuaciones parciales, peor aún si los instrumentos son construidos en forma poco rigurosa; las evaluaciones carecen de confiabilidad porque prácticamente todos los evaluados obtienen resultados altos o, al menos, “satisfactorios” (“sobre-cuantificación”); no existe una relación entre los puntajes con que los directores califican a los maestros y medidas directas de su efectividad; se ubicaron alrededor de cero”; esos sistemas de evaluación no detectan a los maestros no eficaces, y tampoco a los realmente sobresalientes, con obvias implicaciones tanto para propósitos sumativos (premios o sanciones), como para los formativos, ya que con base en esos resultados no es posible diseñar actividades

de desarrollo profesional en función de necesidades de los docentes que presenten debilidades; los directores no suelen recibir entrenamiento en el uso de protocolos de observación, sino que deben aprender a utilizarlos sobre la marcha (Weisberg et al., 2009: 21-22); el anuncio previo a la evaluación permite al docente prepararse y mostrar el mejor desempeño de que es capaz, pero no el que lleva a cabo cotidianamente. Estas limitaciones pueden explicar por qué el enfoque de la evaluación de los docentes, basado en inspectores, ha desaparecido casi totalmente en los Estados Unidos y Australia, donde antiguamente fue predominante, aunque sigue existiendo en muchos países europeos (Stufflebeam y Nevo, 1995: 2126) (Citado por Martínez, 2016, p.24).

Pruebas para maestros y sistemas de observación simples.

Estos modelos se basan en los juicios de evaluación que emiten los test de habilidades básicas (Pre-Profesional Skills Test, PPST) de las materias a enseñar (National Teacher Examination, NTE) y de conocimientos pedagógicos (batería básica del NTE), así como los protocolos de observación basados en instrumentos de baja inferencia, con los que solo registra la frecuencia de una conducta, como de alta inferencia, con los que el observador evalúa las conductas a medida que observa y registra su apreciación al respecto.

En relación con las pruebas, la investigación ha mostrado que “tener buenos resultados en esas pruebas tiene poca relación con la calidad del trabajo docente detectada con otros medios, incluyendo resultados de los alumnos” (Martínez, 2016, p.24). Si bien se evidencia que los protocolos de observación implementados en Estados Unidos como el Florida Performance Measurement System (FPMS), los Teacher Performance Appraisal Instruments de Georgia y el Appraisal System de Texas son mejores que los instrumentos rudimentarios utilizados en el pasado; se evidencia también, que estos presentan las siguientes limitaciones: a) los instrumentos de baja inferencia (listas de conductas) siguen centrando la atención en aspectos superficiales de la docencia y suponen un solo modelo de buenas prácticas; por ejemplo los Teacher Performance Appraisal Instruments (Georgia) se centra en observar que los maestros demuestren que pueden implantar un

currículo prescrito externamente, y su habilidad para hacer cosas como “comenzar la clase a tiempo”, “mantener un ritmo dinámico de instrucción”, “manejar rutinas” y “redactar objetivos conductuales” (Ídem); b) mientras que los instrumentos de alta inferencia como los FPMS (Florida), que partió de una exhaustiva revisión de la investigación sobre docencia, deja fuera aspectos relevantes de la práctica por su dificultad para ser observados, como el conocimiento que tiene el docente del contenido; la planeación; el tipo de tareas asignadas y de la retroalimentación ofrecida; la calidad y variedad de materiales utilizados; la atención de los alumnos con dificultades, y el uso de estrategias para estimular actividades que impliquen un nivel cognitivo alto, entre otros (citado por Martínez, 2016, p.25). Además en la práctica, se evidenció que en el manual de codificación del FPMS se orienta al observador para que registre como inadecuadas acciones que el documento mismo señala que pueden ser adecuadas, desalentando, de esta manera, para que la enseñanza se diversifique según las circunstancias de los alumnos, y orientando al docente hacia una práctica mecánica y estereotipada, en dirección opuesta a la que apunta la mejor investigación.

Sobre las observaciones de baja inferencia del comportamiento y aplicación de exámenes sobre el contenido de enseñanza, Valdés (2004, p.2) identifica dos errores criticables. La primera, en que las calificaciones de baja inferencia, por su propia naturaleza, no pueden hacer frente a las facetas importantes pero inobservables de la enseñanza y asimismo porque no toman en cuenta el contexto del aula como parte de la evaluación. Mientras que, en el segundo, las inferencias hechas sobre la base del conocimiento de la materia de un maestro atañen a una condición necesaria pero no suficiente para una enseñanza eficaz en el aula. Por esa razón, se considera que ambos sistemas de evaluación del desempeño del docente resultan unilaterales e insuficientes.

Esquemas de pago por méritos.

Este modelo se basa en el criterio de que los maestros no deberían recibir una remuneración igual, sino diferenciada, que reconozca el mérito de cada uno. Su origen se remite a algunos lugares de Inglaterra desde principios del siglo XIX, donde la paga de los maestros se basaba, en parte, en

los resultados de sus alumnos en exámenes de lectura, escritura y aritmética. Esta práctica quedó plasmada en la norma Revised Education Code, de 1862. Cinco años después, a las áreas tradicionales se añadieron la historia, la geografía y la gramática. Entre sus críticas se identifican: a) la penalización (de dos chelines ocho peniques por materia) de las escuelas por tener tasas de asistencia bajas o resultados insatisfactorios; b) la inexistencia de un sistema de actualización a los maestros, a pesar que muchos maestros tenían una mala preparación; c) eliminación de la enseñanza del dibujo, las ciencias o el canto, para dedicarlo a la preparación mecánica (memorización y repetición) de los estudiantes para “el temido día de los exámenes”. Este modelo se suprimió en 1892 como consecuencia de la oposición del Sindicato de Maestros (National Union of Teacher) y la disminución del apoyo de la población.

A fines del siglo XIX, en Canadá, también se puso en práctica un sistema de pago a maestros por los resultados de sus alumnos que produjo un aumento substancial en los resultados en los exámenes junto con una reducción, igualmente substancial, del currículo, con la variante que los maestros concentraban sus esfuerzos en los alumnos que tenían más probabilidades de tener éxito. Al igual que en Inglaterra, este experimento fue abandonado como resultado de la protesta popular.

En los Estados Unidos la forma de definir el salario de los maestros durante el siglo XX fue la escala única, pero hubo numerosos intentos de combinarla con diferentes formas de pago por méritos. La primera experiencia de pago por mérito durante el siglo XX se registra en Newton, Massachusetts, en 1908. En la década de 1960 alrededor del 10% de los distritos escolares del país desarrollaron alguna variante de pago por méritos, pero en 1972 la proporción había bajado a 5,5%, y en 1979, a 4%. La explicación de una oscilación permanente (*swinging pendulum*) entre los dos sistemas, refleja la idea de que lo deseable sería un sistema de pago que reconociera, de manera indudable, los méritos individuales, pero como no se encuentra una forma de detectar de manera perfectamente confiable esos méritos, se regresa a la escala salarial única, como un sistema más realista y viable, aunque no perfecto (Martínez, 2016, p.27).

Tras la publicación del informe “Una nación en peligro” (A Nation at Risk, 1983), y aprovechando la existencia de protocolos de observación, el interés por sistemas de pago por mérito se reavivó en varios estados, al pensar que ya se podía contar con instrumentos para identificar, de manera confiable, a los maestros ejemplares.

Entre las principales críticas a este modelo se identifican las siguientes: a) no permite distinguir, de manera confiable, a los maestros buenos y a los menos buenos, con el riesgo de que los estímulos se entreguen a personas que no son las que más lo merecen; b) se duda de su efectividad porque el efecto de un estímulo material depende de algunas condiciones que no necesariamente se cumplen en educación, como que los maestros tengan la capacidad de trabajar mejor, y no lo hagan simplemente por minimizar el esfuerzo; c) asimismo el estímulo más poderoso en el caso de la docencia es intrínseco, y que los estímulos individuales pueden tener consecuencias negativas, al debilitar la disposición para trabajar en equipo, que parece fundamental en las escuelas.

Sistemas de indicadores múltiples.

Este modelo se origina a mediados de la década de 1980 como respuesta a las limitaciones de los sistemas de pago por mérito y, en general, de los esfuerzos anteriores para detectar a los mejores maestros, pueden haber sido catalizadores.

El origen de este modelo data de 1986 cuando se crean dos grupos de trabajo: el llamado Holmes Group y, sobre todo, uno patrocinado por el Foro Carnegie sobre Educación y Economía (Task Force on Teaching as a Profession), inspirado en el trabajo de Lee Shulman y sus colaboradores en la Universidad de Stanford, el Teacher Assessment Project. De esos trabajos surgieron sistemas de evaluación complejos, que se desarrollaron en Estados Unidos, como: el sistema Praxis, desarrollado por el Educational Testing Service; el Interstate New Teacher Assessment and Support Consortium (INTASC), iniciado por California y Connecticut, seguidos por otros estados americanos, y el sistema del National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS), desarrollado desde 1987 a partir del trabajo de Shulman y sus colaboradores en la Universidad de Stanford, con el apo-

yo inicial de la Fundación Carnegie y de varias organizaciones de maestros, y luego con el del gobierno federal (Martínez, 2016, p.28).

Este modelo parte de los juicios de evaluación que arroja la combinación de las pruebas de conocimientos básicos, de los contenidos a enseñar y pedagógicos con protocolos de observación más completos y con portafolios de evidencias del trabajo del evaluando, como planes de clase, cuadernos de alumnos, registros de clases, etcétera. Dichos instrumentos están en función a la definición de lo que es un buen docente (estándares de las buenas prácticas docentes), de los rasgos que conforman la competencia docente.

En relación al sistema del NBPTS, los estándares que definen los rasgos que los buenos maestros deben reunir se sintetiza en cinco puntos: los buenos maestros están comprometidos con los alumnos y su aprendizaje; los buenos maestros conocen las materias que enseñan y cómo enseñarlas a sus alumnos; los buenos maestros son responsables de la conducción y el monitoreo del aprendizaje de sus alumnos; los buenos maestros reflexionan sistemáticamente sobre su práctica y aprenden de su experiencia; y , los buenos maestros son miembros de comunidades de aprendizaje.

Mientras que, entre las bondades de este sistema se identifica: a) el desarrollo de más de 30 conjuntos de estándares específicos, según distintas áreas de contenidos curriculares y niveles de edad, desde preescolar hasta el final de la secundaria superior, como consecuencia del nivel de concreción de este sistema; b) la identificación de los docentes más calificados, con propósitos de certificación avanzada; c) propone una visión que destaca la importancia de emplear una amplia base de conocimientos de manera estratégica en el aula, lo que implica la presencia de juicios profesionales aplicados a casos particulares; d) los instrumentos incluyen viñetas con descripciones precisas de acciones de maestros, evidencias de la práctica reunidas en un portafolios que refleje el trabajo en aula a lo largo de varios meses —el cual debe incluir grabaciones en video, muestras del trabajo de los alumnos y entradas con reflexiones del evaluando—, así como evaluaciones de desempeño que se llevan a cabo en centros autorizados para ello; e) los instrumentos han sido desarrollados, piloteados y validados a lo largo de dos décadas mediante un extenso trabajo de investigación en el que han

participado muchos de los investigadores más destacados del campo, y que ha sido reportado en numerosas publicaciones.

En relación con los otros sistemas desarrollados en Estados Unidos, al igual que el NBPTS, estos se caracterizan por: a) el desarrollo de estándares para la práctica profesional del maestro, y un sistema de evaluación que incluye un portafolios; b) incluir versiones enriquecidas de sus pruebas para evaluar niveles básicos de lectura, escritura y matemática, de áreas del currículo y de conocimientos pedagógicos, con preguntas de opción múltiple, pero también de respuesta abierta; c) incluir entrevistas y observaciones en aula, así como la preparación de un portafolios por parte de cada evaluando (Sistema Praxis III) . La principal diferencia entre el NBPTS, el INTASC y el Praxis III radica en que el primero de estos tres sistemas pretende reconocer a los maestros sobresalientes, en tanto que los otros dos tienen como destinatarios maestros de menor experiencia y desempeño normal, para asegurar un mínimo de competencias con los fines tanto de dar la licencia para el ejercicio profesional como de aceptar a los candidatos que se incorporan a la profesión.

Modelos de valor agregado.

Este modelo se basa en la valoración del desempeño de los maestros en función a los resultados del rendimiento de los alumnos en las pruebas estandarizadas. Esta valoración parte de comparar los resultados de cada alumno entre lo que sabía al inicio y lo que sabe al fin del mismo, diferencia que es el valor agregado (value added), el cual es atribuible al trabajo del docente. Entre las principales críticas que presenta este modelo se identifica que no brinda información suficiente sobre el desempeño de los maestros y menos sobre sus prácticas. Asimismo, existe un consenso de los especialistas en el sentido que, no es factible implementar un sistema confiable de evaluación de docentes basado en modelos de valor agregado por varias razones: a) limitaciones de las pruebas en gran escala que no miden aspectos importantes del rendimiento de los alumnos, incluyendo actitudes, pero también competencias cognitivas complejas; b) imprecisión de las mediciones y su inestabilidad en el tiempo que hace que los márgenes de error de las estimaciones del valor supuestamente agregado por los maestros sean

demasiado grandes para servir de base sólida para la toma de decisiones sobre individuos; c) dificultad práctica para contar con bases de datos completas, en especial para seguir individualmente a los alumnos que cambian de escuela; d) dificultad de principio para atribuir el avance de los alumnos en un grado a un solo maestro, dado que alumnos o maestros pueden cambiar, puede haber más de un maestro, y en los resultados de un grado cuenta la influencia de los maestros anteriores; e) incluso suponiendo que la información que proporcionan fuera confiable para distinguir maestros más y menos eficaces, lo que bastaría para propósitos de evaluación sumativa, no lo sería para propósitos de mejora, puesto que no permitiría saber en qué consisten las mejores prácticas para tratar de extenderlas.

Entre los principales argumentos que defienden el uso de modelos de valor agregado se identifica: que pese a sus indudables limitaciones, serían una alternativa mejor —o menos mala— que las otras que hay para dicho propósito. Mientras que, la seriedad de los problemas legales que enfrentarán las decisiones sobre maestros individuales que se tomen con base en resultados de esos modelos. En tal sentido, se recomiendan el uso de los modelos de valor agregado con propósitos de investigación y validación de otros acercamientos a nivel grupal, pero no para decisiones individuales.

Como se ha podido evidenciar, la evaluación del desempeño de los maestros desde su origen ha sido un área del quehacer educativo especialmente controvertida (Valdés, 2009, p.1).

A fines de la década de los 80 del siglo XX, según Valdés (2009, p.2) las principales críticas identificadas sobre las evaluaciones del desempeño se concentran en los aspectos prácticos. Asimismo, las principales cuestiones negativas en las evaluaciones de los maestros identificadas por (Valdés, 2004), están relacionadas con: el uso de sistemas de evaluación no validados; el uso insuficiente de estándares profesionales para la planificación y el mejoramiento de los sistemas educativos; indeterminación de criterios claros, válidos y aplicables para realizar la evaluación del desempeño de los maestros; la falta de capacitación en evaluación para los evaluadores; la no consideración del contexto del aula y la escuela en la realización de las evaluaciones; la ausencia de una base teórica para las evaluaciones (p.2).

La United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) en la publicación *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente: Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa* (2007), reconoció que en el siglo XXI la evaluación del desempeño es un ámbito tradicionalmente conflictivo y plagado de problemas de todo tipo. Al mismo tiempo, Joan Mateo (2000) (citado por Unesco, 2007) identificó seis dificultades que conlleva la evaluación del profesorado: a) Conceptuales, que parten de la dificultad de definir los criterios de calidad del desempeño docente; b) Técnico-metodológicos, relativos a las limitaciones de los instrumentos de obtención de información que, en muchas ocasiones, no convencen a los docentes; c) De gestión política de la evaluación, que inciden en la forma en que la evaluación se inserta en el conjunto del sistema educativo y en las políticas de mejora de su calidad; d) Normativo-legales, a partir de los cuales es necesario plantearse cuál es el marco normativo más adecuado para legitimar los propósitos, el alcance y las repercusiones de la evaluación; y preservar las garantías de los evaluados; e) Culturales relacionadas con la evaluación, donde se insiste en la importancia y la necesidad de la generación de una cultura de evaluación para la mejora; y, f) Éticas, que combinan la garantía de la intimidad y el honor de los evaluados, con las acciones que se deriven de la evaluación (p.p. 87-88).

3.3 LAS FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

La evaluación del desempeño profesional del docente, según Valdés (2004, p.p.4-5) y Marcano (2008, p.p.25-26), debe cumplir las funciones siguientes:

a) función de diagnóstico, esta función permite caracterizar el desempeño del maestro en un período determinado y constituirse en una síntesis de sus fortalezas y áreas de oportunidad, de modo que sirva al director, al coordinador y a él mismo, de guía para las acciones de capacitación y supe-
ración que favorezcan la mejora de las áreas de oportunidad;

b) **función instructiva**, esta función permite que los actores involucrados en dicho proceso, se instruyan, aprendan del mismo, incorporen una nueva experiencia de aprendizaje laboral;

c) **función educativa**, esta función permite que el docente conozca con precisión cómo es percibido su desempeño por maestros, padres, alumnos y directivos del centro escolar, a partir de los resultados de la evaluación el docente puede trazarse una estrategia para desarrollar las áreas deficitarias;

d) **función desarrolladora**, esta función permite que el resultado del proceso evaluativo incremente la madurez del evaluado y consecuentemente el docente se cualifica para autoevaluar crítica y permanentemente su desempeño, no teme a sus errores, sino que aprende de ellos; y

e) **función de control**, esta función permite comprobar y evaluar sistemáticamente cómo marcha el proceso pedagógico en la institución escolar y cuál ha sido la implicación del docente, así como la repercusión de la misma en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes.

3.4 FINES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

Existe un cierto consenso en considerar que el principal objetivo de la evaluación docente es determinar las cualidades profesionales, la preparación y el rendimiento del educador.

Para la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC de la Unesco (2007), los sistemas de evaluación del desempeño docente tienen dos propósitos elementales:

por una parte, mejorar o asegurar la calidad de la enseñanza; y por otra, obtener información para tomar alguna decisión respecto al docente (incremento salarial, promoción, etc.). La primera conllevaría a una evaluación de tipo formativa y la segunda a una sumativa. (91)

Según Marcano (2008), la evaluación persigue diferentes objetivos, entre los cuales destacan los siguientes: objetivo de comprobación, conocer el cambio producido a partir de la aplicación del plan de desarrollo profesional, para lo cual se requiere contar previamente con indicadores de evaluación que hagan medible y verificable el grado de cumplimiento; objetivo de perfeccionamiento, identificar los cambios que se deben implementar hacia el futuro para mejorar el cumplimiento de los propósitos del plan de desarrollo profesional y de los propios procesos de planificación y evaluación; objetivo del conocimiento, determinar la información, aprendizaje, habilidades que se han obtenido como resultado de la implementación del plan de desarrollo profesional y su correspondiente evaluación. Objetivo de Garantía, comprobar hasta qué punto el plan de desarrollo profesional se ha aplicado con efectividad y brinda garantías para demostrar la competencia del docente y su repercusión en la calidad de la educación (p.5).

Isoré (2010), en el informe “Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura”, precisa que la evaluación del desempeño docente tiene dos propósitos principales: garantizar que los maestros se desempeñen de la mejor manera posible para favorecer el aprendizaje de los estudiantes; así como, mejorar la propia práctica de los maestros a través de la identificación de sus fortalezas y deficiencias con miras a la formación profesional continua (p. 5).

Estos enfoques responden a dos formas de evaluación de naturaleza diferente. La evaluación sumativa responde a las necesidades de garantizar que la enseñanza se oriente al rendimiento académico de los estudiantes. Además de brindar oportunidades de reconocimiento social de las habilidades de los maestros y su compromiso con su trabajo. Mientras que la evaluación formativa puede considerarse como una base para el mejoramiento de la docencia y las oportunidades de desarrollo profesional durante toda la vida.

Schmelker (2014), presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de México, en su ponencia “La evaluación del desempeño docente: estado en cuestión”, identifica que el principal propósito de este tipo de evaluación es mejorar la práctica docente, y, con ello, el aprendizaje de los alumnos. En tal sentido, afirma que la evalua-

ción docente permite caracterizar el desempeño del maestro, identificar sus principales aciertos y desaciertos, determinar las cualidades profesionales, la preparación y el rendimiento del educador y perfilar sus necesidades de formación y apoyo (p. 155).

Desde la perspectiva de Banco Mundial (2014), la evaluación del desempeño docente tiene dos propósitos: mejorar la calidad de los profesores y lograr que rindan cuentas por su desempeño (p. 35).

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011), considera que la evaluación del desempeño docente presenta dos propósitos: obtener buenos resultados educativos, que es la meta final de la enseñanza, y evaluar el proceso de enseñanza. Al mismo tiempo, busca mejorar la propia práctica del maestro al identificar fortalezas y debilidades para conseguir un mayor desarrollo profesional (p. 84). No obstante, en la publicación “Política educativa en perspectiva 2015: Hacer posibles las reformas” la OCDE (2015) hace la precisión de que la evaluación de los profesores puede también ayudar a evaluar su capacidad, aportar críticas para la mejora y responsabilizar a los profesores del aprendizaje de los estudiantes (p.96).

Según Valdés (2004, pp.6-15) en la aplicación práctica de los sistemas de evaluación del desempeño de los maestros se identifican cuatro fines de la evaluación del desempeño docente:

Mejoramiento de la escuela y de la enseñanza en el aula.

Este sistema de evaluación del desempeño manifiesta un enfoque basado en equipo para el desarrollo de objetivos de mejora donde se integran eficazmente el desarrollo del personal, con la evaluación del profesorado y la mejora de la escuela, además la escuela centra su atención en un número realista de objetivos prioritarios que abordan las necesidades del alumno y motivan al personal de la misma. Estos objetivos prioritarios proporcionan el centro de atención para las actividades de mejora, que se pueden integrar en el proceso de evaluación, y son los docentes los que determinan sus objetivos de rendimiento centrado en la atención de las necesidades identificadas en los objetivos prioritarios.

Responsabilidad y desarrollo profesionales.

Este sistema de evaluación del desempeño de los maestros, entraña una fuerte visión de la enseñanza como profesión con sus propios estándares, éticos e incentivos intrínsecos para la persona consagrada. La responsabilidad se refiere fundamentalmente a la profesión y a sus estándares de práctica y ética, más que hacia entidades externas. Dicha evaluación tiene como foco central de atención, la reunión de datos para ayudar a crecer a aquellos profesores que son, por lo menos, mínimamente competentes en su trabajo.

Control administrativo. Este sistema de evaluación del desempeño de los maestros entraña considerar la enseñanza como una situación de empleo que requiere supervisión y control del maestro por la unidad administrativa. Las decisiones extremas que resultan como consecuencia del control administrativo del desempeño de los profesores son la permanencia o el despido de los mismos de la actividad docente.

Pago por mérito. Este sistema de evaluación del desempeño de los maestros utiliza el rendimiento de los alumnos como indicador del mérito para que los aumentos de sueldo sirvan de recompensa. La aplicación de este criterio entraña la creación de una escala profesional con una serie de pasos vinculados con el desempeño.

3.5 ENFOQUES Y MODELOS DE EVALUACIÓN DOCENTE

El enfoque de evaluación según Marcano (2008), constituye el nivel en el cual se pretende abordar la realidad educativa, es decir, que el enfoque designa al campo de acción en que la evaluación tiene lugar y, por tanto, puede basarse en modelos de evaluación que le aportan el marco teórico desde donde se identifica al objeto y sus variables de estudio (pp. 26-27). Mientras que, el modelo de evaluación “designa al marco conceptual que orienta el estudio de un objeto determinado y desde donde se realiza la lectura de la realidad educativa” (Marcano, 2008, p.27).

Entre los principales modelos de evaluación docente identificados por Marcano (2008, pp. 27-28), tenemos:

a) Modelo centrado en rasgos y factores. Este modelo alude a ciertas cualidades internas como referencia de la persona-profesional. Así, un buen profesor deberá poseer 23 aptitudes específicas y actitudes correspondientes con todo lo que implica la práctica docente.

b) Modelo centrado en las habilidades. Se refiere a las competencias (habilidades y destrezas) que se pueden demostrar en procedimientos que posibilitan la enseñanza.

c) Modelo basado en las conductas manifiestas en el aula. Hace referencia directamente al trabajo dentro del aula; a los procesos de organización, generación de clima de clase favorable, apertura e interacción con los estudiantes.

d) Modelo centrado en el desarrollo de tareas. Apunta a la realización correcta/competente de las tareas docentes tanto dentro como fuera del aula.

e) Modelo centrado sobre resultados. Se remite a los resultados esperados en términos de aprendizajes y rendimiento que evidentemente logra el profesor en los estudiantes.

f) Modelo basado en criterios de profesionalidad. Evoca al buen profesor como aquel que además de su ética de actuación docente, es inquieto por el logro de un perfeccionamiento permanente.

Por otro lado, Valdés (2004, pp.16-19) identifica que en América Latina se aplicaron los siguientes modelos de evaluación de desempeño docente:

a) El modelo centrado en el perfil del maestro. Evalúa el desempeño de un docente de acuerdo con su grado de concordancia con los rasgos y características, según un perfil, previamente determinado, de lo que constituye un profesor ideal;

b) El modelo centrado en los resultados obtenidos. Valora el desempeño docente mediante la comprobación de los aprendizajes o resultados alcanzados por sus alumnos;

c) El modelo centrado en el comportamiento del docente en el aula. Califica aquellos comportamientos del profesor que se consideran relacio-

nados con los logros de los alumnos, es decir aquellos comportamientos del docente para crear un ambiente favorable para el aprendizaje en el aula;

d) El modelo de la práctica reflexiva o de la reflexión en la acción.

Consiste en una instancia de reflexión supervisada. Se trata de una evaluación para la mejora del personal académico y no de control para motivos de despidos o promoción.

El Ministerio de Educación de Chile (MINEUC, 2011, p. 242), a partir del análisis de los sistemas de evaluación de profesores, a la luz de la experiencia internacional en la última década, identifica dos modelos a nivel internacional:

el modelo basado en los resultados externos de la acción docente (logro de los estudiantes) y **el modelo basado en estándares de desempeño.**

Los modelos basados en los resultados del logro de los estudiantes tienen la ventaja de aparecer ante la sociedad como una medida más válida del desempeño, en tanto se entiende que el sentido fundamental del quehacer de estos profesionales es promover el aprendizaje de sus estudiantes. Sin embargo, la amplia evidencia acerca de las dificultades de atribuir los resultados de los estudiantes a la acción de un determinado profesor (incluso cuando se emplean los más avanzados modelos de valor agregado), demuestra que no es recomendable reducir la evaluación de docentes a una medida de su “efectividad”.

Los modelos basados en estándares de desempeño tienen la ventaja de focalizarse directamente en el docente evaluado, por lo que hay menos razones para dudar de la pertinencia de esta medida como reflejo de la calidad de su trabajo. La dificultad, en este caso, radica en dos condiciones: (a) contar con un marco de estándares adecuado, consistente con el conocimiento experto y legitimado en el sistema educativo, y (b) resolver adecuadamente las dificultades técnicas involucradas en la medición directa del desempeño.

Se evidencia una relación importante entre los modelos que señalan ambos autores. Además, la articulación de determinado modelo con la evaluación es fundamental para clarificar la naturaleza del objeto y su justa

valoración, sobre esta base se establece las estrategias, métodos, y técnicas de evaluación pertinentes.

3.6 ESTABLECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE CARÁCTER EXTERNO

La Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe ORE-ALC de la Unesco (2007), en torno a la existencia de evaluaciones externas del desempeño docente, afirma que

De una forma u otra, en todos los países de América y Europa existe algún tipo de evaluación del desempeño docente. Sin embargo, mientras que en algunos países se ha establecido, de manera formal, algún sistema de evaluación externa del profesorado de forma generalizada, en otros, solo está presente la autoevaluación del docente que se desarrolla de una manera más informal. (Unesco, 2007, p.89)

Es decir, la evaluación del desempeño docente de carácter externo no está generalizada en la mitad de los países estudiados por la Unesco. Pero “la mayor concentración recae en los países de América Latina, de Europa del este, y en la minoría de Europa Occidental” (Unesco, 2007, p.91).

Entre los países que han regulado una evaluación del desempeño docente de carácter externo tenemos: De entre los países europeos: Alemania, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte), República Checa y Rumania. Mientras que, de entre los países americanos están: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; así como los dos estados de los Estados Unidos de América analizados: California y Carolina del Norte (UNESOC, 2007, p.90).

Responsabilidad de la evaluación docente externa

Sobre la responsabilidad de la evaluación docente externa, esta varía desde los Ministerios de Educación, en la mayoría de países de Europa y América Latina; en el centro educativo, en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) y en los Países Bajos; y en los distritos escolares (Direcciones Regionales para el caso peruano) en los Estados Unidos de América (Unesco, 2007, pp.90-91).

Repercusiones de la evaluación externa del desempeño docente.

Según la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC de la Unesco (2007, pp.92-96), las principales repercusiones de la evaluación externa del desempeño docente son las siguientes: a) sobre la promoción de escalafón horizontal para la carrera magisterial, mediante el cual los docentes pueden lograr un ascenso de nivel y de categoría; b) en la forma de incremento salarial directo; c) en la evaluación del desempeño como criterio para la promoción vertical, mediante el cual los docentes pueden optar a puestos de dirección, gestión o supervisión; d) negativas, como la suspensión del trabajo y el sueldo; e) Otras, como realizar estudios o investigaciones autorizadas por la Secretaría de Estado o Ministerio de Educación en el despacho de educación tanto en el país como en el extranjero, con goce de sueldo; así como licencias por estudio o viajes al extranjero.

3.7 DIMENSIONES DE LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO PROFESIONAL DOCENTE

A partir de un estudio sobre sistemas de evaluación de la evaluación del desempeño profesional docente, se identificaron las siguientes dimensiones:

Según la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC de la Unesco (2007, p. 102), las principales dimensiones consideradas por los sistemas de evaluación docente externa son: la actitud y personalidad, la preparación del clima del aula y motivación de los estu-

diantes, la evaluación de la relación padres y comunidad, los resultados del cumplimiento de las normas, y otros.

A continuación se describen las dimensiones de la evaluación de desempeño profesional docente, identificadas por la Unesco (2007, pp-97-101), en los siguientes países:

En Chile, según el Marco para la Buena Enseñanza (MBE) propuesto por el Ministerio de Educación, se consideran cuatro dominios: preparación de la enseñanza, creación de un ambiente propicio de aprendizaje, enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes, y responsabilidades profesionales.

En Colombia, la normativa establece 14 aspectos del desempeño a valorar: construcción y desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI), cumplimiento de las normas y políticas educativas, conocimiento y valoración de los estudiantes, fundamentación pedagógica, planificación del trabajo, estrategias pedagógicas, estrategias para la participación, evaluación y mejoramiento, innovación, compromiso institucional, relaciones interpersonales, mediación de conflictos, trabajo en equipo, y liderazgo.

En Costa Rica, según el Manual de Evaluación y Certificación, se considera: a) la evaluación de la personalidad, en donde se tienen en cuenta: relaciones humanas, capacidad de razonamiento, desarrollo intelectual, madurez, expresión oral, conducta social, iniciativa y expresión escrita; b) la evaluación del trabajo, donde se consideran: la relación con alumnos, padres de familia y la comunidad; la organización del trabajo, el desarrollo de programas, la calidad del trabajo realizado, la aplicación de métodos educativos, la cantidad de trabajo realizado, la disciplina y la jefatura.

En El Salvador, los criterios se centran en tres bloques: preparación profesional, aplicación del trabajo y aptitud docente.

En Eslovenia, los criterios de evaluación comprenden: conocimientos y habilidades; competencias multidisciplinares; independencia, fiabilidad, creatividad y desempeño profesional; el trabajo colaborativo con los compañeros y las relaciones con los padres de familia.

En California (USA), se considera: el progreso de los alumnos en relación con los estándares propuestos por el distrito escolar, las técnicas y estrategias de instrucción empleadas, el apego a los objetivos curriculares y el establecimiento de un clima de aula adecuado para el aprendizaje.

En Puerto Rico, son cinco: manejar su sala de clases eficientemente y mantener la disciplina en ella, motivar a los estudiantes y diseñar estrategias ajustadas a su condición, aprovechar los recursos tecnológicos que facilitan la docencia, evaluar objetivamente la labor de los alumnos, adaptar su comportamiento a los reglamentos de la escuela y del sistema educativo.

En República Dominicana, se considera: la capacidad de los docentes y su formación.

En Bogotá (Colombia), según el Sistema de Evaluación Integral Para la Calidad Educativa – SEICE (Alcaldía Mayor de Bogotá 2012, p.11), la evaluación docente debe considerar: planeación y desarrollo curricular, procesos de Enseñanza y Aprendizaje y, actitud y compromiso con la institución educativa

En Australia, se evalúa en función a los siete estándares nacionales profesionales institucionalizadas desde el año 2009 por el Ministerio para la Educación, el Desarrollo de la Infancia Temprana y Asuntos Juveniles (MCEEDYA). Estos estándares están agrupados en tres dominios de la enseñanza: a) conocimiento profesional: conoce a los estudiantes y cómo aprenden, sabe el contenido y cómo enseñarlo; b) práctica profesional: planifica e implementa una enseñanza y un aprendizaje efectivo, crea y mantiene un ambiente de aprendizaje facilitador y seguro, evalúa, retroalimenta y reporta el aprendizaje de los alumnos; c) compromiso Profesional: se compromete en la enseñanza profesional y se compromete profesionalmente con sus colegas, con los apoderados y con la comunidad (UPCH, 2012, p.11).

En Cuba, del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP) a partir de la propuesta de Héctor Valdés (2004, pp.59-61) considera las siguientes dimensiones: capacidades pedagógicas, disposición para la labor docente educativa, responsabilidad laboral, nivel profesional alcanzado, actitud y resultados logrados en las acciones de superación y capacitación que realiza, naturaleza de las relaciones interpersonales que establece con

alumnos, padres, directivos y colegas y principales resultados de su labor educativa.

3.8 MÉTODOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DEL DOCENTE

En los sistemas de evaluación del desempeño profesional del docente en América Latina, predominan la aplicación de los siguientes métodos de evaluación: la observación de baja inferencia y los exámenes sobre el contenido de la enseñanza, es decir, se evaluaba las aptitudes básicas de habilitación y el conocimiento de la materia, la pedagogía específica para el contenido y las aptitudes pedagógicas generales. Si bien, dichos métodos atañen a una condición necesaria, en la práctica, no son válidos y confiables para evaluar, de manera integral, el desempeño profesional del docente.

Según Valdés (2009), los métodos para evaluar, de manera válida y confiable, el desarrollo profesional del docente, así como las dimensiones sobre las que pueden proporcionar información pertinente son: la observación de clases, la encuesta de opiniones profesionales; las pruebas objetivas estandarizadas y el test sobre desarrollo humano; el portafolio; el test de conocimientos y ejercicios de rendimiento profesional; y la autoevaluación, (p. 74).

3.9 IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

La evaluación del desempeño docente es importante porque permite acercarse a las fortalezas y debilidades de lo que el maestro sabe y hace (Unesco, 2014, p. 178). En ese sentido, desde los sistemas educativos de América y Europa se han implementado sistemas de carrera pública y de evaluación del desempeño que contribuyen al desarrollo profesional de los maestros y, con ello, a la mejora de la calidad de la enseñanza (Unesco, 2013, p. 87)

(Unesco, 2014, p. 177) así como garantizar que los maestros se desempeñen de la mejor manera posible para favorecer el aprendizaje de los estudiantes (PREAL, 2010, p. 5).

3.10 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

El desarrollo de la globalización neoliberal tiene su impacto en el mundo de la producción, del trabajo, de las sociedades y su cultura. La competencia económica y el desarrollo de un mercado global obliga a los países a desarrollar la competitividad de su aparato productivo, lo que trae consigo la necesidad de una fuerza de trabajo o mano de obra cada vez más preparada. En tal sentido, las evaluaciones internacionales, como por ejemplo la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes – PISA, buscan medir el nivel medio de competencia de los estudiantes de diversos países, razón por la cual estas mediciones han adquirido así una gran importancia y visibilidad en materia de políticas educativas.

La necesidad de formar a todos los futuros ciudadanos para que desempeñen actividades que implican competencias cognitivas y no cognitivas más complejas, es decir, una fuerza de trabajo cada vez más preparada desde el sistema educativo, tiene importantes implicaciones: por un lado, las exigencias para que los aprendizajes se centren en el desarrollo de competencias de pensamiento y desempeño de alto nivel (Martínez, 2016, p. 20); por otro lado, si el propósito es desarrollar competencias complejas, los docentes deberán identificar las necesidades particulares de alumnos diferentes y diseñar e implantar procesos de enseñanza personalizados (Ídem, p. 21).

Una de las políticas que especial interés ha tenido en los OFI y organismos multilaterales como el Banco Mundial, la OCDE y la Unesco, como consecuencia de la declaración de EPT de 1990, fue la creación de sistemas

nacionales de evaluación³, entendida como evaluación de logros educativos y rendición de cuentas. Esta política tuvo el objetivo de hacer comparables los resultados de los aprendizajes de los estudiantes a escala internacional bajo la creencia que el desarrollo del capital humano está “relacionado con el rol que la educación puede desempeñar para satisfacer las necesidades de la economía global, al asegurar la competitividad tanto de las economías nacionales como las individualidades” (Rizvi y Lingard, 2012, p 21).

Esta política se fundamenta en las siguientes tesis sustentadas por los ideólogos del neoliberalismo. La primera tesis, sostiene que “la calidad de la educación puede ser objetivamente medida y en que ésta guarda una estrecha relación con la productividad y la competitividad” (Carnoy, 1999, p. 64) (citado por Bonal, 2012, p.14) en la medida que “la mejora en los resultados educativos incrementa de forma drástica los beneficios para las finanzas públicas, las sociedades y los individuos” (OCDE, 2010). Esta tesis explica la creciente participación de la región en pruebas internacionales y regionales que proporcionan evidencias directas del grado de aprendizaje de sus estudiantes (Banco Mundial, 2014, p.3).

La segunda tesis, sostiene que el Estado, en una economía de libre mercado, debe tener un rol secundario en la provisión de servicios educativos y de la apuesta a la descentralización y la autonomía, como consecuencia de las políticas de ajuste estructural sobre la educación (Bonal, 2012, p.13). En esa lógica, el Estado no tiene capacidad para gestionar la educación, pero sí puede evaluar sus resultados, lo cual es relativamente más económico y viable. Esta tesis explica la preocupación de los ministerios y secretarías de educación, en las últimas décadas, por evaluar la calidad del sistema educativo mediante pruebas estandarizadas que puedan constatar la adquisición de conocimientos presuntamente universales, objetivos y apolíticos, trasmis-

3 En este contexto, durante la década de los 90 fueron creados sistemas nacionales de evaluación o fueron implementados estudios puntuales en todos los países de la región, desde Cuba y Dominicana en el Caribe, pasando por El Salvador y Guatemala en América Central, por Perú y Ecuador en el área andina, hasta Argentina, Paraguay y Uruguay en el Cono Sur. Algunos países, como Brasil, Costa Rica, Chile y México los tenían desde antes. En países con estructura federal también fueron creados sistemas en las entidades sub-estatales: Mendoza y Buenos Aires en Argentina, Minas Gerais y Paraná en Brasil, Aguascalientes y Nuevo León en México, por mencionar algunos

tidos por docentes, adquiridos por estudiantes y medidos por el Ministerio (Clasco, 2014).

En relación a la difusión de los resultados de dichas evaluaciones estandarizadas, Ravela et al. (2008) afirmó que estas contribuyeron a: establecer mecanismos de rendición de cuentas para docentes, escuelas y administraciones locales; reforzar la capacidad de control de las familias y la comunidad sobre las instituciones educativas; poner en el primer plano de la agenda pública, los aprendizajes de los estudiantes y no sólo la cobertura educativa, en línea con las prioridades establecidas en el marco de la iniciativa de ETP; y aportar transparencia a un sector de la actividad social particularmente “opaco”, en especial sobre lo que ocurre con los aprendizajes (p. 63); así como propiciar la competencia, clasificación y rotulación jerarquizante de los estudiantes y países (Clasco, 2014) participantes en dichas pruebas .

A partir de la experiencia internacional, Bonal (2012) considera que la evaluación de la calidad de los sistema educativos ha servido y sigue sirviendo para la consecución de determinados objetivos políticos: hacer explícita la diferencia de resultados entre enseñanza pública y privada y facilitar información relevante para la elección de centro escolar (caso de Chile); para supervisar y controlar el proceso de descentralización educativa (caso de Argentina); como un mecanismo añadido de presión sobre el trabajo docente (p. 14). De modo que los tests estandarizados de medición del rendimiento escolar constituyen un mecanismo indirecto de evaluación de escuelas y profesorado y suponen más un mecanismo de etiquetaje que una información clave para la reasignación de recursos (ídem).

Con relación a las condiciones laborales docentes, el uso del dispositivo de evaluación (prueba estandarizada) impone orientaciones (pedagogía de la respuesta correcta) e incentivos por rendimiento (Bono Escuela⁴), incrementando la precarización, intensificación y empobrecimiento del trabajo

4 El Bono Escuela es un incentivo monetario anual para docentes y directores de instituciones educativas públicas de la Educación Básica Regular por obtener los mejores resultados educativos en sus estudiantes. Su objetivo es motivar a las y los profesores, así como a las y los directores, en mejorar su desempeño en las escuelas y, al mismo tiempo, reconocer su esfuerzo y resultados educativos alcanzados durante el año escolar.

de enseñar (CLACSO, 2014). Sobre la pedagogía de la respuesta correcta o enseñanza para el ranking, evidencia que no solo impacta en la subjetividad de los docentes, sino también en los estudiantes y familias, en la medida que estos viven en una presión constante por el rendimiento (ídem).

Sobre los resultados de la evaluación educativa y sus pruebas externas a nivel macropolítico y micropolítico en nuestra región, la investigación de Ravela et al. (2008) arrojaron: a) un bajo impacto en las transformaciones reales de la escuela y de la sociedad; b) que la evaluación está al margen de la construcción conjunta de los distintos actores que se ven afectados por la misma; c) que las políticas evaluativas están al margen de otras dinámicas de Calidad al interior de la escuela; d) está focalizada en los resultados (p. 141). Asimismo, Bonal (2012) precisa que esta ha generado una mayor segregación escolar y desmoralización del profesorado (, p.14).

En suma, la evaluación docente se justificó en la medida que los resultados de la evaluación de logros educativos internacionales (PISA) y nacionales (ECE⁵ para el caso peruano), desde un enfoque de rendición de cuentas, indicaban que los sistemas educativos presentaban problemas de baja calidad (Banco Mundial, 2014). Esta situación generó que los gobiernos y los organismos de cooperación internacional identificaran que la crisis actual de la educación es un problema exclusivo y central de los docentes, es decir, que estos son el factor determinante de la baja calidad de la educación de los sistemas educativos (OCDE, 2011). Desde esta perspectiva, los reformadores neoliberales implantaron los sistemas de evaluación docente externa con el propósito de perfeccionar el desempeño del docente, y, por ende, mejorar la calidad educativa.

5 La Evaluación Censal de Estudiantes es una evaluación a gran escala que cada año aplica el Ministerio de Educación para recoger información acerca de los aprendizajes de estudiantes de segundo grado de primaria y en algunos departamentos del país a los estudiantes de cuarto grado de primaria que tienen una lengua materna originaria distinta al castellano y asisten a una escuela de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). A partir de 2015 se realizará además con estudiantes de segundo año de secundaria. Consiste en la aplicación de pruebas que permiten conocer qué y cuanto están aprendiendo los estudiantes de los grados evaluados, se realizan en todas las escuelas públicas y privadas del país.

IV. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL PERÚ

4.1. CONTEXTUALIZACIÓN: HISTÓRICA, POLÍTICA, CULTURAL, SOCIAL

En el Perú, a partir del golpe de Estado del 05 de abril de 1992 y de la aprobación de la Constitución Política de 1993, se oficializó el modelo económico de libre mercado (neoliberal). De esta forma, las políticas educativas se implementan en un contexto de dictadura neoliberal.

Según Cuenca (2013), la implementación de las reformas educativas se inició con la realización del Diagnóstico General de la Educación a cargo del Ministerio de Educación, el Banco Mundial, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco (Orelac). Así como la Escuela Superior de Administración y Negocios (ESAN), la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el Instituto de Pedagogía Popular (IPP) y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

El informe que sintetizó el diagnóstico general de la educación se publicó en octubre de 1993. Este informe sostuvo que,

aun cuando se reconocía que el país había alcanzado altos niveles de acceso al sistema escolar, la educación peruana se encontraba en crisis debido a los problemas económicos y políticos heredados de la década de los ochenta, así como a los cambios permanentes y desarticulados emprendidos sin un marco general que ordene el proceso educativo. Para este informe, las principales razones de la crisis educativa peruana eran la falta de un programa nacional de educación, la poca inversión

en el sector y la ineficiencia del aparato público responsable de poner en marcha el sistema educativo. (Cuenca, 2013, p.25)

Rivero (2007, p.37) (citado por Robalino, 2015), afirma que el diagnóstico resaltó los siguientes seis aspectos:

(...) falta de un Programa Nacional de Educación; reducida inversión en el sector; burocracia rígida, exceso de normas y procedimientos superpuestos con predominio de la gestión administrativa y financiera sobre la pedagógica; falta de idoneidad en el currículo de la educación básica; falta de materiales educativos pertinentes; deterioro y falta de infraestructura y mobiliario escolar. (p.70)

En tal sentido, el diagnóstico propuso un “programa de acción” cuyo objetivo “fue el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación”, que contemple tres áreas: el mejoramiento de la calidad de los servicios, la reducción de las inequidades y el incremento de la eficiencia administrativa” (Cuenca; 2013, p.25). En 1994, el gobierno de Alberto Fujimori puso en marcha el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), mediante Decreto de Urgencia N° 094-94 el 11 de noviembre de 1994, con el apoyo financiero del Banco Mundial dirigido al cumplimiento de tres propósitos fundamentales: (Ver figura 2) 1) mejora de la calidad de los procesos de enseñanza, 2) modernización de la administración educativa y 3) sustitución y rehabilitación de la infraestructura educativa (Robalino, 2015; 71).

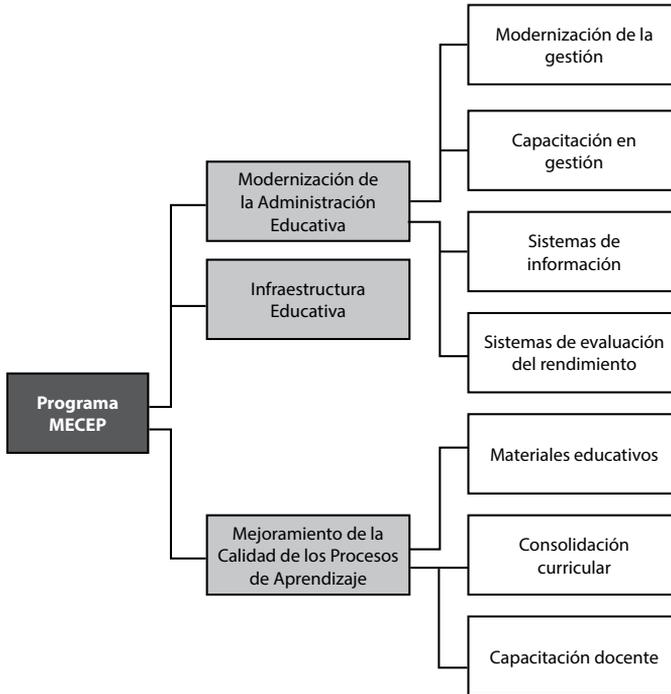
Organigrama del Programa MECEP

Figura 2. Organigrama del Programa Mecep

Fuente Cuenca (2013, p. 27).

Sobre la respuesta (MECEP) a los hallazgos del diagnóstico de la educación peruana, Rivero (2007, p. 38) afirmó que esta reforma educativa

Se asemejó más bien a las reformas ensayadas por agencias de cooperación financiera en otros países de la región, vía préstamos. En 1994 se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación peruana (MECEP) en convenio con el Banco Mundial. A éste se unió otro del BID organizado en cuatro componentes: a) educación inicial; b) educación secundaria; c) educación para el trabajo; y, d) fortalecimiento institucional. Los montos invertidos por estos préstamos sirvieron para incrementar obligaciones financieras nacionales y no para transformar la educación. En suma, el aparato público de gestión educativa no logró consolidar una mirada sistémica de los problemas y desafíos, ni menos aún de las políticas educativas;

confundió medios con fines y se satisfizo en procurar respuestas aisladas a problemas específicos. No hubo, por lo demás, una preocupación por el feedback ni por conocer el impacto final de estas políticas. Esta deficiencia la arrastramos hasta hoy. (Citado por Rabalino; 2015, p.71)

Con la caída del fujimontesismo y el “retorno a la democracia” liberal, se sucedieron gobiernos que, si bien criticaron a la dictadura fujimorista, mantuvieron intacto el modelo económico neoliberal. Los gobiernos neoliberales en el marco de las reformas impuestas por el consenso de Washington y fundamentalmente por la constitución neoliberal de 1993, pusieron en marcha un conjunto de reformas educativas neoliberales de segunda generación con el objetivo de profundizar las reformas de primera generación implementadas por el fujimorismo.

Sobre las evaluaciones de las reformas educativas de los años noventa, Cuenca (2012, p.29) afirmó que estas no fueron positivas y esto facilitó la instalación de una propuesta que contrarreste el enfoque utilitarista de la calidad educativa a partir del desarrollo del enfoque del derecho a la educación y el surgimiento de la noción de equidad. En efecto, se pusieron en evidencia los serios problemas de brechas de desigualdad educativa.

Por otra parte, Robalino (2015, p.80) considera que durante el Gobierno de Transición se destacaron uno de los hitos más importantes: el Acuerdo Nacional por la Educación, que abrió el camino para la posterior instalación del Consejo Nacional de Educación y la elaboración del Proyecto Educativo Nacional.

Según Ricardo Cuenca (2012) el ambicioso proceso de la Consulta Nacional por la Educación, organizado por la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación, “acopió información sobre las demandas y opinión de la población respecto de los fines que debieran regir la educación del país; pero, sobre todo, estableció una forma de pensar las políticas públicas que marcó a la comunidad educativa” (p. 10).

Asimismo, entre los principales objetivos del Acuerdo Nacional presentado en julio de 2001 Robalino (2015) identificó: la formación de ciudadanos; el reconocimiento de la profesión docente en su justo valor; la participación de todos los actores en las tareas educativas; la descentraliza-

ción educativa; el aseguramiento de acceso al sistema educativo a todos los niños y jóvenes; evaluación de avances educativos; la más y mejor inversión en educación; y, el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Hay que destacar la explícita mención en el Acuerdo del valor de la profesión docente en la construcción de una nueva educación (p. 81).

Sobre el “Acuerdo Nacional por la Educación”, Ramos (2007), afirmó que este es un proyecto que,

sin cuestionar la reforma educativa neoliberal, traza lineamientos curriculares y de administración educativa que pretenden mejorar el sistema sin cambiarlo, reafirmando el postulado del financiamiento compartido de la educación entre el Estado, la comunidad y el sector privado, tesis del Banco Mundial, dejando así intacta la reforma privatizadora del fujimorismo. (p. 9)

Después de la transición gubernamental exitosa de Valentín Paniagua, en julio de 2001, Alejandro Toledo asumió la presidencia de la República (2001-2006). A finales de 2001, al empezar el Gobierno de Alejandro Toledo, la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso, inició la elaboración de una nueva Ley de Educación con un claro enfoque participativo.

La Ley General de Educación (LGE) N° 28044 fue promulgada el 28 de julio de 2003. Sobre la LGE, Paiva (2007), Cuenca (2013) y Robalino (2015) coinciden en que esta ley adoptó decisiones políticas fundamentales que modificarían los futuros discursos sobre las políticas educativas peruanas, de modo especial, el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental ciudadano.

Mientras que, José Ramos Bosmediano (2007), afirma que la elaboración de la nueva LGE promulgada en 2003 fue, supuestamente, un proceso democrático, de consulta a decenas de miles de maestros, pero en su contenido final se observa la impronta y el sello de la reforma educativa fujimorista, de tal manera que la nueva

Ley (No. 28044) legaliza los postulados y todo lo actuado por la reforma neoliberal: su carácter privatizador y su adecuación a la penetración

de las transnacionales de la educación a nuestro país, mucho más si se lograra firmar el TLC con Estados Unidos, como viene ocurriendo en México. (p.4)

En el año 2002 se instaló el Consejo Nacional de Educación (CNE), que fue creado por el Decreto Supremo 007-2002-ED (modificado posteriormente por el Decreto Supremo 010-2002-ED del 15 de marzo de ese mismo año) y se inició la elaboración del Proyecto Educativo Nacional, PEN, para el periodo 2006-2021. “Un nuevo proceso de consulta y participación social acompañó a la elaboración del PEN que fue entregado en noviembre del año 2006 al Ministro de Educación” (Robalino; 2015, p. 82).

Según Cuenca (2012) el Proyecto Educativo Nacional (PEN) ha sido, quizás, el proceso de construcción de política educativa más participativo, integrador y orientador de los últimos tiempos en el Perú (p.14). Esto se evidencia, en la afirmación de Pedraglio (2008, pp. 22-23), citado por Cuenca (2012), quien afirma que

El texto [“Hacia un proyecto educativo nacional”] se discutió en todas las regiones del país. Hubo alrededor de 500 presentaciones, entre ellas la localizada en el Foro del Acuerdo Nacional con la participación de 1 138 actores institucionales; 28 reuniones con autoridades y partidos políticos [...] 37 presentaciones a sectores de la comunidad educativa, 56 ante la sociedad civil y 340 en medios de comunicación del ámbito nacional, regional y local (ídem).

El PEN propone que el horizonte educativo se sitúe en el desarrollo humano y estableció seis objetivos estratégicos: 1) oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos; 2) estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad; 3) maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia; 4) una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad; 5) educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional; y 6) una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad. Las políticas docentes y en especial la evaluación del desempeño docente, aparecen como un aspecto central en el

PEN siguiendo la línea de los instrumentos de política de los últimos años en Perú.

Sobre el PEN, Ricardo Cuenca (2013, p.14) afirma que este es un documento orientador y emblemático para la comunidad educativa, pues es considerado el colofón de un proceso participativo de construcción de políticas y una guía de aquello que necesita la educación peruana para ser de mayor calidad.

Al margen de las iniciativas fracasadas del toledismo, en materia educativa, la reforma educativa neoliberal ha seguido su marcha destructora de la educación pública y de la profesión docente, a la vez que impulsora de la educación privada en todos sus matices. El nuevo gobierno aprista encontró esta realidad dibujada por los datos cuantitativos de analfabetismo, deserción, repetición y ausentismo de casi 2 millones de niños y jóvenes en edad escolar, de maestros con doble actividad diaria para sobrevivir, con escuelas que se caen y con una burocracia educativa inútil y parasitaria.

El 28 de julio de 2006, once años después de su primer gobierno, Alan García Pérez asume por segunda vez la Presidencia de la República del Perú (2006-2011).

En materia de políticas educativas, el gobierno aprista, coincidiendo con propuestas que ya estaban en marcha en otros países de la región, priorizó las líneas asociadas a: calidad de los aprendizajes, inclusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el sistema educativo formal, gestión institucional y capacitación docente (Robalino; 2015, p.88).

Ricardo Cuenca (2013, p. 60), afirma que el discurso educativo impulsado por el gobierno de García fue, en cierto modo, “un regreso al modelo de las reformas de los noventa. La política educativa se asentó sobre la conocida tríada del modelo de calidad neoliberal: infraestructura educativa, gestión del sistema y capacitación docente”. En efecto, durante el periodo del gobierno aprista se impulsó “la remodelación de colegios “emblemáticos”, se desarrolló el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente- PRANAFCAP, aprobado por el DS N° 007-2007-ED, con el concurso de un conjunto de universidades, y se implementó el Plan Pi-

loto de Municipalización” (Ídem:60-61), el Programa Internacional One Laptop per Children (OLPC) y el Diseño Curricular Nacional (DCN)

En un balance sobre los primeros seis meses del gobierno aprista, realizado por Foro Educativo, Teresa Tovar sintetizó esta situación así

En resumen, el contexto previo a la efectivización de medidas en educación por el gobierno actual [se refiere al de García] está dado por la confluencia de tres coordenadas: a) la polarización social, cultural, económica y étnica del país; b) la crisis educativa y el estrechamiento de las posibilidades de integración y movilidad social vía la educación; y c) la reafirmación de una premisa de continuidad del modelo económico. (Tovar 2007: 13)

En relación a las políticas docentes, en especial aquellas relacionadas con la carrera pública durante el gobierno de Alan García, Ricardo Cuenca (2012:16) identifica a) que entre los años 2006 al 2010 se realizaron evaluaciones masivas a los profesores para analizar distintos aspectos (impacto de las capacitaciones, ingreso a la nueva carrera magisterial, etc.); b) se implementó un nuevo plan masivo de capacitación docente —el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)—; c) se normó la evaluación única para los postulantes a los institutos superiores pedagógicos; d) se promovió la contratación de profesionales no docentes en la escuela pública; e) se ofrecieron becas de estudios de docencia a los mejores estudiantes egresados de la escuela pública; f) se propuso restringir la contratación de docentes que no provinieran del tercio superior; g) se suspendió el ingreso a los programas no regulares que ofrecían cursar la carrera docente; h) se prohibió la creación de facultades, escuelas, filiales, programas, etc., que brindaran el título profesional o grado académico en educación; i) se promovió la compra de laptops para docentes en el marco del programa Maestro Siglo XXI y, finalmente, se aprobó la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial.

Estas medidas, a criterio de Cuenca (2012), “lejos de contribuir a fortalecer la profesión, provocaron un enfrentamiento entre el magisterio y el Estado, entre la sociedad y el magisterio. No importó que los especialistas argumentaran en contra de muchas de estas medidas” (Ídem). Asimismo,

estas medidas lograron los propósitos del gobierno: “generar en la opinión pública que los docentes no saben hacer su trabajo” (Uccelli 2008) (citado por Cuenca; 2012).

La clara demostración sobre el enfrentamiento entre el Estado y el magisterio ha sido la aprobación de la Ley de Carrera Pública Magisterial en julio de 2007, en medio de la IX Huelga Nacional Indefinida del SUTEP.

Sobre la promulgación de la Ley, el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) calificó la decisión del Congreso como un abuso de poder. A su vez, consideró que el presidente García actuó de manera “autoritaria, antidemocrática, cerrando el diálogo y enervando los ánimos del magisterio nacional” (La República, 12 de julio de 2007). Es decir, que “los docentes peruanos se oponían a la promulgación de la Ley mientras no se debatiera de manera amplia en el Congreso y se tomaran en cuenta sus puntos de vista” (Rabalino; 2015:90).

Mientras que el presidente Alan García, señaló que la promulgación de esta ley era una obligación histórica y negó que se haya apresurado en promulgarla con el fin de enfrentar al SUTEP.

Esta es una ley de enorme importancia que nos va a permitir abrir un nuevo capítulo: el capítulo del mérito, de la capacitación permanente, del esfuerzo. Hay que dejar atrás el quietismo, el facilismo, la poca exigencia y pasar a una etapa nueva en la cual todos los peruanos nos formemos de manera permanente, en especial nuestros maestros. (La República, 12 de julio de 2007)

Sobre la Ley de Carrera Pública Magisterial, José Ramos Bosmediano (2009), afirma que en esta ley hay dos elementos fundamentales que niegan el significado mismo de carrera pública magisterial desde un punto de vista de la profesión docente. Uno de estos elementos es la evaluación del desempeño docente.

El primer elemento se refiere a las posibilidades de que todos los maestros puedan ascender hasta los niveles IV y V para alcanzar tan importante remuneración. La Ley está hecha para que la gran mayoría de los maestros permanezcan en los niveles inferiores, pues hay porcentajes

y tiempos de permanencia en cada nivel que limitan esas posibilidades. Esta lógica conduce a impedir que los maestros reclamen mejores salarios, pues tienen que conquistarlos a través de las evaluaciones estandarizadas, complementadas con maestrías y doctorados, gran negocio para las universidades, obligando a los docentes a endeudarse para pagar esos estudios. En consecuencia, la Ley está hecha para que el Estado ahorre más en salarios docentes, un objetivo eminentemente neoliberal, pero también para enriquecer más a los dueños de las universidades privadas, en una competencia que degenerará más los estudios de posgrado, como viene ocurriendo en Brasil. El otro elemento es la aplicación de la evaluación estandarizada a los maestros a efecto de introducir en ellos no solamente una visión parcializada y unidimensional del conocimiento, convirtiendo a la pedagogía en un mero razonamiento verbal y matemático, instrumentalismo puro, pragmatismo pedagógico; sino también convertir a la carrera pública magisterial en un campo de competencia individualista entre docentes, quienes solamente estarán interesados en ganar puntajes a como dé lugar en vez de preparar bien el proceso enseñanza-aprendizaje. (p. 4)

4.2 DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN EL PERÚ, DURANTE EL PERIODO 2012-2016

La evaluación del desempeño docente en el Perú es una política docente que tiene como antecedentes a la política N° 12 del Acuerdo Nacional (2002) “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”, la Política N° 11 del Proyecto Educativo Nacional al 2021 del Consejo Nacional de Educación (2007), la Ley Nro. 28044- Ley General de Educación aprobada en 2003, durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique y la Ley N° 290624- Ley de Carrera Pública Magisterial y su reglamento (DS N°

003-2008-ED) aprobada en 2007, durante el gobierno del presidente Alan García.

En la política N° 12 del Acuerdo Nacional (2002) “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte”, en relación a las políticas docentes, el Estado se compromete a promover el “fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello” (inciso c). Si bien en esta política no se precisa sobre la evaluación del desempeño docente, es en la Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación (2001), donde se precisa que la evaluación docente servirá para adicionar al piso salarial diferenciales significativos (p. 21). En ese sentido, la evaluación docente está vinculada con los ascensos y remuneraciones al desempeño profesional y a las condiciones de trabajo. Además de promover la revaloración social de la profesión docente, en base al reconocimiento de sus buenas prácticas.

En el objetivo estratégico N° 3 “maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia” del Proyecto Educativo Nacional al 2021 del Consejo Nacional de Educación, la evaluación del desempeño docente contribuye en la alimentación del sistema de formación continua, así como en la selección y certificación que exige la permanencia en la Carrera Pública Magisterial (Política N° 11.1) con la cual se posibilita la promoción profesional (Medida C), los ascensos, los incrementos salariales al desempeño profesional, las condiciones de trabajo (Política N° 11.2) y la revaloración de la profesión docente, en base al reconocimiento de sus buenas prácticas y resultados (Política N° 11.3). Uno de los aspectos nuevos que aparece en el PEN, a diferencia con el Acuerdo Nacional, es el reconocimiento de que la evaluación del desempeño docente es un tipo de evaluación que determina la continuidad o permanencia de los docentes en la Carrera Pública, su asignación laboral, el desarrollo profesional, la formación en servicio, entre otros.

En relación con la normatividad del sector educación, se identifica a la Ley Nro. 28044- Ley General de Educación, aprobada en 2003, durante el

gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique y la Ley N° 290624- Ley de Carrera Pública Magisterial y su reglamento (DS N° 003-2008-ED), aprobada en 2007, durante el gobierno del presidente Alan García. En ambas leyes la evaluación del desempeño docente es considerada como un tipo de evaluación de la Carrera Pública que garantiza la permanencia en la misma. Asimismo, la Ley Nro. 28044 - Ley General de Educación, considera que la evaluación de permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia (Art. 57°), previa participación en los programas de capacitación y actualización profesional (Art. 56°, inciso d). Mientras que, en la Ley N° 290624 - Ley de Carrera Pública Magisterial y la evaluación de permanencia es obligatoria (Art. 9°), permanente, integral (Art. 28°) y formativo. Esta tiene como propósito verificar la calidad del trabajo profesional de los profesores, así como asegurar la calidad del servicio educativo (Art. 43° del reglamento). Por su carácter, hay dos tipos de evaluación: una ordinaria cada tres (3) años, y otra extraordinaria, para quienes desaprueban la evaluación del desempeño, al año siguiente de la desaprobación, luego de un proceso de capacitación y seguimiento. Su finalidad es verificar la superación de las deficiencias encontradas en la evaluación ordinaria (Artículos 28° y 43° del reglamento).

Respecto a los criterios para evaluar el desempeño, el reglamento de la Ley N° 290624- Ley de Carrera Pública Magisterial, considera los siguientes: la calidad de desempeño (logros obtenidos en función a su tarea pedagógica, grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades del profesor en la planificación y ejecución curricular anual, contribución al logro de los objetivos del desarrollo institucional establecidos en el proyecto educativo institucional y plan anual de trabajo, dominio del currículo, de los contenidos disciplinares y pedagógicos del área curricular o la equivalente en otras modalidades, de los aspectos metodológicos y de los procesos de evaluación e innovación pedagógica en el aula o la escuela), y el compromiso ético del profesor con los procesos de aprendizaje, así como su conducta (Art. 44° del reglamento).

En cuanto a las consecuencias, la Ley N° 290624- Ley de Carrera Pública Magisterial, precisa que el profesor que desaprueba la evaluación

ordinaria de desempeño participa de acciones de capacitación y asesoría del programa de formación y capacitación permanente como medio de preparación para la siguiente evaluación extraordinaria (Art. 44° del reglamento). Pero en el caso de desaprobación en la segunda evaluación extraordinaria, se da término a su relación laboral en la carrera (inciso c del artículo 65°).

Con la aprobación de la Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial, el 22 de noviembre de 2012 en el Congreso de la República y su reglamento mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-ED, el 03 de mayo de 2013, se derogó la dualidad normativa previa (Ley del Profesorado y Ley de Carrera Pública Magisterial) y se incorporan en un solo régimen laboral a los 251 249 profesores nombrados en instituciones públicas de educación básica y técnico productiva, bajo un enfoque meritocrático de desarrollo profesional (CNE, 2017, p. 72). Asimismo, se establecen los fines, el modelo y los criterios de evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente.

Con la aprobación del Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016, el 19 de diciembre de 2012, mediante la Resolución Ministerial N° 0518-2012-ED, se determina la institucionalización de un sistema de evaluación del desempeño en el Perú.

En el capítulo relacionado al diagnóstico educativo del PESEM se reconoce que: a) el magisterio peruano no cuenta con un sistema de desarrollo docente que incentive el buen desempeño; b) la poca valoración que el quehacer docente tiene en la sociedad expresado en que no cuenta con un buen sistema remunerativo; c) la mayoría de las instituciones de formación magisterial (no universitaria) manifiestan procesos formativos intermedios o bajos en cuanto a logro; d) coexisten dos vías para la formación docente: institutos superiores pedagógicos y las facultades de educación de las universidades, lo que deriva en disparidades en el acceso a los niveles de la carrera pública magisterial, heterogeneidad en cuanto al rigor académico, diversidad de currículos de formación y posibles diferencias en los estándares de certificación profesional; e) malos desempeños de los docentes en pruebas de conocimientos; f) la falta de acompañamiento pedagógico que realmente interese a los maestros, entre otros.

En base al diagnóstico de la problemática educativa y tomando como punto de partida el marco legal, así como las metas del país, el Ministerio de Educación decidió priorizar diez políticas educativas para el sector. De todas las políticas priorizadas por el PESEM, solo la política N° 5 “Formación y desempeño docente en el marco de una carrera pública renovada”, está relacionada con las políticas docentes, la cual tiene como objetivo estratégico “Asegurar el desarrollo profesional docente, renovando su papel en el marco de una carrera centrada en el desempeño responsable y efectivo, así como de una formación continua integral” (5.1). En función a dicho objetivo estratégico se establecen tres metas al 2016, de las cuales la meta relacionada con las evaluaciones que establece la LRM precisa que, al 2016 se habrán realizado 800 000 evaluaciones a docentes en el marco de una carrera pública mejorada, incluyendo evaluaciones de reubicación de nivel, ingreso a la carrera pública, evaluación de desempeño laboral y evaluación de acceso a cargos directivos. Sobre esta meta, el PESEM precisa que este es un estimado que podría variar en función de la asignación presupuestal (Minedu, 2012, 48).

Para la consecución de las políticas priorizadas para el quinquenio 2012–2016 el Minedu identificó ocho (8) líneas estratégicas (Ídem, p.51). De todas estas líneas, la línea N° 3 “Desarrollo profesional de la docencia”, está relacionada con las políticas docentes y, en especial, con la evaluación del desempeño docente. Esta línea tiene como objetivo elevar el nivel de desempeño docente para hacer posible una educación escolar orientada al desarrollo de competencias y plenamente responsabilizada por los aprendizajes, en el contexto de los retos que le plantea la diversidad del país y del aula (Minedu, 2012, p. 57). El mecanismo para lograr dicho objetivo será: a) replantear la oferta de formación docente en servicio, en base a una estrategia de acompañamiento pedagógico con enfoque territorial; b) establecer un marco de buen desempeño profesional; y c) establecer un sistema de evaluación del desempeño docente.

En el ámbito de la evaluación del desempeño, el producto de la estrategia es “institucionalizar un sistema de evaluación del desempeño docente implementado y consensuado en la comunidad docente, y orientado al desarrollo profesional”. Asimismo, para alcanzar este cambio se establece

el logro de los siguientes resultados previos: a) docentes evaluados regularmente en su desempeño profesional en el aula sin consecuencias en su desempeño, fuera del marco de la carrera pública, con fines de desarrollo profesional; y, b) resultados de la evaluación retroalimentan al sistema de formación docente en servicio en lo relacionado al diseño y rediseño de sus planes y estrategias formativas. (Ídem, p.58).

Con relación a las características de la definición de la agenda

La política de evaluación del desempeño docente del Perú durante el Período- 2012-2016, ingresó en la agenda pública primero, como propuesta de campaña electoral y luego, como propuesta gubernamental.

En la campaña electoral de 2011 el candidato a la presidencia de la república, por el Partido Nacionalista del Perú, Ollanta Humala Tasso propuso una “Revolución Educativa” para cambiar y mejorar la educación, en el marco de su Plan de Gobierno 2011-2016 (2011) o programa de la Gran Transformación.

La Revolución Educativa será parte de un programa de transformación democrática integral de la sociedad peruana, llevado a la práctica por un movimiento ciudadano por la educación que sea expresión de la voluntad (que hoy no existe en el país) para cambiar y mejorar la educación. El movimiento ciudadano por la educación debe incluir a la comunidad educativa —maestros, padres y estudiantes—, pero, también trascenderla, donde las mujeres y los hombres puedan realizarse como personas y ciudadanos en libertad y con posibilidades de acceder a los recursos necesarios para el desarrollo. (p.166)

En materia de políticas docentes la propuesta de “Revolución Educativa”, consideró la revisión de la Ley de Carrera Pública Magisterial para mejorar la situación remunerativa, así como para diseñar un Sistema de Formación de Servicio.

Revisar el sistema de evaluación de la Carrera Pública Magisterial implementado por el actual Gobierno en dirección a un Sistema Integral de Formación Docente. Es preciso conciliar al docente con el Estado,

mejorar la situación remunerativa de todos los docentes en la medida que lo permitan los recursos actuales, pero, a la vez, implementar un Sistema Integral de Formación Docente. Se debe diseñar un sistema de capacitación articulado con evaluaciones serias para que los docentes bien capacitados accedan (y tengan incentivos para querer acceder) a una Carrera Pública Magisterial renovada. (p. 167)

Esto permite confirmar que la propuesta de agenda inicial del nacionalísimo expresa las recomendaciones en materia de políticas docentes del Proyecto Educativo Nacional en las medidas (b) y (c) de la política 11.1 y la medida (a) de la Política 11.2 (CNE, 2007, p.90). Asimismo, tiene un objetivo formativo y no punitivo en la medida que lo contempla como requisito para la permanencia en la carrera.

En la primera vuelta de las elecciones generales de 2011, los resultados confirmaron que la segunda vuelta sería disputada por los candidatos Ollanta Humala (Gana Perú) y Keiko Fujimori (Fuerza 2011), este logro se explica porque un porcentaje considerable de la población compartía la necesidad de terminar con la continuidad neoliberal y hacer en el gobierno lo que decía en la campaña (Otra Mirada, 2014, p.2). Al día siguiente de la primera vuelta electoral de 2011, el entonces candidato presidencial Ollanta Humala ajustó su táctica electoral para lograr la mayoría necesaria de más del 50% de la votación y ganar las elecciones generales. En esa lógica, el equipo de campaña de Gana Perú diseñó una estrategia para negociar con diversas fuerzas políticas una propuesta de gobierno denominada “Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional”, un conjunto de políticas orientado a cambiar el patrón de crecimiento económico y enfrentar la exclusión y la desigualdad, los principales problemas del país (Ídem, 2014, p.3). Entre otras acciones esto supuso ampliar su arco de alianzas hacia el centro y la derecha liberal y proponer un programa de consenso al que se denominó mediáticamente la Hoja de Ruta (Ídem. p. 2).

La Hoja de Ruta se dividió en siete puntos: políticas sociales, propuestas de macroeconomía, políticas tributarias, energía, regulación, empleo y reformas del Estado. En materia de políticas educativa y, en especial,

docente, la Hoja de Ruta estableció un programa de formación en servicio para la mejora sistemática de la calidad de la enseñanza. No obstante, coherente con su propuesta de “Revolución Educativa”, se observa que la evaluación de la Ley de Reforma Magisterial y en especial su nueva política salarial, en la Hoja de Ruta no están presentes.

Programa reforzado de capacitación de profesores de colegios primarios y secundarios públicos focalizados a lograr una mejora sistémica en la calidad de enseñanza. (Partido Nacionalista, 2011, p. 2)

En junio de 2011, el candidato del Partido Nacionalista del Perú Ollanta Humala Tasso, ganó en la segunda vuelta, con un electorado que iba desde aquellos que compartían el plan de gobierno inicial de la Gran Transformación, hasta los que se sumaron en la segunda vuelta, expresada en la Hoja de Ruta, frente a la opción de Keiko Fujimori, quien representaba el continuismo neoliberal inaugurada por su padre, Alberto Fujimori, en la década de 1990, y continuadas, con muy pocos matices, por Alejandro Toledo y Alan García (Mendoza, 2012, p. 7). El triunfo electoral de Ollanta Humala significó una clara derrota de los distintos sectores de la derecha peruana: en la primera vuelta les ganó sorpresivamente a todos los candidatos; y en la segunda, a la candidata que los representó, como opción preferida o como mal menor (Pedraglio, 2012, p. 47).

En su discurso del 28 de julio 2011, en materia de políticas educativas, el presidente Ollanta Humala afirmó que su gestión buscará los esfuerzos para que se alcance, en todo el sistema educativo, la jornada de 8 horas de estudio e incentivar la cultura del deporte y la recreación. Asimismo, dio su compromiso para iniciar el programa ‘Beca 18’ y refuerzo del sistema de acreditación universitaria. Con relación a las políticas docentes, no existió anuncio alguno.

En enero de 2012, luego de seis meses de su asunción como presidente del Perú, Ollanta Humala afirmaba, en entrevista con el diario El País de España, que “Uno gobierna no para una población de izquierda ni para una población de derecha, sino para todo el Perú” (Propuesta Ciudadana, 2012, p.5). De esta manera sintetizaba su conversión al recetario neoliberal de los organismos financieros internacionales, señalando, además, que “El Perú no

está para globos de ensayo”. De esta manera, el otrora candidato antisistema, terminó manteniendo el diseño y la administración de la política macroeconómica continuada por sus antecesores García y Toledo (Mendoza, 2012, p.17), como consecuencia del pacto con los grupos de poder económico, la CONFIEP y los partidos de centroderecha democrática y liberal desde antes de la segunda vuelta (Pedraglio, Ídem, 2012, p.54) expresada en la “Hoja de Ruta”. En esa lógica, el presidente Humala ratificó a Julio Velarde en la presidencia del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y nombró al exviceministro de Hacienda de la administración anterior, Miguel Castilla, como titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Mendoza, 2012, p.16).

En julio de 2012, el Gobierno de Ollanta Humala publica el folleto “Los primeros 365 días”, donde establece como retos al 2013 – 2016, en materia educativa, un conjunto de políticas para mejorar la calidad educativa. Bajo la denominación “Educación para Todos”, se identifican las políticas de: Estrategia Nacional para la Mejora de los Aprendizajes 2016, atención a escuelas urbanas en riesgo en Lima y Callao; Programa Estratégico por Resultados destinado a la ampliación de servicios de educación inicial; Atención de emergencia por desastres a escuelas, en el marco del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (PREVAED). Respeto a la cultura en el aprendizaje, Programa de incremento de cobertura de educación inclusiva (Gobierno del Perú, 2012, p.p. 57-59). Con relación a los retos educativos o políticas educativas de este gobierno, para el periodo 2012-2016, llama la atención que no exista una propuesta de políticas docentes.

Es en el discurso del 28 de julio de 2012, donde el presidente Ollanta Humala, pone en agenda la nueva política docente en el marco de relanzar el trabajo con el magisterio con el propósito de mejorar la “calidad educativa” para lograr el desarrollo integral. Con el anuncio de la presentación al Congreso de la República de un Proyecto de Ley de Desarrollo Docente, “que incluirá mejoras remunerativas y aborda de manera integral tanto la meritocracia, como un sistema de formación y estímulo a la innovación”.

Frente al discurso presidencial por fiestas patrias proponiendo una nueva Ley de Desarrollo Docente y el anuncio hecho por la ministra de

Educación, Patricia Salas, sobre la eliminación de la Ley de Carrera Pública Magisterial, el secretario general del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), René Ramírez, en una entrevista para el diario Perú 21, del 30 de julio de 2012, expresó que era “un primer paso importante” porque el sindicato lo venía exigiendo desde hace un buen tiempo, asimismo confirmó que ésta fue la promesa de campaña de Ollanta Humala con el magisterio nacional. En relación con el “gran debate nacional” sobre la nueva ley del magisterio, Ramírez espera que el “debate se haga en base a una propuesta de ley trabajada por el profesorado y presentada al Congreso de la República el 14 de junio”, bajo la denominación de “Proyecto de la Nueva Ley del Profesorado del SUTEP”.

Para nosotros es un primer paso importante. En el sindicato lo venimos exigiendo desde hace un buen tiempo. Fue la promesa de campaña de Ollanta Humala cuando se reunió con nosotros. Incluso, nosotros ya trabajamos una propuesta y la presentamos ante el Congreso el 14 de junio”.

En cumplimiento con lo ofrecido durante el discurso a la Nación por fiestas patrias del presidente Ollanta Humala ante el Parlamento Nacional, el 07 de agosto de 2012, el poder ejecutivo presentó, ante el Congreso de la República, el Proyecto de Ley de Reforma Magisterial, denominado anteriormente como Proyecto de Ley de Desarrollo Docente, con la finalidad de “lograr una educación eficiente y de calidad” que “beneficie a los educandos a fin de lograr estudiantes más competitivos y con mejor nivel de instrucción”. La Nota de Prensa N° 20-440, del 07 de agosto de 2012 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), afirma que esta propuesta forma parte de la revolución educativa en el Perú, propuesta por el presidente de la República y “recoge lo mejor de los sistemas educativos existentes creando un solo documento en cuanto a políticas de educación se refiere”. Además, entre sus puntos más resaltantes, estipula la capacitación a los docentes, la mejora en el ingreso salarial a los maestros, como una forma de retribuir la dedicación y actualización de los mismos.

El poder ejecutivo al presentar, el 07 de agosto de 2012, ante el Congreso de la República, el Proyecto de Ley de Reforma Magisterial deno-

minado anteriormente como Proyecto de Ley de Desarrollo Docente, en cumplimiento con lo ofrecido durante el discurso del 28 de julio, ingresa al debate nacional la política de evaluación del desempeño como una propuesta gubernamental. Asimismo, la existencia de una propuesta de ley trabajada por el profesorado bajo la denominación de “Proyecto de la Nueva Ley del Profesorado del SUTEP”, que ingresó al Congreso de la República el 14 de junio de 2011, el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), confirma una de las categorías emergentes que aparecieron en las encuestas relacionado con el papel de las organizaciones magisteriales en la construcción de contraagendas de políticas docentes. La afirmación del profesor Carlos Malpica de que “la evaluación de desempeño es una reivindicación del sindicato magisterial”, evidenciaría que las agendas de las políticas públicas pueden tener orígenes diversos y que su ingreso en la agenda nacional no necesariamente guardaría relación con la perspectiva o enfoque gubernamental.

Respecto a las características de la formulación de la agenda

El Proyecto de Ley de Reforma Magisterial presentado por el poder ejecutivo ante el Congreso de la República, el 07 de agosto de 2012, parte de un diagnóstico que coincide con el diagnóstico del Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016, en lo relacionado a que el Perú presenta una baja calidad educativa evidenciada en los malos resultados en las evaluaciones internacionales y nacionales. Asimismo, con relación al magisterio peruano se identifica que: este no cuenta con un sistema de desarrollo docente que incentive el buen desempeño; existe poca valoración del quehacer docente en la sociedad, expresado en que no cuenta con un buen sistema remunerativo; existen malos desempeños de los docentes en las pruebas de conocimiento. Cabe resaltar que este diagnóstico se hace tomando como referencia los informes y recomendaciones nacionales e internacionales en materia de políticas educativas: “Avanzando hacia la educación que queremos para todos los niños y niñas del Perú” de la publicación “Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos” del Banco Mundial (2011) y los resultados de la OCDE sobre la prueba PISA 2009.

En lo relativo a la política de la evaluación del desempeño docente, este proyecto de Ley recoge las recomendaciones y propuestas del CNE en materia de políticas docentes: a) los docentes son una pieza fundamental del rompecabezas de la calidad de la educación, es decir, son uno de los factores claves del aprendizaje del estudiante; b) la evaluación combina dos objetivos, uno como mecanismo que proporcione retroinformación clara y constructiva a los docentes sobre su desempeño y conjuntamente identificar las estrategias apropiadas de desarrollo, y otro como asegurador de la rendición de cuentas de los docentes, asociando la evaluación a las consecuencias para el docente (evaluación de permanencia); c) establecer el uso de estándares como referencia de los diversos aspectos a evaluar a los docentes, es decir, lo que se espera que un docente conozca y sea capaz de hacer (Marco del Buen desempeño Docente). Asimismo, las recomendaciones de la Consultoría McKinsey (2008) en lo relacionado a utilizar los resultados de la evaluación docente para promover el desarrollo de los docentes hasta convertirlos en instructores eficientes.

Estas recomendaciones se evidencian en el proyecto de ley en lo relacionado: a) al carácter de la evaluación del desempeño docente, que es considerada como un tipo de evaluación en la Carrera Pública Magisterial que se realizará cada tres (3) años en base a los criterios que se establezcan en el Marco del Buen Desempeño Docente para valorar su permanencia o continuidad en la misma; b) Sobre las consecuencias de la misma, se afirma que los profesores que no aprueban en la primera y segunda oportunidad tendrán acceso a una capacitación destinada al fortalecimiento de sus capacidades pedagógicas como condición para participar en las evaluaciones extraordinarias, entre cada una de ellas no puede transcurrir más de doce (12) meses. Pero si desaprueban la segunda evaluación extraordinaria serán retirados de la carrera pública magisterial.

Sobre la formulación de la política de evaluación del desempeño docente se evidencia que esta se realiza considerando las recomendaciones internacionales y nacionales, en materia de políticas docentes. No obstante, Liliam Hidalgo considera que si bien no existe una participación directa de la cooperación internacional en la construcción o formulación de dicha política, es consciente que quienes gestionan las políticas públicas del Minedu

sí tienen un interés explícito que el Perú sea parte de la OCDE, en este sentido considera que las políticas que de ellas se emanan están orientadas a cumplir con todos aquellos requisitos que supone que el Perú se acerque a este objetivo. Esta afirmación pone énfasis en la segunda categoría emergente relacionada con el carácter dual de independencia-dependencia en la formulación de las políticas por las gestiones gubernamentales: dependientes para formular políticas basadas en una agenda global (consensos y recomendaciones internacionales) pero independientes para formular y contextualizar, esto reflejaría lo afirmado por Chirot que dice que este tipo de prácticas se explica por “concepción de sociedad, de una sociedad subalterna y dominada, colonizada y colonizante”, es decir que en una sociedad neocolonial las políticas públicas reflejan la pauta de las agendas globales que los organismos multilaterales imponen a los países dependientes.

En cuanto a las características de la adopción y decisión

Frente a la propuesta del “Proyecto de Ley de Reforma Magisterial”, el magisterio reaccionó rechazando dicha propuesta porque consideraba que conculcaba sus derechos profesionales, laborales y económicos conquistados. Eso tuvo su mayor expresión en la X Huelga Nacional Indefnida (XHNI) del SUTEP que duró un mes (del 05 setiembre al 05 de octubre de 2012), como consecuencia de las amenazas de despidos y suspensión de sueldos y la propuesta de una bonificación de 300 nuevos soles para los maestros, para calmar el malestar docente.

Sobre la X HNI, el Consejo Nacional de Educación niega que esta medida estuvo orientada a la defensa de sus derechos ganados en la Ley del Profesorado, al contrario, considera que esta medida “de carácter prolongado y con rasgos de violencia, que afectó directamente a las instituciones educativas públicas”, tuvo como eje las “disputas por hacerse del poder sindical nacional y regional entre el gremio oficial y los no reconocidos por la legislación vigente”, a la cual precisa que esta disputa fue la razón para que la huelga se ahonde y prolongue (CNE, 2014, 37).

La afirmación del CNE se contradice porque fue el gremio magisterial que exigió el debate de la nueva ley de reforma magisterial teniendo como base el proyecto de ley que presentaron ante el congreso, en junio de 2012,

donde se busca defender los derechos conculcados como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste estructural del gobierno neoliberal de Alberto Fujimori (1990-2000) y los gobiernos continuistas. Eso explica su propuesta de Ley.

En setiembre de 2012, en medio del debate, el CNE propuso perfeccionar la propuesta de renovación de la carrera pública magisterial en lo relacionado a

la necesidad de una sola ley para todos los maestros, demandando que las evaluaciones a los docentes verifiquen conocimientos y comportamiento ético, que los instrumentos sean conocidos oportunamente, que se desarraigue la corrupción, que se cree un organismo especializado que se aboque a la problemática magisterial y a su carrera, y sugirió otras medidas para mejorar la normatividad relativa al magisterio”. (CNE, 2014, p. 37).

Posteriormente, “el Ministerio de Educación concretó este pedido del CNE al unificar el tratamiento del tema magisterial creando la Dirección General de Desarrollo Docente” (Ídem).

Con un magisterio derrotado en la X Huelga Nacional (XHNI) del SUTEP y con el argumento de que una buena educación es posible con buenos maestros y maestras, líderes del proceso educativo (Minedu, 2016, p. 9), el Congreso de la República aprobó la Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial (LRM), el jueves 22 de noviembre de 2012, con 51 votos a favor, 13 en contra y 14 abstenciones. Esta ley derogó la dualidad normativa previa (Ley del Profesorado y Ley de Carrera Pública Magisterial). Ante la evidencia de que esta norma no tenía el respaldo y consenso de los maestros, el Ministerio de Educación, en cumplimiento con lo dispuesto por la décimoquinta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N.º 29944, publicó el proyecto de Reglamento en su portal institucional, a fin de recibir las sugerencias y alcances de las entidades públicas y privadas y de la ciudadanía en general.

En el marco de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder

Ejecutivo y la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, el Presidente Constitucional de la República y la Ministra de Educación aprobaron el Reglamento de la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-ED, publicado el tres (3) de mayo de 2013 en el diario oficial “El Peruano”. De esta manera, el Ministerio de Educación (2016, p.9) estableció la creación de un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente, sin el consenso de los maestros.

La LRM y su reglamento reconoce que la evaluación del desempeño docente es un tipo de evaluación de la carrera pública magisterial (Art. 13°). Sin embargo, el aspecto más importante es el relacionado con el establecimiento de los fines, modelo y criterios de evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente.

Sobre los fines del Sistema de Evaluación del desempeño docente, la Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial, de manera general, precisa que esta evaluación tiene como finalidad “comprobar el grado de desarrollo de las competencias y desempeños profesionales del profesor en el aula, la institución educativa y la comunidad, en base a los criterios de buen desempeño docente” (Art. 24°). Mientras que, de manera específica, el Reglamento de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, precisa que esta evaluación tiene por objetivo (Art. 44°): a) comprobar el grado de desarrollo de las competencias y desempeños profesionales del profesor establecidos en los dominios del Marco de Buen Desempeño Docente; b) identificar las necesidades de formación en servicio del profesor para brindarle el apoyo correspondiente para la mejora de su práctica docente; c) identificar a los profesores cuyo desempeño destacado les da la posibilidad de acceder a los incentivos a que se refiere el artículo 60 de la Ley; además, c) establecer el retiro o cese definitivo de la Carrera Pública Magisterial para aquellos docentes que no aprueben la segunda evaluación extraordinaria de la evaluación del desempeño docente, sin previo proceso administrativo disciplinario (Art. 113).

Sobre el modelo de evaluación del sistema de evaluación del desempeño docente, el Reglamento de la LRM, precisa que la evaluación del desempeño docente incluye necesariamente la evaluación de la práctica docente en el aula frente a los estudiantes (Art. 47°). Este modelo significa la

cancelación del modelo de evaluación del desempeño centrada en pruebas estandarizadas sobre el contenido de enseñanza (evaluaciones de las aptitudes básicas de habilitación y el conocimiento de la materia, la pedagogía específica para el contenido y las aptitudes pedagógicas generales), que predominó en la evaluación censal de 2007, los exámenes para el ingreso y ascenso a la carrera pública magisterial desde el siglo pasado, así como los exámenes para el acceso a una plaza de contrato docente.

Respecto al modelo de evaluación del desempeño, el profesor Sigfredo Chiroque Chunga afirma que este modelo promueve una evaluación de permanencia basado en “un show de 60 minutos” con el cual se busca tomar decisiones como el retiro de la carrera pública, tomar los resultados, como uno de los elementos. Porque los resultados no están determinados solo por la variable docente, están determinados también por si existen insumos adecuados en la gestión educativa, si existe también un contexto que permite esos resultados. Mientras que, Liliam Hidalgo considera que este modelo es importante porque permite “salir de la prueba del lápiz y papel, para valorar lo que pasa en el aula” (proceso de enseñanza y aprendizaje), asimismo, se utilizará: “una lista de chequeos donde van a observar el espacio físico, ya no estás centrado solo en la práctica docente”; “una encuesta de padres de familia”; y “evidencias sobre las responsabilidades que asume el profesor”. Esto demostraría que el uso de estos instrumentos “sí puede aproximarse a un desempeño”.

En lo que respecta a los criterios de evaluación del sistema de evaluación del desempeño docente, el Reglamento de la LRM establece que este se basa en los cuatro (4) dominios establecidos en el Marco de Buen Desempeño Docente, nueve (9) competencias y cuarenta (40) desempeños establecidos en el Marco de Buen Desempeño Docente (Art. 47°). Sobre el debate y aprobación de los criterios de evaluación establecidos en del Marco de Buen Desempeño Docente, el Ministerio de Educación (2013) afirma que son “el resultado de un proceso de diálogo y concertación que a lo largo de más de dos años lideraron el Consejo Nacional de Educación (CNE) y Foro Educativo a través de la Mesa Interinstitucional de Buen Desempeño Docente” (Minedu, 2013, p.4), esto se evidencia en el resumen de los principales hitos para la elaboración y aprobación del Marco de Buen

Desempeño en el Anexo 02: “Contexto y proceso de elaboración y concertación” del mismo (Minedu, 2013, pp.49-52). Sobre los criterios de la evaluación del desempeño, en el Marco del Buen Desempeño Docente, Liliam Hidalgo considera que este proceso evidencia un esfuerzo por identificar aquellos dominios y desempeños que se requieren porque se construyó con el liderazgo del Consejo Nacional de Educación. Pero reconoce que si bien “no se logró el consenso con el 100% de docentes”, “sí se ha llegado a recoger voces regionales de maestros de aula, directores, especialistas, UGEL”.

En esta fase se pone en evidencia que cuando el gobierno busca establecer una normatividad que legalice la eliminación de la estabilidad laboral, con el pretexto de mejorar la calidad docente, se pone de manifiesto el rechazo del magisterio y su gremio el SUTEP. En tal sentido, desde el Estado y el Gobierno se promovió el uso de una estrategia basada en la confrontación con los sindicatos que ya fue utilizado por el gobierno de Alan García para aprobar la Ley de Carrera Pública Magisterial, en 2007. Sobre la eliminación de la estabilidad laboral que oculta la evaluación docente, los profesores Sigfredo Chiroque Chunga y Carlos Malpica coinciden que esta norma (LRM) oculta la “desregulación de la fuerza de trabajo”, asimismo afirman que la existencia, en el sistema educativo, de un magisterio contratado y de la legalización de nombramientos temporales (tres años) para directivos y docentes, corroboraría esta afirmación.

En lo referente al retiro de la carrera pública que contempla la LRM, existen ideas contrarias entre los encuestados. Liliam Hidalgo afirma que “algún docente, después de que ha sido evaluado una primera vez, ha pasado por un proceso de formación, ha sido evaluado una segunda vez, ha pasado por un proceso de formación, y ha vuelto a reprobar, nosotros no estamos de acuerdo que no continúe en el aula”. Sin embargo, considera que “debería verse con el Ministerio de Trabajo” una “propuesta de reconversión laboral”. Mientras que, Carlos Malpica Fautor, exministro de Educación, afirmó que esta medida es punitiva y que atenta contra la estabilidad laboral. un derecho consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pero afirma que existe una doble confusión porque una cosa es salir de la carrera y otra es botar a la calle. En tal sentido, debe existir un sistema previsto como un derecho de reconversión para salvaguardar dicha estabilidad.

Otro aspecto que muestra esta etapa es la mentalidad colonial de los responsables de la gestión de las políticas educativas, quienes perciben a los maestros como meros implementadores de las políticas (Chiroque y Malpica), de ahí que su participación en el diseño y formulación de políticas docentes sea limitada (Hidalgo).

En lo concerniente a las características de la implementación

Proceso legislativo y aprobación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú

La implementación de la evaluación del desempeño docente en el Perú se caracteriza porque el Ministerio de Educación promovió las modificaciones de la Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial y su reglamento, entre 2013 y 2017, con el propósito de solucionar los vacíos legales que impedían su desarrollo previsto.

El Decreto Supremo N° 001-2016-Minedu, aprobado el 08 de enero de 2016, modificó el Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial en lo concerniente a: La obligatoriedad de la evaluación de desempeño docente (Art. 45°) para todos los profesores comprendidos en la carrera pública magisterial que ocupan el cargo de profesor de aula, y se realiza cada tres (03) años (45.1); b) que no están comprendidos en el proceso de evaluación de desempeño los profesores que hayan ingresado a la Carrera Pública Magisterial a través de los concursos implementados en el marco de la Ley N° 29944, Ley de la Reforma Magisterial, que se encuentren ejerciendo su primer año de servicios en la Carrera Pública Magisterial” (47.5).

La Ley N° 737/2016-PE, que modificó la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en lo concerniente a reconocer que la evaluación del desempeño docente: es condición para la permanencia; se realiza como máximo cada cinco años; es obligatoria, con excepción de aquellos profesores que durante todo el período de evaluación, se encuentren gozando de las licencias con o sin goce de remuneraciones previstas en la presente Ley o que se encuentren ocupando un cargo en otras áreas de desempeño laboral. Asimismo, los profesores retirados de la Carrera Pública Magisterial pueden acceder a los servicios de promoción del empleo, empleabilidad y emprendimiento

que se brindan a través de los Centros de Empleo. Además, se reconoce que la evaluación del desempeño docente lo realizan los comités de evaluación que se conforman para tal fin, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento. En los procesos de evaluación, la Dirección Regional de Educación correspondiente, presta apoyo técnico a los comités de evaluación, así como también garantiza el cumplimiento de sus funciones.

Decisiones ejecutivas o administrativas de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú

En relación con las decisiones ejecutivas o administrativas de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, se identifica que es el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016, aprobado el 19 de diciembre de 2012 mediante la Resolución Ministerial N° 0518-2012-ED, en donde se institucionaliza el sistema de evaluación del desempeño docente implementado y consensuado en la comunidad docente, y orientado al desarrollo profesional. Para alcanzar este cambio se establece el logro de los siguientes resultados previos: a) docentes evaluados regularmente en su desempeño profesional en el aula sin consecuencias en su desempeño, fuera del marco de la carrera pública, con fines de desarrollo profesional; y, b) resultados de la evaluación retroalimentan al sistema de formación docente en servicio en lo relacionado al diseño y rediseño de sus planes y estrategias formativas (ídem, p.58).

Ante la incapacidad del Minedu de implementar la evaluación de desempeño entre el 2013-2016, en el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2016-2021, se establece un porcentaje de docentes evaluados en base a su desempeño en el marco de la Ley de Reforma Magisterial al 2021 de 95%. Además, se estipula entre las acciones estratégicas, el de implementar dicha evaluación en el año 2017 con el cual se garantiza el desarrollo docente en base a la meritocracia.

Estas decisiones coinciden con las recomendaciones del Banco Mundial (2014) en lo relacionado con: a) el uso de datos duros sobre los resultados del sistema educativo como una herramienta para justificar las reformas, que aparecen en el diagnóstico de ambos PESEM; b) el impulso a favor de una reforma es mayor si se introducen al comienzo de un nuevo

Gobierno, que explicaría la decisión de implementar esta reforma en el año 2017. De manera contradictoria este proceso de implementación pone de manifiesto la casi nula participación de los protagonistas de la reforma: los maestros.

Sobre la negativa del Minedu de implementar la Evaluación de Desempeño Docente entre los años 2013 y 2016, Sigfredo Chiroque Chunga del Instituto de Pedagogía Popular afirma que:

El Ministerio sabía que había una papa caliente; en 2007 se aprueba la ley, no sé si el 6 o 7 de Julio. Si tú cuentas agosto, setiembre, octubre, noviembre, diciembre y enero, el 17 de enero de 2008 se saca el reglamento. En el reglamento se dice que después de 4 años debería haber la primera evaluación de desempeño, la mal llamada evaluación de desempeño. Es decir, en enero de 2011 se debería haber hecho, Alan García, los apristas, tienen olfato político, no hicieron esa evaluación porque era año electoral. No iban a ser estúpidos desde el punto de vista político. Se suspendió la evaluación. Y la propaganda es “No, los profesores no quieren ser evaluados hoy”. Pero es que no quieren evaluación para que los despidan. No para que los despidan, sino con posibilidades de despido que es la expresión más correcta. Entonces, igual hizo Ollanta que planteó un nuevo dispositivo en 2012 que debería ser implementado a fines de 2015, o comienzos de 2016. Tampoco la gente de Ollanta fue estúpida. Le dejaron la papa caliente a PPK. Y le dejan la papa caliente porque hay una alianza entre la gente del CEN del SUTEP dirigido por Patria Roja con el gobierno, ya que el gobierno no va a hacer mayores observaciones en el botín que vendría a ser la Derrama Magisterial, a cambio que el sindicato no va a hacer mayores olas en el campo del magisterio. La cereza que corona todo es el decreto supremo Minedu-013 que se firmó el 08 de agosto de 2016, en el cual se corona un decreto supremo que sale 11 días después que entró Kuczynski”.

Esta afirmación pone de manifiesto que en la implementación de la política de evaluación del desempeño docente no bastan las decisiones ejecutivas o administrativas, sino, sobre todo, su realización en un momento

político oportuno donde las alianzas políticas con los sectores afines a las reformas garanticen los objetivos y metas previstas, así como garanticen la neutralización de aquellos sectores contrarios a las reformas (sindicatos). El caso peruano es un caso atípico porque la huelga magisterial del año 2017 ratificó lo afirmado por el profesor Chiroque en la medida que el SUTEP es un aliado estratégico en la implementación de esta política docente.

Herramientas y programas de trabajo de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú

La evaluación del desempeño docente en el Perú, en el periodo 2012-2016, es una estrategia y un producto del Programa Presupuestal N° 0090 Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA) quien es la que financia su implementación en coordinación con la Dirección de Evaluación Docente DIED el establecimiento de las metas anuales de los docentes evaluados, la aplicación pre-piloto de la evaluación, como se evidencia en el Plan Operativo Institucional 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. En 2016, se presentan dos aspectos que llaman la atención, el primero, relacionado con la elaboración de los instrumentos de evaluación que serán sometidos a prueba de validez a través de la aplicación de un piloto a 450 docentes” (Minedu, 2016, p.37), que en 2014 ya estaba previsto y presupuestado; asimismo, la transferencia al interior del de la actividad N° 5003128 “Evaluación del desempeño docente” del PELA del producto N° 3000386 “Docentes preparados implementan el currículo”; producto N° 3000386, en el marco de Programa Presupuestal N° 0090 al producto N° 3000743 “Docentes y directores de II.EE. públicas con buen desempeño”. A diferencia de los Planes Operativos Institucionales de los años 2013, 2014, 2015 y 2016, el del año 2017 evidencia la decisión gubernamental de implementación en el tercer trimestre de ese año, para lo cual se establece la meta de docentes evaluados, así como la aprobación de la norma que regula la Evaluación Ordinaria de Desempeño para Profesores de Instituciones Educativas del Nivel Inicial de la Educación Básica Regular de la Carrera Pública Magisterial.

Supervisión y evaluación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú

En relación con la supervisión y evaluación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, se evidencia en los informes de Evaluación del Plan Operativo Institucional del Minedu, asimismo, los criterios de evaluación están en correspondencia a lo planificado en el marco del Programa Presupuestal N° 0090 Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA).

Sobre las limitaciones de la implementación de esta política, identificadas en el Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013 y 2014, se verificó que: a) la evaluación piloto de desempeño sufrió varias postergaciones, debido a la complejidad y envergadura de este tipo de evaluaciones, puesto que las acciones y productos necesarios para llevarlo a cabo tenían serios desfases temporales” (2014, p.91); b) “limitadas instituciones han mostrado capacidad técnica y operativa para la realización de evaluaciones de desempeño docente, más aún tomando en cuenta su complejidad y magnitud”; c) no se diseñaron estrategias para estratificar y segmentar las potencialidades de los proveedores del mercado, para que en conjunto puedan realizar la evaluación de desempeño docente (2015, p.61).

Desde el Consejo Nacional de Educación, la publicación del Balance y Recomendaciones del Proyecto Educativo Nacional 2013, 2014, 2015 y 2016, identificaron limitaciones como: a) la inexistencia de instrumentos validados ni experimentados (CNE, 2014, p.38) (confiabilidad); b) las institucionales que impiden agregar en el sistema nacional de evaluación un modelo de evaluación docente ligado a los resultados de sus estudiantes (valor agregado), que mientras las pruebas estandarizadas a los escolares estén circunscritas solo a determinados grados y áreas de formación” (CNE, 2015, p.40), esto recomendado por la OCDE (2011; 2012); c) la implementación de los diferentes tipos de evaluaciones al ritmo que establece la ley, constituye un reto para la administración pública, pues no se cuenta con unidades especializadas en el diseño de pruebas para docentes, ni con evaluadores suficientes ni calificados, ni con una logística que dé soporte a su implementación simultánea y masiva que abarque el territorio nacional, ni con una cultura de la evaluación (CNE, 2016, pp.60-61); d) la existencia

de CONEI desactivados, desvinculados de la vida en la escuela que, de pronto, son convocados por el Director para asumir la evaluación docente para el ingreso a la carrera, asimismo, se agrega que los padres no han recibido una capacitación ni certificación (CNE, 2016, p. 61); e) en relación a la validez y confiabilidad de los instrumentos se precisa que “persiste el desafío de fortalecer las capacidades de los actores regionales para asumir un proceso de evaluación de la práctica docente con instrumentos más finos y de mayor peso, por eso acota que “mientras esto ocurre, se pueden explorar alternativas” (Ídem); f) no existe un análisis para detectar las consecuencias de la evaluación, previstas e imprevistas, sobre las diferentes dimensiones educativas (clima institucional, motivación de los docentes, y directores, práctica docente)” (CNE, 2016, p.67).

En el informe “Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada”, publicada en febrero de 2017, el Consejo Nacional de Educación y la Unesco precisan que dado que las evaluaciones de desempeño son incipientes hay que cuidar que no se constituyan en un obstáculo para un efectivo ingreso y ascenso en la carrera, y que no generen desmotivación del profesorado ante las mismas. Adicionalmente, está pendiente la construcción de un sistema permanente de evaluación del desempeño” (Beca, 2015) (Citado por CNE, 2017, p. 77).

Organización para la implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú

En relación a la Organización para la implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, la Dirección de Evaluación Docente (DIED) identifica actividades relacionadas a la preparación de la evaluación y todos sus elementos así como la preparación de los evaluados que deberán rendir la ED.

En las actividades de preparación de la evaluación y todos sus elementos, se evidencian como fortalezas el desarrollo de la plataforma para el registro de la primera etapa de la evaluación, la selección y preparación de los evaluadores, y la elaboración de rúbricas. Entre las debilidades se identifican aquellas críticas que aparecieron en la huelga magisterial, desarro-

llada entre junio y agosto de 2017, como la existencia de instrumentos de evaluación sin un estudio de validación y confiabilidad así como la ausencia de preparación de los miembros del CONEI que son docentes. Asimismo, no se recoge la opinión de los maestros (Hidalgo), no se toma en cuenta las variables exógenas (Chiroque), ni se ha proyectado una experiencia piloto (Malpica).

En las actividades de preparación de los evaluados que deberán rendir la ED, se identifican fortalezas como la selección del primer grupo de convocados a la evaluación; el diseño e implementación de una estrategia con medios de comunicación para informar sobre los propósitos, el modelo e instrumentos, el cronograma, la relación consolidada, los miembros y funciones de los comités de evaluación publicado, la calificación de cada desempeño y la normatividad en la que se sustenta dicha evaluación. Asimismo, se identifican limitaciones relacionadas al cronograma, que fue observado por los expertos entrevistados, por no desarrollarse en un escenario propicio como el de tener una licencia social del magisterio, así como la limitada entrega de material de apoyo para orientar a los maestros que serán evaluados.

Cálculo de los costos de implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú

En el marco del Programa Presupuestal 0090: “Logros de aprendizaje de estudiantes de la Educación Básica Regular”, del producto N° 3000386 “Docentes preparados implementan el currículo” y de la actividad N° 5003128 “Evaluación del desempeño docente”, la Dirección de Evaluación Docente (DIED) estableció las siguientes asignaciones presupuestales, entre los años 2013 y 2017, las cuales son precisadas en el Plan Operativo Institucional del Ministerio de Educación de cada uno de los años establecidos. Con relación a la asignación presupuestal de la actividad evaluación del desempeño docente:

En 2013, la evaluación de evaluación docente tuvo una asignación de 34 030 656 nuevos soles (Minedu, 2012, p.45). Según el avance físico y financiero de la Dirección de Evaluación Docente (DIED), durante el ejercicio 2013, esta actividad tuvo una ejecución física al 0 % y financiera

de 93 % (al 31 de diciembre de 10 032 556), porque su ejecución fue suspendida (Minedu, 2014, p.90).

En 2014, la evaluación de evaluación docente tuvo una asignación de 11 841 200 nuevos soles (Minedu, 2014, p.38). Según el avance físico y financiero de la Dirección de Evaluación Docente (DIED), durante el ejercicio 2014, esta actividad tuvo una ejecución física al 0 % y financiera de 11 % (al 31 de diciembre de 1 113 583,95), porque su ejecución se encuentra en proceso (Minedu, 2014, p.90).

En 2015, la evaluación de evaluación docente tuvo una asignación de 5 570 057,00 nuevos soles (Minedu, 2014, p.38), en 2016, de 7 151 500 nuevos soles (Minedu, 2016, p.39) y en 2017 de 6 730 223 nuevos soles (Minedu, 2017, p.48).

La implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú presenta un presupuesto asignado por la Dirección de Evaluación Docente (DIED) en el marco de la aprobación del Plan Operativo Institucional del Minedu de cada año, en el marco del Programa Presupuestal 0090: “Logros de aprendizaje de estudiantes de la Educación Básica Regular”, del producto N° 3000386 “Docentes preparados implementan el currículo” y de la actividad N° 5003128 “Evaluación del desempeño docente”. Asimismo, en relación con la asignación presupuestal de la actividad evaluación del desempeño docente, entre 2013 y 2017, se evidencia que a pesar de existir una asignación (Minedu, 2014, p.90; (Minedu, 2016, p.39; Minedu, 2017, p.48) no hay evidencia que este se haya ejecutado con capacidad, ni que haya contribuido en el proceso de implementación.

4.3 DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

El sistema de Evaluación del Desempeño Docente (EDD) en el Perú es una política docente que tiene como antecedentes el Acuerdo Nacional (2002), el Proyecto Educativo Nacional al 2021 del Consejo Nacional de Educación (2007), la Ley Nro. 28044- Ley General de Educación y la Ley N° 290624- Ley de Carrera Pública Magisterial y su reglamento (DS N°

003-2008-ED, Hidalgo, Chiroque y Malpica coinciden en que estos documentos de políticas serían los antecedentes, pero refutan que en el Acuerdo Nacional exista alguna política relacionada con la EDD.

La Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial y su reglamento establece los fines, el modelo y los criterios de evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente. Sobre esta norma, Hidalgo coincide con Cuenca (2011) en que la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial tiene una línea de continuidad con la Ley N° 290624- Ley de Carrera Pública Magisterial en lo relacionado a los fines y consecuencias de la EDD. Asimismo, refuta que la Ley N.º 29944 expresa un interés nacional porque asegura que los docentes que están en las aulas son buenos docentes.

En relación con la literatura consultada, los resultados de la presente investigación refutan que la EDD sea una recomendación de los organismos financieros y multilaterales para aquellos sistemas educativos que presentan problemas de baja calidad expresados en los resultados de las evaluaciones internacionales de calidad educativa como PISA. No obstante, los diagnósticos de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales de Educación (PESEM) 2012-2016 y 2016-2021 coinciden con las conclusiones de la OCDE (2008, 2012) y de la Consultoría McKinsey (2008, 2012) en reconocer que la EDD es una propuesta para mejorar la calidad docente en la medida que los docentes son determinantes clave del aprendizaje de los estudiantes (Minedu, 2016). Sobre esta tesis, la Internacional de Educación (2015), refuta esta afirmación porque la experiencia internacional demuestra que detrás de la calidad docente se ocultan las políticas de flexibilización y precarización laboral de los docentes, la cual coincide con Chiroque, Malpica y el Banco Mundial (2014).

Sobre los propósitos de la EDD de mejorar o asegurar la calidad de la enseñanza, así como obtener información para tomar alguna decisión respecto al docente (incremento salarial, promoción, estrategias de formación en servicio y permanencia, etc.), los estudios de la Unesco (2007, 2014), la OCDE (2005, 2009, 2011, 2016), el Banco Mundial (2011, 2014) y el Consejo Nacional de Educación (2007), coinciden en un sistema de EDD que debe combinar los propósitos formativos y sumativos, este último hace referencia a rendición de cuentas o evaluación de permanencia.

La política de evaluación del desempeño docente en el Perú durante el periodo 2012-2016, ingresó en la agenda pública primero como propuesta de campaña electoral y luego como propuesta gubernamental. Ambas agendas coinciden con la propuesta de una “Carrera Pública Magisterial renovada” del Banco Mundial (2011, p.398), en el uso de la información de los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes, evaluación docente como insumo para el diseño de políticas que contribuyan con la mejora de la calidad de la enseñanza. Esta similitud, también guarda relación con la propuesta de la OCDE (2005) de utilizar la información de la evaluación docente para identificar las estrategias apropiadas de desarrollo (p. 236). Esto permite confirmar que el ingreso de la agenda de la EDD tiene una influencia interna que coincide con el Consejo Nacional de Educación (2007) expresadas en el Proyecto Educativo Nacional, así como una influencia externa que coincide con los documentos del Banco Mundial (2010; 2014) y la OCDE (2008; 2011). El carácter dinámico del ingreso de las agendas pone en evidencia que no necesariamente estas tienen un origen gubernamental, es decir, que estas también pueden originarse e ingresar desde la sociedad civil; sobre este aspecto existen coincidencias entre Malpica, Ramos (2009) e Isch (2016).

La formulación de la política de evaluación del desempeño docente tiene como punto de partida los diagnósticos de la realidad educativa relacionados con los resultados del Perú en las evaluaciones internacionales y nacionales como la publicación “Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos” del Banco Mundial (2011) y los resultados de la OCDE sobre la prueba PISA 2009. Chiroque y Malpica coinciden en la inexistencia de diagnósticos sobre los niveles de desarrollo magisterial, así como de evaluaciones de impacto de las políticas docentes de los últimos 25 años. Del mismo modo, en el diseño o formulación de políticas, estas se realizan extrapolando las recomendaciones de políticas docentes de la Consultoría McKinsey (2008, 2011), la OCDE (2008, 20010, 2011, 2016), exitosas en otras realidades donde los factores exógenos son totalmente distintos a nuestra realidad como país. Sobre este último aspecto coinciden Torres (2010), Massón (2010), Ramos (2014) y Laforcada (2015), pero refutan que estas agendas globales de las políticas educativas realmente sean efectivas para mejorar la calidad de los sistemas educativos y, en especial, la

calidad de la enseñanza. Sobre las agendas globales, Chiroque considera que estas se explican por la existencia de una “concepción de sociedad, de una sociedad subalterna y dominada, colonizada y colonizante”, es decir, que en una sociedad neocolonial las políticas públicas reflejan la pauta de las agendas globales que los organismos multilaterales imponen a los países dependientes.

En relación con la adopción y decisión de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, se evidencia el uso de una estrategia de confrontación con el magisterio que permitió la aprobación de la Ley N° 29944 Ley de Reforma Magisterial (LRM), el jueves 22 de noviembre de 2012, después de haber derrotado a los maestros en la X Huelga Nacional (XHNI). Esta estrategia coincide con los estudios del Banco Mundial (2014), Ramos (2009), y Tovar (2012), pero Tovar y Ramos discrepan con el Banco Mundial porque su uso, si bien garantiza la aprobación de una ley, no necesariamente garantiza la implementación de la misma.

Con la aprobación de esta norma, se estableció la creación de un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente y los fines, modelo y criterios de evaluación de dicho sistema; no obstante, este sistema nació sin el consenso de los maestros. Sobre el consenso de los maestros, Chiroque, Hidalgo y Malpica coinciden en afirmar que las reformas exitosas deben tomar en cuenta a los maestros y no implementarlas en su contra.

En esta fase se pone en evidencia que cuando el gobierno busca establecer una normatividad que legalice la eliminación de la estabilidad laboral, con el pretexto de mejorar la calidad docente, se pone de manifiesto el rechazo del magisterio y su gremio el SUTEP. En tal sentido, los profesores Sigfredo Chiroque Chunga y Carlos Malpica coinciden en que esta norma (LRM) oculta la “desregulación de la fuerza de trabajo”, asimismo afirman que la existencia en el sistema educativo de un magisterio contratado y de la legalización de nombramientos temporales (tres años) para directivos y docente corroboraría esta afirmación.

Otro aspecto que muestra esta etapa es la mentalidad colonial de los responsables de la gestión de las políticas educativas, quienes perciben a los maestros como meros implementadores de las políticas. Chiroque y Malpi-

ca coinciden en que esta concepción promueve, en la práctica, el formalismo y la nula o poca participación del magisterio en el diseño y formulación de políticas docentes (Hidalgo).

La implementación de la evaluación del desempeño docente en el Perú se caracteriza porque el Ministerio de Educación promovió las modificaciones de la Ley N° 29944 - Ley de Reforma Magisterial y su reglamento, entre 2013 y 2017, con el propósito de solucionar los vacíos legales que impedían su desarrollo previsto. Asimismo, las decisiones ejecutivas o administrativas contempladas en el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016, no fueron implementadas porque no era el momento político oportuno, así como la existencia de alianzas políticas con los sectores afines a las reformas que garanticen los objetivos y metas previstas, y la neutralización de aquellos sectores contrarios a las reformas (sindicato). Sobre esta afirmación, los estudios de Ramos (2009), el Banco Mundial (2014), así como el de Chiroque y Malpica, coinciden en el momento político y las circunstancias. Mientras que la decisión de implementar esta reforma en el año 2017, como lo contempla el PESEM 2016-2021, sin el consenso de los maestros, demuestra que en el proceso de implementación se evidencia la casi nula participación de los protagonistas de la reforma: los maestros.

Una de las herramientas y programas de trabajo de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, en el periodo 2012-2016, está relacionado con el Programa Presupuestal N° 0090 Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA) quien financia la implementación de la evaluación del desempeño docente y coordina con la Dirección de Evaluación Docente DIED el establecimiento de las metas anuales de los docentes evaluados, la aplicación pre-piloto de la evaluación, como se evidencia en el Plan Operativo Institucional 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Con la confirmación de que la evaluación del desempeño docente en el Perú, en el periodo 2012-2016, es una estrategia y un producto del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje, se pone de manifiesto que dicha política está articulada con la mejora de la calidad docente entendida esta como la mejora de los resultados en las pruebas estandarizadas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

Con la finalidad de sintetizar los conceptos, enfoques y políticas sobre la evaluación del desempeño docente se plantean las siguientes conclusiones:

La evaluación del desempeño docente es una política docente, recomendada por los organismos multilaterales, para aquellos sistemas educativos que presentan problemas de baja calidad expresados en los resultados de las evaluaciones internacionales de calidad educativa como PISA. Esta política se justifica porque los docentes, al ser considerados determinantes clave del aprendizaje de los estudiantes, son los responsables de formar el capital humano que el crecimiento económico necesita y que las pruebas internacionales (PISA) de calidad miden. Asimismo, esta política presenta un doble propósito: mejorar o asegurar la calidad de la enseñanza, así como obtener información para tomar alguna decisión respecto al docente (incremento salarial, promoción, estrategias de formación en servicio y permanencia, etc.). Este último propósito entendido como rendición de cuentas, implica la conversión de la evaluación del desempeño en evaluación de permanencia, en el marco de una política de desregulación o flexibilización laboral.

La definición de la agenda de la política de evaluación del desempeño docente del Perú, durante el Periodo- 2012-2016, ingresa al debate nacional como parte de las decisiones de la nueva gestión gubernamental, en el marco de las recomendaciones internacionales y nacionales en materia de políticas docentes, con el propósito de mejorar las prácticas docentes y

asegurar la rendición de cuentas asociado a consecuencias para el docente (evaluación para la permanencia).

La formulación de la política de evaluación del desempeño docente se enmarca en las recomendaciones, en materia de políticas docentes, de los organismos financieros internacionales y organismos multilaterales relacionados al quehacer educativo que se refleja en las recomendaciones y propuesta del CNE.

La adopción y decisión de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016, se da en el marco de la aprobación, en el Congreso de la República, de la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial, y en un contexto de implementación de la estrategia de reforma gubernamental basada en la confrontación con los sindicatos magisteriales

La implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú, durante el periodo 2012-2016, se da el marco de la aprobación, en el Congreso de la República, de la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial, con la cual se establecen los fines, modelo, criterios de evaluación y las consecuencias del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente, en el sistema educativo nacional. Asimismo, presenta: un conjunto de decisiones, ejecutivas o administrativas, establecidas en el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación (PESEM) 2012-2016 y 2016-2021; una herramienta y programas de trabajo contemplado en el Programa Presupuestal N° 0090 Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA), quien financia la implementación de la evaluación del desempeño docente y coordina con la Dirección de Evaluación Docente DIED el establecimiento de las metas anuales de los docentes evaluados, la aplicación pre-piloto de la evaluación; dicho sistema presenta un proceso de supervisión y evaluación que se evidencia en los informes de Evaluación del Plan Operativo Institucional del Minedu y los Balances y Recomendaciones del Proyecto Educativo Nacional del CNE; un conjunto de actividades relacionadas a la preparación de la evaluación y todos sus elementos así como la preparación de los evaluados que deberán rendir la Evaluación Docente (ED); asimismo tiene un presupuesto asignado por la Dirección de Evaluación Docente (DIED) en el marco de la aprobación del Plan Operativo Institucional del

Minedu de cada año y las coordinaciones con el Programa Presupuestal 0090: “Logros de aprendizaje de estudiantes de la Educación Básica Regular”, del producto N° 3000386 “Docentes preparados implementan el currículo” y de la actividad N° 5003128 “Evaluación del desempeño docente”.

5.2 RECOMENDACIONES

Sin otra intención que la de contribuir a que la evaluación del desempeño docente se implemente en las condiciones más óptimas posibles, a fin de obtener los resultados esperados para elevar la calidad de nuestra educación, proponemos las siguientes recomendaciones:

Se recomienda al Ministerio de Educación, replantear la política de evaluación del desempeño docente en el Perú en función a las exigencias del tipo de docentes que necesita nuestro sistema educativo articulado con el desarrollo nacional y la formación integral de los futuros ciudadanos. En ese sentido, el Sistema de Evaluación del Desempeño Docente debe servir para tomar decisiones en materia de política docente, siempre y cuando la evaluación de la calidad considere los factores endógenos y exógenos del hecho educativo. Asimismo, su propósito principal debe ser contribuir al desarrollo profesional de los maestros; su modelo y criterios de evaluación deben tener un sustento científico- pedagógico; y sus mecanismos para el recojo de información deben tomar en cuenta varios factores y utilizar diversos instrumentos, tales como: las observaciones en aula, directas o en video; las entrevistas a los estudiantes, docentes, directivos y padres de familia; las evidencias de planeación y evaluación en portafolios docentes; y las evidencias de trabajo de alumnos; las pruebas de conocimiento a los maestros; los resultados de aprendizaje de los alumnos; y la autoevaluación del docente.

Que el Ministerio de Educación o cualquier organización de la sociedad civil que desea poner en agenda la política de evaluación del desempeño docente del Perú, debe tener en cuenta que dicha propuesta debe partir de un diagnóstico integral del desempeño profesional de los docentes. Asimismo, que el debate de la misma no se reduzca a valorar la calidad docente

en relación con los resultados de los rankings internacionales de medición de la calidad educativa, sino, en lograr que la calidad del colectivo docente garantice el desarrollo integral de los futuros ciudadanos y el desarrollo profesional de los docentes.

Que el Ministerio de Educación constituya una Comisión Técnica sobre la evaluación del desempeño docente, que permita el consenso con el magisterio y defina las características del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (¿Para qué se evalúa? ¿Qué se evalúa? ¿Cuáles son las consecuencias de la evaluación docente? ¿Quiénes se evalúan? ¿Cuáles son los instrumentos y fuentes de información para la evaluación? ¿Quiénes determinan la evaluación final de cada docente? ¿Cómo son corregidos los instrumentos?). Dicha comisión debe estar conformada por el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Colegio de Profesores del Perú y el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú. Con el informe técnico de dicha comisión se debe promover una Consulta Nacional al magisterio que ratifique la propuesta.

Con los acuerdos arribados y las consultas previas, el Ministerio de Educación debe presentar, al Congreso de la República, un Proyecto de Ley de Evaluación Docente que modifique los artículos de la Ley de Reforma Magisterial relacionados con la evaluación del desempeño docente. Con la aprobación de esta norma se debe abrir una nueva etapa en la adopción y decisión basada en una estrategia de colaboración con el magisterio y su representación gremial y deontológica.

La implementación de la política de evaluación del desempeño docente en el Perú debe tomar en cuenta las siguientes dimensiones: a) de Proceso-Institucional, que establezca el plan de implementación, las instituciones encargadas y los procesos a realizar (norma técnica); b) Técnica - Evaluativa, que contemple la validación y la confiabilidad de los instrumentos de evaluación, los efectos no previstos y evaluación de la misma; c) Política-Comunicacional, que contemple un modelo de buena gobernanza, recoger la visión de todos los actores y una estrategia comunicacional ; d) Logística-Financiera, que contemple la logística y el presupuesto de la implementación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Evaluación docente*. Bogotá, Colombia: Secretaría de Educación. Subsecretaría de Calidad y Pertinencia.- SIECE
- Arreaga, G. (2011). *Evaluación del desempeño de los docentes de la escuela primaria Julio Reyes González de la comuna “San Pedro” de la provincia de Santa Elena. Propuesta: diseño de un plan de mejoras* (Tesis de posgrado). Universidad de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. Recuperado de: <https://goo.gl/3uhFi3>
- Banco Mundial (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Madrid, España: Gobierno de España, Banco Mundial-LAC. Recuperado de <https://goo.gl/t1hvo8>
- Banco Mundial (2012). *Perú en el umbral de una nueva era*. Lima, Perú: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Recuperado de <http://goo.gl/sBbwNf>
- Banco Mundial (2014). *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, EE. UU: Grupo del Banco Mundial. Recuperado de: <https://goo.gl/e5xakn>
- Barreto, C. (2012). *Evaluación de la calidad del desempeño profesional docente y directivo en el Instituto Superior Agropecuario “José Benigno Iglesias”, de la parroquia Biblián, del cantón Biblián, de la provincia del Cañar durante el año 2011*. (Tesis de posgrado). Universidad Técnica Particular de Loja, Loja, Ecuador. Recuperada de: <https://goo.gl/dkf917>
- Bellido, S. (2011). *Relación entre desempeño docente y rendimiento académico en la Escuela Profesional de Ingeniería de Alimentos de la Facultad de Ingeniería Pesquera y de Alimentos de la Universidad Nacional del Callao* (Tesis de posgrado). Universidad Nacional del Callao, Callao, Perú. Recuperado de: <https://goo.gl/m2w2ND>
- Berrios, M. (15 de octubre de 2015). De 57 mil estudiantes con discapacidad, solo 10 mil reciben apoyo especializado. *La República*. Recuperado de <https://goo.gl/2bmaUw>

- Betancur, B. y Mancebo, M. (2012) *Políticas educativas en tiempos de cambio, actores, programas e instituciones en Uruguay y la región*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (1), 7-12.
- Blanco y Di Vora (1992). *Evaluación del personal docente. Guía para su desarrollo*. Caracas, Venezuela: Ediciones Publicitarias.
- Bonal, X. (2002). *Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina*. *Revista Mexicana de investigación educativa*, 64(3), 3-35. Recuperado de <https://goo.gl/adG3zc>
- Castaño, H. (2006). *Neoliberalismo monetarista: La hegemonía del capital*. La Habana, Cuba: Félix Varela.
- Celman, S. (2014). *Evaluación del trabajo docente. Inversiones que cambian sentidos. y sus impactos*. Andrade y Feldfeber (Ed). *Políticas educativas para América Latina. Praxis docente y transformación social* (pp.111-132). Lima, Perú. Fondo Editorial de la Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades.
- Chiavenato, Idalberto (1988). *Administración de recursos humanos*. México: Mc Graw – Hill,
- Clacso (2014). *No a PISA. Por una evaluación al servicio de una educación emancipadora*. Buenos Aires, Argentina: Grupo de Trabajo de CLACSO
- Consejo Nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021*. Lima, Perú: CNE.
- Consejo Nacional de Educación (2013). *Balance y perspectivas del Proyecto Educativo Nacional 2012*. Lima, Perú: CNE.
- Consejo Nacional de Educación (2014). *Balance y perspectivas del Proyecto Educativo Nacional 2013*. Lima, Perú: CNE.
- Consejo Nacional de Educación (2015). *Balance y perspectivas del Proyecto Educativo Nacional 2014*. Lima, Perú: CNE.
- Consejo Nacional de Educación (2016). *Balance y perspectivas del Proyecto Educativo Nacional 2015*. Lima, Perú. Impresionarte Perú S.A.C.
- Consejo Nacional de Educación (2017). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima, Perú: Unesco Lima, CNE.
- Condorcet, J. (2009). *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*. Madrid, España: Editorial Morata
- Cuenca, R. (2012). *Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú de la década del 2000*. Documento de Trabajo, 170. Serie Educación, 4. Lima, Perú: IEP, CLACSO. Recuperado de <https://goo.gl/uquaJc>

- Cuenca, R., Ames, P., Córdova, S., Guerrero, L., Iguíñiz M., Muñoz, F. y otros (2009). *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006- 2009*. Lima, Perú: Foro Educativo. Recuperado de <https://goo.gl/B837Qq>
- Díaz, R. (2007). *Políticas, evaluación y metaevaluación en la reforma neoliberal: connivencia o acción transformadora*. Niño, L. (Comp.), *Políticas educativas: evaluación y metaevaluación*. Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional.
- Díaz, R. (2005). *Políticas educativas y protagonismo social de la educación pública. Opciones Pedagógicas*, 12 (28), 136-190.
- Diáz R. (2005). *Las políticas educativas en Colombia en la era neoliberal* (Tesis de posgrado). Universidad de Valencia. Valencia, España
- D.S. N ° 004-2013-ED. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 03 de mayo de 2013.
- Espinoza, J., Vilca, C. y Pariona, J. (2014). *El desempeño docente y el rendimiento académico en el curso de aritmética: conjuntos, lógica proposicional del cuarto grado de secundaria de la Institución Educativa Pamer de Zárate – San Juan de Lurigancho – Lima – 2014* (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle Lima, Perú. Recuperado desde: <https://goo.gl/fPTQB2>
- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8). Recuperado de: <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- Fontdevila, C. y Verger, A. (2015). *El discurso ambiguo del Banco Mundial respecto a los docentes. Un análisis de diez años de préstamos y asesoramientos*. Bruselas, Bélgica: Internacional de la Educación.
- Foro de Sevilla (2013). *Manifiesto: Por otra política educativa. Escuela pública de todos para todos*. Madrid, España. Ediciones Morata
- García, L. y otros (1996). *Los retos del cambio educativo*. Editorial Pueblo y Educación. La Habana Cuba
- Gentili, P. (2014). *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*. Caracas, Venezuela: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). República Bolivariana de Venezuela. Centro Internacional Miranda. Recuperado de <https://goo.gl/8uZaG9>
- Gobierno del Perú (2012). *Los primeros 365 días*. Lima Perú: Gobierno del Perú
- González, E. y Pons, H. (2002). Algunas consideraciones sobre el concepto de Administración Pública. En Dirección de Capacitación de Cuadros y Estudios de Dirección DCCED (Presidencia). *Congreso Internacional de Gestión Empresarial y Administración Pública*. Congreso llevado a cabo en el Ministerio de Educación Superior (MES), La Habana, Cuba.

- González, E. (Mayo de 2006). Reflexiones sobre las políticas públicas en la construcción del socialismo del siglo XXI. En Instituto de Filosofía, del Ministerio de Ciencia (Presidencia), *Conferencia Internacional la obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI*. Conferencia llevada a cabo en el Ministerio de Tecnología y Medio Ambiente de Cuba, La Habana, Cuba.
- González, E. (2009). *Las políticas públicas, una visión desde los fundamentos teóricos de la Economía Política de la Construcción del Socialismo*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba
- Gutiérrez, E. (2010). Un modelo de evaluación del desempeño docente que contribuye en la mejora de la calidad de los servicios educativos. En OEI (Presidencia), *Un congreso para que pensemos en todos, la educación que queremos* Conferencia llevado a cabo en el Congreso Iberoamericano de Educación Metas 2021, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://goo.gl/irPn3f>
- Iaies, G., Bonilla, J., Brunner, J., Halpern P., Granovsky, M. y otros (2003). *Evaluar las evaluaciones: Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE - Unesco.
- Iguíñiz, E. (2009). *Descentralización del Sistema Educativo*. Lima, Perú: Tarea - Asociación de Publicaciones Educativas. Recuperado de: <https://goo.gl/A1nfnM>
- IDEA Internacional (2008). *Estado: funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas*. Lima, Perú: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, Asociación Civil Transparencia (2008).
- Isch, L. (2012). Las políticas de evaluación docente y sus impactos. Andrade, Feldeber y Garnelo (Ed). *Educación y trabajo docente en el nuevo escenario latinoamericano: entre la mercantilización y la democratización del conocimiento*. Colección Políticas educativas y trabajo docente 6. (pp.81-100). Lima, Perú. Fondo Editorial de la Asociación Civil Universidad de Ciencias y Humanidades.
- Isoré, M. (2010). *Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura*. Santiago de Chile, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe PREAL.
- Juárez, A. (2012). *Desempeño docente en una institución educativa policial de la región callao*. (Tesis de posgrado). Universidad San Ignacio de Loyola. Lima, Perú. Recuperado de: <https://goo.gl/bPCQCJ>
- Krutetski, V.A (1989). *Psicología*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo Educación.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. CEPAL. Recuperado de: <https://goo.gl/vU7DLe>
- Leontiev, A. N (1986). Sobre la formación de las capacidades. En Iliasov, I. y Liaudis V. (Comp.), *Antología de la Psicología Pedagógica y de las Edades*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación.
- Ley N° 24029. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 15 de diciembre de 1984.
- Ley No 28044. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 18 de julio de 2002.
- Ley N° 2906. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 12 de julio de 2007.
- Ley N° 29944. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 25 de noviembre de 2012.
- Lora, J. y Recéndez, M. (2009). *La Universidad en la era del neoliberalismo*. Lima, Perú: Fondo Editorial UCH.
- Manzi, J., González, R. y Sun Y. (2011). *La Evaluación Docente en Chile*. Santiago, Chile: Centro de Medición MIDE UC.
- Marcano, L. (2006). *Modelo de evaluación de desempeño profesional docente* (Tesis de posgrado). Universidad Pedagógica Félix Varela, Santa Clara, Cuba. Recuperado de <https://goo.gl/rBZaXH>
- Martínez, F. (2016). *La evaluación de docentes de educación básica. Una revisión de la experiencia internacional*. México DF, México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE. Recuperado de <https://goo.gl/vr8n97>
- Massón, R. (2012). *Historia y perspectiva de la educación comparada*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación.
- Massón, R. y Torres, A. (2009). *Las políticas, sistemas, problemas, corrientes y tendencias educativas en el contexto de la educación latinoamericana. Un análisis comparativo*. La Habana, Cuba: Educación Cubana. Recuperada: <https://goo.gl/qin23a>
- Massón, R. y Torres, A. (2009). La Unesco, las políticas y los sistemas educativos de los países de la región latinoamericana. *Varona*, 48 (49), pp.15-23, 2009.
- Massón, R. y Fiallo, J. (2006). Situación actual de los sistemas y políticas educativas de países latinoamericanos y su influencia en los profesores. *Varona*, 45 (44), pp.16-27, 2009
- Massón, R. et al. (2006). *Educación Comparada. Teoría y Práctica*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo Educación.
- Ministerio de Educación (2017). *Rúbricas de observación para la Evaluación del Desempeño Docente*. Lima, Perú: Minedu.

- Ministerio de Educación (2016). *El impulso de la carrera. Política de revalorización docente en el Perú*. Lima Perú: Minedu.
- Ministerio de Educación (2016). *Plan Estratégico Sectorial Muntianual PESEM 2016-2021*. Lima, Perú: Minedu. Recuperado de <https://goo.gl/oVKHsB>
- Ministerio de Educación (2012). *Plan Estratégico Sectorial Muntianual PESEM 2012-2016*. Lima, Perú: Minedu. Recuperado de <https://goo.gl/oVKHsB>
- Ministerio de Educación (2013). *Marco de Buen Desempeño Docente* Lima, Perú: Minedu. Recuperado de <https://goo.gl/4eidik>
- Mourshed, M. y Barber, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe PREAL
- Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2010). *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo*. Santiago de Chile, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe PREAL.
- Nieto, D. (2009). *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2009). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*. Paris, Francia: OCDE.
- OCDE (2015). *Política educativa en perspectiva 2015: Hacer posibles las reformas*. Madrid, España: Fundación Santillana.
- OCDE (2016a). *Panorama de la educación 2016: Indicadores de la OCDE*. Madrid, España: Fundación Santillana.
- OCDE (2016b). *Estrategia de competencias de la OCDE reporte diagnóstico: Perú*. Lima, Perú: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú
- OCDE (2016c). *Avanzando hacia una mejor educación para Perú*. Lima, Perú: OCDE
- Ojeda, J. (2010). Evaluación del desempeño del docente de la unidad educativa “Prof. Fernando Ramírez”. *Icono*, 2 (8), 58-70. Recuperado de <https://goo.gl/FqkqdB>

- Pablos, G., Ortiz, G. y Pons, H. (2009, 17 junio). La evaluación de políticas públicas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de www.eumed.net/rev/ccss/04/srd.htm
- Paiva, M. (2007). *Carrera Pública Magisterial, Luces y sombras de la norma aprobada* (Ley N° 29062). Tarea - Asociación de Publicaciones Educativas. Lima Perú. Recuperado de <https://goo.gl/z4DQyK>
- Parra, I. (2002). *Modelo didáctico para contribuir a la dirección del desarrollo de la competencia didáctica del profesional de la educación en formación inicial* (Tesis de posgrado). Instituto Superior Enrique José Varona, La Habana, Cuba.
- Pérez, Y., Valiente, P. y Velásquez, M. (2004). La formación de profesores en la Política Educativa cubana. *Iberoamericana de Educación* 33(3), 8-17. Recuperado el 30 de marzo de 2016, desde: <http://rieoei.org/profesion27.htm>
- Piña, R. (2010). *El desempeño docente y su relación con las habilidades del estudiante y el rendimiento académico en la universidad particular de Iquitos* (Tesis de posgrado). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú. Recuperado de <https://goo.gl/UU86a6>
- Ponce, A. (2005). *Educación y lucha de clase*. Madrid, España: Editorial Akal.
- Pons, H. y González, E. (2001). *Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Cuestiones Fundamentales*. La Habana, Cuba: Centro de Estudio de Economía y Planificación. MEP.
- Pons, H. (2000). *Reflexiones acerca del concepto de política pública*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba.
- Pretovski, A.V (1982). *Psicología General*. La Habana Cuba: Editorial Pueblo y Educación.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional modelo de estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia* (21), Caracas, Venezuela, 74-116
- Ramos, R. (2012). *La educación en América Latina. Enfoque desde la institucionalidad del orden mundial capitalista*. Saarbrücken, Alemania: Editorial Académica Española.
- Ramos, J. (2003). *Nueva educación o reforma neoliberal. A propósito de la ley marco de educación*. Lima, Perú: Ediciones Escuela Pública.
- Ravela, P., Valdés, H., Jurado, F., Gonzales D, Guzmán, C., Bautista, J. y otros (2008). *La evaluación externa en seis países de américa latina: balances y retos*. Bogotá, Colombia: Universidad San Buenaventura.

- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid, España: Ediciones Morata.
- Robalino, M. (2015). *Políticas Educativas y Valorización de la Profesión Docente. Una Revisión de las Políticas Educativas Nacionales Gubernamentales en Ecuador y Perú 1995-2010* (Tesis de posgrado). Universidad federal de Minas Gerais, Bello Horizonte, Brasil. Recuperado de <https://goo.gl/k1J58D>
- Romero, A. (2014). *Evaluación del desempeño docente en una red de colegios particulares de Lima* (Tesis de posgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Recuperado de: <https://goo.gl/vYG7Ed>
- Rosental, M. y Iudin, P. (1984). *Diccionario Filosófico*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Pueblos Unidos.
- Rubinstein, S. L. (1986). *El problema de las capacidades y las cuestiones relativas a la teoría psicológica. En: Antología de la Psicología Pedagógica y de las Edades*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación.
- Rueda, M. (2009). La evaluación del desempeño docente: consideraciones desde el enfoque por competencias. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11 (2). Recuperado de <https://goo.gl/EkP7Km>
- Ruiz, C. (2002). *Manual para la elaboración de políticas pública*. México DF, México: Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés P y V Editores.
- Saforcada, F. (2010). Imposición de política y movimiento de resistencia. Los sentidos de la autonomía en el campo educativo. En P. Gentili [et.al] *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO.
- Santiago, P. (2009). Entender la Evaluación Docente dentro de un marco conceptual integral. OCDE-SEP (Ed). *Hacia un sistema de evaluación docente en México: Prácticas internacionales, criterios y mecanismos* (pp. 34-68). México DF, México: OCDE.
- Say, R. (2012). *La evaluación del desempeño laboral de los docentes de nivel medio de los centros educativos privados en la ciudad de Quetzaltenango* (Tesis de pregrado). Universidad Rafael Landívar, Quetzaltenango, México. Recuperado de: <https://goo.gl/Bw8ifq>
- Schmelkes, S. (2014). Tema sobre evaluación del desempeño. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC-Unesco (Ed), *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual* (pp. 153-185). Santiago de Chile, Chile: Unesco. Recuperado de <https://goo.gl/VSHShM>

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLÁN (2015). *Guía para la formulación de políticas públicas*. Guatemala, Guatemala: Editorial Servi prensa.
- Subaldo, L. (2012). *Las repercusiones del desempeño docente en la satisfacción y el desgaste del profesorado* (Tesis de posgrado). Universidad de Valencia, Valencia, España. Recuperado de <https://goo.gl/iT22QE>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE (2009). *Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. Santiago, Chile: Gobierno de Chile. Recuperado de <https://goo.gl/VZ31hP>
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.). *La nueva administración pública* (pp.221-312). Madrid, España: Alianza Editorial. Recuperado de <https://goo.gl/tH8kB9>
- Tiana, A. (2003). ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación? En IIPE (Ed.) *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (112-132). Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE – Unesco.
- Torres, M. (2000). *Itinerarios por la educación latinoamericana*. Cuadernos de Viajes. Barcelona, España: Paidós Iberica.
- Torres, C. (2013). Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas. *Avances*, 15 (1), 54-63. Recuperado de <https://goo.gl/c5KWUy>
- Unesco (1991). *Proyecto Principal de Educación en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC-Unesco. Recuperado de <https://goo.gl/3iPjtb>
- Unesco (2007). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. Santiago de Chile, Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC-Unesco. Recuperada de <https://goo.gl/YVEcD1>
- Unesco (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC-Unesco. Recuperada de <https://goo.gl/TbwQkm>
- Unesco (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile, Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC-Unesco.

- Unesco (2014). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago de Chile, Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREACL-Unesco. Recuperada de <https://goo.gl/VSHShM>
- Unesco (2015). *Guía para el desarrollo de políticas docentes*. París, Francia. Recuperada de <https://goo.gl/U3dVnp>
- Unesco (2015). *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?* París, Francia: Unesco.
- Unesco (2016). *Evaluación de desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016*. Santiago de Chile, Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREACL-Unesco.
- Unesco (2016). *Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México*. Santiago, Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREACL-Unesco.
- Universidad Peruana Cayetano Heredia (2011). *Conceptos básicos sobre evaluación de los aprendizajes en la formación continua*. Lima, Perú: Facultad de Educación.
- Urriola, K. (2013). *Sistema de evaluación del desempeño profesional docente aplicado en Chile. Percepciones y vivencias de los implicados en el proceso. El caso de la ciudad de Concepción* (Tesis de posgrado). Universidad de Barcelona, Barcelona, España. Recuperado desde: <https://goo.gl/drLYf1>
- Valdés, H. (2004). *El desempeño del maestro y su evaluación*. Editorial Pueblo y Educación. La Habana Cuba.
- Valdés, H. (2005). *Calidad y equidad de la educación: concepciones teóricas y tendencias metodológicas para su evaluación*. La Habana, Cuba: Educación Cubana.
- Vallejos, E. (2013). *El impacto de la implementación de las TIC en la Evaluación del Desempeño Laboral del docente universitario: Estudio de casos del uso de PAI-DELA por los docentes de la FGAD-PUCP en el período 2010-2011* (Tesis de posgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

ANEXO

1. RECOMENDACIONES INTERNACIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

Principales recomendaciones internacionales y nacionales en materia de evaluación del desempeño docente

En relación con las recomendaciones internacionales de los organismos financieros internacionales en torno a la evaluación del desempeño, como política docente, se identificaron las siguientes publicaciones:

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

“Los docentes son importantes: cómo atraer, formar y retener a los docentes eficientes” (Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers) fue publicado por la OCDE en 2005. En esta publicación la OCDE recomienda el desarrollo de una política magisterial que no solo busque atraer y formar docentes eficientes, sino también asegurar que los docentes trabajen en un ambiente que facilite el éxito y que los docentes eficientes deseen continuar en la docencia.

Con relación a los propósitos de la evaluación docente, la OCDE considera que esta política docente es un factor de retención de los docentes eficientes en las escuelas, tiene como objeto mejorar su trabajo en el aula, en la medida que brindaría oportunidades para que el trabajo de los docentes se reconociera y celebrara y para que ayudara a los docentes y las escuelas a identificar las prioridades de formación profesional. Asimismo, permite

proporcionar una base para recompensar a los docentes por un desempeño ejemplar (modelo). Entre las principales recompensas se identifica: el ascenso a dos niveles en su escala salarial; incentivos con asignaciones de tiempo libre, periodos sabáticos; oportunidades para una investigación basada en la escuela; y apoyo para estudios de posgrado u oportunidades de formación continua.

Sobre las implicaciones de políticas de la evaluación del desempeño, se identifica evaluar y recompensar la enseñanza eficaz, así como reaccionar frente a los docentes ineficientes. En relación a la evaluación y recompensa de la enseñanza eficaz, esta requiere: i) asegurar que las mediciones usadas para evaluar el desempeño de los docentes tengan una amplia base para reflejar los objetivos de la escuela, y tomar en cuenta los contextos de la escuela y del aula en las cuales los docentes trabajan, asimismo, ii) que dicha evaluación debe centrarse en una evaluación regular, continua, de los docentes que proporcione retroinformación clara y constructiva a los docentes sobre su desempeño y conjuntamente identificar las estrategias apropiadas de desarrollo. En relación a la reacción frente a los docentes ineficientes si no ocurren mejoras en el desarrollo de las estrategias de formación en servicio formativas, esta requiere: i) de procedimientos simples, transparentes y aceptados por las autoridades externas a la escuela y los representantes de la profesión docente, para sacar a los docentes ineficientes del sistema escolar o moverlos a funciones no relacionadas con la enseñanza, asimismo ii), la toma de decisiones debe considerar que los mecanismos de apelación protejan los derechos individuales de los docentes.

“Entender la Evaluación Docente dentro de un marco conceptual integral” fue publicado por la OCDE en 2011. En esta publicación se detalla sobre la importancia de la evaluación de docentes y los componentes del modelo integral de evaluación del desempeño de los docentes (Ver Figura 1).

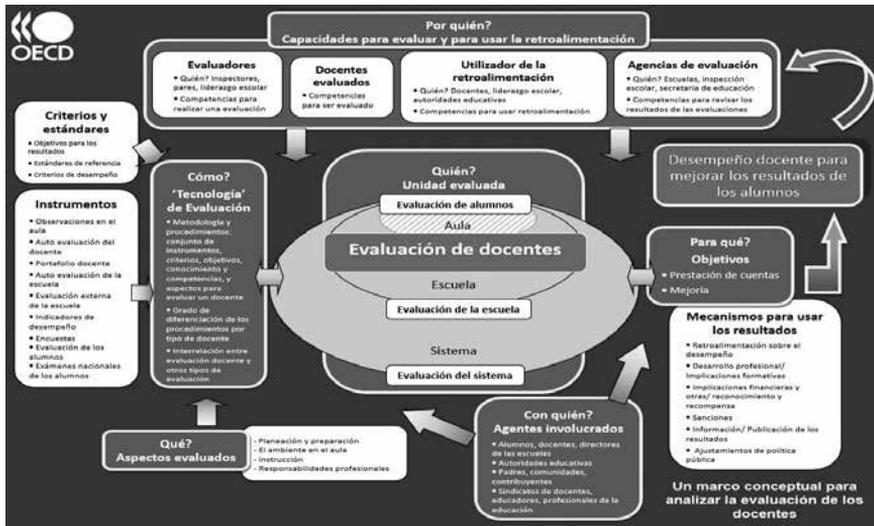


Figura 1: Un marco conceptual para analizar la evaluación de los docentes (OCDE, 2009)

Fuente: Santiago (2009). Entender la Evaluación Docente dentro de un marco conceptual integral

Sobre la importancia de la evaluación de docentes se precisa que los docentes son cruciales para mejorar los estándares educativos, asimismo, que el monitoreo y la evaluación efectivos de la enseñanza son cruciales para la mejora continua de la calidad de la enseñanza. Del mismo modo, la mejora continua de la calidad de la enseñanza se entiende como la ayuda al docente para identificar cómo mejorar sus prácticas docentes, a partir del desarrollo del feedback sobre su desempeño y como rendición de cuentas por su desempeño y progreso en su carrera con base a prácticas docentes con eficacia comprobada.

Entre los componentes del modelo integral de evaluación del desempeño de los docentes, se identifica al componente diseño. En este componente el gobierno y los sistemas educativos deben tomar en cuenta los retos que deben afrontar, las responsabilidades de los diferentes actores educativos que participan en los esquemas de evaluación docente y la articulación con los otros esquemas de evaluación dentro del sistema escolar.

Respecto a los retos que deben afrontar los sistemas educativos La evaluación de los docentes tiene que ser enmarcada en el contexto de los objetivos generales del sistema escolar. En tal sentido, el objetivo último de la evaluación docente es asegurar que contribuya a la mejoría de los resultados de los alumnos como consecuencia de un incremento en la eficacia docente y de mejores prácticas de enseñanza. Asimismo, el desarrollo de un modelo de evaluación docente depende de las prácticas instaladas en el sistema escolar (por ejemplo, la extensión de la autonomía de las escuelas, la cultura de evaluación). La evaluación de los docentes tiene que ser enmarcada en el contexto de las políticas generales de docentes, es decir, asegurar una articulación con los otros elementos de las políticas docentes, por ejemplo: de formación, selección y contratación, inducción, carrera profesional, estructura de incentivos. La evaluación docente tiene un doble objetivo: mejorar las prácticas docentes identificando fortalezas y áreas para el desarrollo profesional y asegurar la rendición de cuentas de los docentes asociando la evaluación a consecuencias para el docente. Existe una tensión entre las funciones de mejoría y de rendición de cuentas. Esto implica combinar ambas funciones de mejoría y rendición de cuentas en un modelo único de evaluación docente.

En cuanto a las responsabilidades de los diferentes actores educativos que participan en los esquemas de evaluación docente, se identifican a las autoridades educativas, las agencias para la evaluación (como por ejemplo los inspectores), las escuelas, líderes escolares y los docentes. Mientras que, la articulación con los otros esquemas de evaluación dentro del sistema escolar se entiende como la articulación entre la evaluación de los alumnos, las escuelas y del sistema escolar.

En lo referente a los procedimientos, los sistemas educativos deben tomar en cuenta: el carácter y naturaleza de la evaluación de docentes; los estándares, los aspectos evaluados y los criterios de evaluación; y los instrumentos y fuentes de información a considerar.

Sobre el carácter y naturaleza de la evaluación de docentes. En este aspecto se debe resolver: la cobertura (qué cantidad de docentes serán evaluados), el carácter del proceso (obligatorio o voluntario), la responsabilidad (Dirigido desde el exterior o basado en la escuela) y la frecuencia.

Referente a los estándares, los aspectos evaluados y los criterios de evaluación. Los sistemas educativos deben contar con estándares de referencia para evaluar a los docentes, deben ser enunciados de lo que se espera que un docente conozca y sea capaz de hacer (“buenas” prácticas de enseñanza). Dichos estándares de referencia deben ser definidos con respecto a los diversos aspectos a evaluar: planeación y preparación, el ambiente en el aula, la instrucción y las responsabilidades profesionales. Asimismo, deben establecer criterios de evaluación para determinar el nivel de desempeño de cada docente en cada uno de los aspectos evaluados.

Respecto a los instrumentos y fuentes de información a considerar; son las observaciones en el aula, la definición de objetivos y entrevistas individuales, la auto evaluación, el portafolio docente, las formas estandarizadas para reportar el desempeño, los exámenes docentes sobre competencias generales o de una materia, las encuestas con padres y alumnos y los resultados de los estudiantes.

Sobre las competencias para la evaluación de docentes y para usar la retroalimentación, los sistemas educativos deben tomar en cuenta: las opciones de los evaluadores y el desarrollo de las habilidades para la evaluación.

Las opciones de los evaluadores. Si bien la función de evaluador es tradicionalmente ejercida por docentes (internos o externos), inspectores externos y directivo(s) escolar(es), la participación de múltiples evaluadores es considerada normalmente como una práctica exitosa.

El desarrollo de las habilidades para la evaluación. Los evaluadores deben desarrollar habilidades para garantizar la legitimidad de los mismos, así como para hacer un uso efectivo de los resultados. Entre las áreas para el desarrollo de las habilidades de los evaluadores se debe considerar: las teorías y metodologías de evaluación educativas, los conceptos de calidad educativa, el desarrollo de instrumentos, incluyendo aquellos destinados a medir la confiabilidad y la validación de las herramientas de observación y de otras herramientas, los aspectos psicológicos de la evaluación, la valoración cuantitativa de la evaluación, y las habilidades de comunicación y retroalimentación relacionadas con la evaluación. Además, se debe considerar una formación específica para los líderes escolares y los docentes.

En cuanto al uso de los resultados de la evaluación se deben diferenciar los resultados formativos de los sumativos o de rendición de cuentas. Los resultados formativos pueden ser usados para la identificación de áreas de mejora para los docentes, conllevando a la preparación de planes individuales de mejora que toman en cuenta el plan general de desarrollo de la escuela. Así como de contribuir en la creación de una profesión docente intensiva en conocimiento en la que los docentes: desarrollen un rol de investigación en paralelo a su rol de enseñanza; se comprometan más activamente en la adquisición de nuevo conocimiento; y que se beneficien de las estructuras de apoyo para mejorar. Los resultados ligados a la rendición de cuentas pueden ser usados para: el progreso en la carrera profesional, las decisiones en momentos importantes en la carrera, las recompensas basadas en el buen desempeño, y las sanciones a los docentes ineficaces.

Sobre la implementación, los sistemas educativos deben afrontar múltiples retos para alcanzar una implementación exitosa y considerar los costos vs. los beneficios.

Entre los múltiples retos a afrontar para alcanzar una implementación exitosa se identifica: la existencia de una cultura defensiva con respecto a la evaluación, poca tradición de evaluación entre pares, de retroalimentación y de compartir las prácticas de enseñanza; los retos técnicos relacionados con experiencia profesional limitada de aquellos responsables de llevar a cabo la evaluación; el sentimiento de injusticia de los evaluados; el excesivo trabajo administrativo inherente al proceso de evaluación; la falta de recursos para aspectos relacionados con los procedimientos de la evaluación docente, en particular el tiempo requerido para el trabajo de desarrollo, la observación y la retroalimentación; la importancia de reconciliar los intereses divergentes de los actores interesados; la importancia de la experiencia en la efectividad de las políticas y prácticas de la evaluación docentes; e importancia de ganar el apoyo de los docentes.

Un sistema educativo que asuma un modelo integral de evaluación de docentes tendría diferentes ventajas, como: analizar diferentes fuentes de evidencia sobre la práctica docente responde a la necesidad de consolidar un proceso de evaluación confiable y justo, así como la participación de múltiples evaluadores es vista como una práctica exitosa. Pero también

implica mayores costos directos e indirectos en cada una de las etapas: a) alcanzar acuerdos sobre el diseño del sistema, requiere tiempo para las discusiones y para las consultas con los diferentes actores; b) la formación de evaluadores es cara y requiere tiempo; c) llevar a cabo los diferentes procedimientos de la evaluación implica trabajo extra, tanto para los docentes, como para los evaluadores; y d) alinear la evaluación docente con otras reformas educativas, por ejemplo sobre desarrollo profesional docente, requiere de más recursos educativos.

“Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes”, publicado por la OCDE en 2011. En esta publicación la OCDE considera que los sistemas educativos deben permitir que todos los niños tengan acceso a la educación básica y mejorar el aprendizaje del alumno. En tal sentido, un factor clave para mejorar el aprendizaje del alumno es la calidad de la enseñanza, en la medida que la calidad de la enseñanza, y por ende el desempeño individual de cada maestro, es el factor que más influye en el avance del alumno. La OCDE tiene evidencias convincentes de que un mayor logro educativo se relaciona, de manera estrecha, con el crecimiento económico, beneficiando así tanto a la sociedad como al individuo. Por tal motivo, los sistemas de evaluación docente deben contribuir a garantizar que todo salón de clases cuente con un maestro eficaz, incluso en los ambientes más adversos.

Sin embargo, como es difícil mejorar lo que no se mide, la OCDE recomienda una evaluación de maestros en servicio para la rendición de cuentas y la mejora, entendido como un proceso equitativo y confiable que debería permitir que los maestros de todos los niveles del espectro de desempeño puedan mejorar, ser reconocidos y contribuir a los resultados educativos generales.

Con relación al enfoque de rendición de cuentas que se asume, este debe no solo poner atención en la rendición de cuentas basada en la escuela como unidad, sino también en la rendición de cuentas de docentes conforme a estándares profesionales. En esa lógica, un sistema educativo que ha establecido estándares de desempeño para los maestros debe ofrecer oportunidades para desarrollar las capacidades que les permitan alcanzar el desempeño previsto, así como de proporcionar diferentes formas de in-

centivos a los maestros para motivarlos para que busquen oportunidades de generar aptitudes y tengan mejores posibilidades de alcanzar los estándares. Mientras que para los maestros que rebasen los estándares de desempeño se les puede ofrecer una mayor compensación para que sigan mejorando su práctica.

Uno de los conceptos que aparecen en este documento es el concepto del umbral de capacidad en la rendición de cuentas docente (Ver figura 2), el cual es definido como la distancia entre el desempeño promedio de los maestros y los estándares de desempeño; variará dependiendo de la calidad general de la fuerza docente. Según este modelo los maestros que se desempeñan por debajo de su capacidad natural deberían recibir, en teoría, solo el salario básico obligatorio, mientras que para los maestros que se desempeñan al límite de su capacidad natural, los incentivos y opciones de capacitación deberán permitirles, en teoría, aumentar su capacidad y alcanzar los estándares de desempeño establecidos por el sistema y superarlos, en su caso. No obstante, si un maestro que debería alcanzar o superar los estándares de desempeño de manera natural, mediante su esfuerzo y capacidades personales, incluso sin tener que aumentar sus capacidades, no lo consigue, la rendición de cuentas tendría que ser lo bastante fuerte para hacer que el maestro se motive a trabajar con el esfuerzo adecuado (es decir, esforzarse más) y que también busque diversas oportunidades para aumentar su capacidad. El escenario óptimo a lograr en términos de recursos y aprendizaje de alumnos es contar con la mayor cantidad posible de maestros que se desempeñen en el umbral de su capacidad. En teoría, esto por sí solo aumentaría el desempeño docente promedio y el desempeño de alumnos de manera automática, sin que el sistema necesite aumentar las capacidades o proporcionarles otros estímulos para este fin.

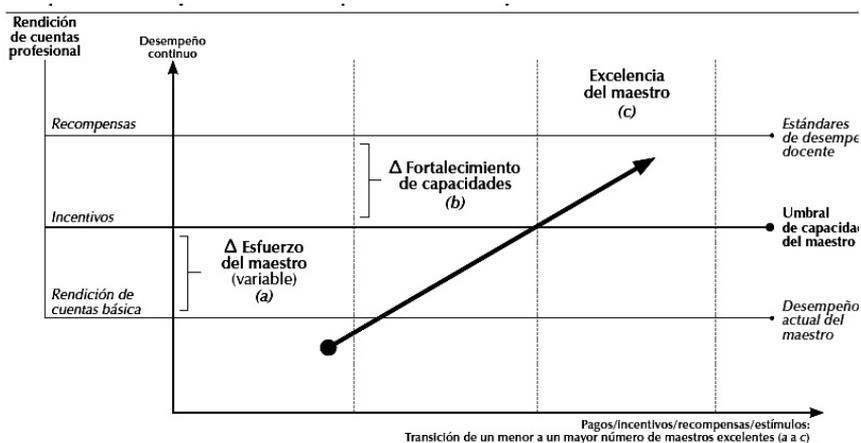


Figura 2: Representación esquemática del concepto del umbral de capacidad en la rendición de cuentas docente

Fuente: Santiago (2011). Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes

En relación a la utilidad de este modelo se identifican tres razones: i) además de atraer y conservar en la profesión a los más brillantes y mejores maestros, es muy importante mejorar y apoyar a los maestros en servicio; ii) se espera que los maestros realicen un esfuerzo mayor para cumplir con una conducta profesional mínima y esperada de todos los docentes; iii) las conductas de los maestros que se relacionan más con el esfuerzo que con la capacidad, como son la asistencia, la puntualidad y el tiempo efectivo dedicado a la enseñanza, tienen efectos importantes en el aprendizaje de los alumnos.

De esta manera, el modelo basado en el concepto del umbral de capacidad docente, permite asociar claramente la rendición de cuentas con los incentivos docentes en un desempeño continuo. Además, al aumentar la rendición de cuentas en un sistema para que los maestros trabajen a su capacidad máxima, puede haber posibles ganancias sustanciales en el desempeño promedio del maestro y el aprendizaje de los alumnos. Esto tiene implicaciones directas en las políticas públicas tanto en el diseño de los criterios de evaluación docente, como en el de las medidas del desempeño docente y escolar. Por ende, la meta final de un sistema de rendición de cuentas que incluya incentivos basados en el desempeño sería, por ejemplo,

hacer que tantos maestros como sea posible pasen primero del esfuerzo del maestro al fortalecimiento de capacidades y después a la excelencia del maestro. Este proceso se vería reflejado en el desempeño de los sistemas educativos conforme logren pasar de “deficiente” a “bueno” y de “bueno” a “excelente”, en términos de los logros de sus alumnos.

En función a este modelo de rendición de cuentas, la OCDE considera las siguientes recomendaciones específicas sobre la evaluación docente: a) Establecer una estructura de liderazgo y reglas claras para la gobernanza del sistema de evaluación; b) Establecer una unidad técnica responsable de la implementación de la evaluación; c) Elaborar estándares de enseñanza; d) Diseñar un modelo de evaluación de maestros en servicio que evolucione poco a poco y pase de ser de un sistema solo formativo a uno que combine aspectos tanto formativos como sumativos; e) Definir los instrumentos para el sistema de evaluación de los maestros en servicio, f) Elaborar un sistema de apoyo para el desarrollo basado en la escuela que genere la mejora de la práctica docente; g) Formar evaluadores; h) Reducir las cargas administrativas de supervisores y directores, y aumentar la autonomía escolar; i) Preparar un programa que permita a las evaluaciones estandarizadas nacionales (ECE para Perú) medir el valor agregado; j) Obtener el respaldo de los actores implicados claves para establecer el sistema de evaluación docente; k) Poner a prueba y evaluar el diseño, los instrumentos y los evaluadores en distintos contextos, antes de echar a andar el sistema de evaluación en todo el sistema escolar.

“Avanzando hacia una educación para Perú”, fue publicado por la OCDE en 2016. Este estudio parte de la idea de que el Perú ha experimentado un considerable progreso socioeconómico y una mejora del bienestar en las últimas dos décadas gracias a una combinación de sólidas políticas macroeconómicas, la implementación de programas de protección social y unas condiciones externas favorables. Sin embargo, se evidencia una clase media vulnerable y un estancamiento en la trampa del ingreso medio, la cual exige la implementación de reformas estructurales que promuevan un mayor crecimiento inclusivo en el Perú. Esto exige avanzar hacia un modelo económico más diversificado y con mayor productividad, en un desafiante contexto actual de menores precios de las materias primas, y hacia

un diseño óptimo de sus políticas sociales que fomenten la competitividad y la equidad.

La inversión en educación y en habilidades cumple precisamente este doble objetivo. Tanto la educación como las habilidades son un derecho fundamental para todos los ciudadanos y juegan un papel decisivo en el desarrollo del país ya que promueven mayor igualdad e inclusión social y los avances tecnológicos y de productividad necesarios para fomentar un mayor desarrollo inclusivo en el Perú.

Este estudio revisa las recientes políticas adoptadas e implementadas en el campo de la educación en el Perú entre las cuales se identifican: la revalorización de la carrera docente, la mejora en la calidad del aprendizaje, la modernización de la gestión educativa y la inversión en infraestructura educativa. Estas medidas buscan fomentar una mayor cobertura y calidad de la educación para todos los peruanos.

Como lo afirma este estudio, la ambiciosa agenda educativa que necesita Perú debería enmarcarse en una política de Estado independiente del ciclo político, es decir que la reforma educativa, ya iniciada en el país, debería tener continuidad, con el fin de cumplir con el reto pendiente de contar con una educación de calidad y equitativa en todo el país y en todos los niveles educativos. Además, se precisa que una mayor inversión en educación es, sin duda, necesaria, y a este respecto, la política tributaria ha de jugar un papel fundamental.

Sobre la mejora de la calidad de la educación para todos los peruanos, en este informe se precisa que el Perú ha realizado mejoras significativas entre 2006 y 2013 en las competencias adquiridas en educación primaria, superando, en la mayoría de los casos, el promedio de la región en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de 2013. Sin embargo, la diferencia se mantiene significativa frente a Chile que tiene el mejor desempeño de la región. Esta situación es peor, si se compara con algunos países de la región y, en particular, con los países de la OCDE. Los bajos resultados del país en las mediciones internacionales del aprendizaje siguen indicando que el gran reto por delante es elevar la calidad de la educación para todos los peruanos.

Con respecto al rango en que se sitúa el Perú con relación al resto de países, los resultados de PISA 2012 revelan que los jóvenes de 15 años en el Perú, que seguían en el sistema educativo, tuvieron, en promedio, un rezago de 8 meses de escolaridad con respecto a la media de los países participantes de América Latina y alrededor de 3 años de retraso de escolaridad con el estudiante promedio de la OCDE. Estas diferencias en el rendimiento escolar según la OCDE están estrechamente vinculadas a factores socioeconómicos y culturales (lingüísticos).

Sobre la calidad de la enseñanza se afirma que esta es uno de los principales factores que afecta el rendimiento de los estudiantes. Entre los principales problemas que aquejan a la profesión docente que han sido uno de los principales factores detrás de la mala calidad de la educación en el Perú, se identifican: la inadecuada formación del profesorado, la insuficiente remuneración, y un marco regulatorio que no incentiva el profesionalismo. Esta situación es evidente en la educación infantil donde la baja supervisión de los profesores a los niños y una inadecuada interacción con los padres de familia, es una constatación.

Frente a los desafíos de impulsar el desempeño educativo y favorecer una calidad de educación para todos, en el Perú se ha realizado una serie de políticas y reformas que permiten cerrar estas brechas, en especial aquella que busca la mejora de la profesión docente. Entre los importantes avances realizados por el gobierno peruano entre 2012-2016 para mejorar el desempeño de los maestros y la profesión docente, es la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial de 2012. Esta reforma tiene como objetivo introducir criterios meritocráticos en el desarrollo de la carrera docente, mejores condiciones de trabajo, salarios variables ligados al rendimiento y acciones que incentivan la promoción del desarrollo profesional continuo, es decir es un importante paso hacia adelante para mejorar la calidad de la educación en el Perú.

Sobre la evaluación del desempeño docente, este estudio parte por reconocer que los docentes son los pilares fundamentales del sistema educativo. En tal sentido, la introducción de procesos de evaluación para poner la meritocracia en el epicentro de la carrera docente y mejorar la remunera-

ración de los docentes, es un paso acertado para permitir que la profesión recobre el prestigio social y logre atraer a los mejores talentos.

En relación a las características que el sistema de evaluación del desempeño docente debería tener, la OCDE sugiere que: i) los criterios e instrumentos que permitan capturar la calidad de la enseñanza, acercándose en la mayor medida posible a la práctica docente en el aula; ii) el aspecto formativo de la evaluación debe permitir dar retroalimentación a los docentes y encaminarlos hacia las oportunidades de formación que les permitan mejorar sus prácticas.

Banco Mundial (BM)

“Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe”, de la “Serie del Foro sobre Desarrollo de América Latina”, dirigido por Bárbara Bruns y Javier Luque, fue publicado por el BM en 2014. Esta publicación basada en una investigación realizada en más de 15 000 aulas de 3 000 escuelas primarias y secundarias de 7 países de América Latina, parte de la idea de que el capital humano contribuye al crecimiento económico, en ese sentido lo que importa no son los años de escolarización que completan los estudiantes, sino lo que verdaderamente aprenden. Esta tesis se basa en los resultados de los países en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) – 2012, los cuales demostraron que un país cuyo desempeño promedio en las pruebas internacionales es una desviación estándar superior a otro, obtendrá cerca de 2 puntos porcentuales más de crecimiento anual del PIB a largo plazo. Esta tendencia entre países de todos los niveles de ingresos, entre regiones y entre países dentro de las regiones fue verificada por Hanushek y Woessmann (2012). Entonces, si las diferencias entre el nivel promedio de las capacidades cognitivas de los países se correlacionan sistemática y sólidamente con las tasas de crecimiento económico a largo plazo, la calidad —en términos de mayor aprendizaje de los estudiantes— es la que produce los beneficios económicos de invertir en educación.

Otra de las ideas que defiende este informe, es que la calidad de los profesores impulsa el aprendizaje. Esto se explica porque una vez que los niños ingresan a la escuela, ningún otro factor, con excepción del contexto

familiar, es tan importante en el futuro del ser humano como la calidad de los profesores. Según el Banco Mundial, los alumnos que tienen profesores de bajo desempeño pueden manejar un 50% o menos del plan de estudio correspondiente a ese grado, mientras que los que tienen buenos profesores alcanzan, en promedio, los logros de un año escolar, y los que tienen profesores excelentes avanzan 1,5 niveles o más. Asimismo, la exposición a tan solo un profesor sumamente eficaz mejora las tasas de participación de los estudiantes en las universidades y posteriormente, sus ingresos. En tal sentido, este informe precisa que cuando los estudiantes pasan por una serie de profesores excelentes o de bajo desempeño, a lo largo de varios años, los efectos se potencian, y pueden dar lugar a brechas insalvables en los niveles de aprendizaje. Ningún otro atributo de las escuelas genera un impacto semejante en los logros educativos.

La realidad de los docentes latinoamericanos, según este estudio, es que millones de ellos no proveen a sus estudiantes la calidad de instrucción necesaria para hacerlos competitivos en un mundo cada vez más globalizado. Entre las causas que han producido un escaso profesionalismo en el aula y magros resultados educativos que se identifican, tenemos: los estándares son poco exigentes para el ingreso a la docencia; los candidatos son de baja calidad; los salarios, los ascensos y la seguridad del empleo están desvinculados del desempeño, y existe un liderazgo deficiente en las escuelas. Esto evidenciaría que la baja calidad de los profesores es la gran limitante para que la región alcance un nivel educativo a la par de los países desarrollados.

Estas evidencias han llevado a formular políticas y a investigar la manera de identificar a los profesores eficaces. Para este informe, una definición amplia de calidad docente debe abarcar numerosas características y dimensiones del desempeño de los profesores. Pero la capacidad de los profesores de asegurarse de que sus alumnos aprendan es la condición imprescindible para que los estudiantes y los países reciban los beneficios económicos y sociales de la educación.

Otra de las ideas que sostiene este informe, es que para lograr avances concretos y elevar la calidad de los profesores de América Latina y el Caribe, el Banco Mundial considera que será necesario atraer a candidatos de alto nivel, separar continua y sistemáticamente de sus cargos a quie-

nes demuestren el desempeño más bajo, y motivar a las personas para que continúen refinando sus capacidades y trabajando duro durante una larga carrera.

El desarrollo de profesores de excelencia, como responsabilidad del sistema escolar, implica evaluar, gestionar y respaldar el desarrollo de cada profesor individual en su oficio y conformar una comunidad profesional de profesores, tanto dentro de las escuelas como en el sistema escolar en su conjunto. En este sentido, las tareas esenciales son cuatro: inducción, entendido como el respaldo al desarrollo de los profesores durante los primeros cinco años de enseñanza, período crucial; evaluación, entendido como los sistemas para la evaluación periódica de los puntos fuertes y débiles de cada profesor; desarrollo profesional, entendido como la capacitación eficaz para subsanar las debilidades detectadas y potenciar las capacidades de los de mejor desempeño; gestión, entendido como búsqueda para lograr una correspondencia entre la asignación de profesores a las escuelas y las necesidades de los alumnos, y conformar escuelas eficaces mediante la práctica compartida y la interacción profesional.

Sobre la evaluación del desempeño docente, el Banco Mundial recomienda que los sistemas educativos deben tener en cuenta que estas evaluaciones cumplen dos funciones fundamentales: mejorar la calidad de los profesores y lograr que rindan cuentas por su desempeño.

Establecer un sistema de evaluación docente sólido es una tarea costosa y un desafío desde el punto de vista institucional, pero puede incrementar la eficiencia de otras funciones importantes del sistema educativo. En ese sentido, la información sobre el desempeño de los profesores puede: a) hacer más pertinentes las inversiones en la capacitación en servicio, así como contribuir a focalizarlas mejor e incluso reducir los costos totales de esa capacitación; b) servir para establecer incentivos al desempeño individual y las medidas para exigir que los profesores rindan cuentas; c) proporciona a los profesores comentarios individualizados sobre su actuación que quizá sean más francos o más profundos que los que provienen de sus supervisores directos y sus pares, y les genera mayor motivación para capacitarse o mejorar profesionalmente. Si se logran estos beneficios, los costos

netos de contar con un buen sistema de evaluación docente pueden ser muy pequeños.

Se debe considerar las características clave de los sistemas exitosos según experiencia internacional, los cuales: a) se basan en los parámetros para la enseñanza: una articulación clara de las competencias y las conductas que se espera que tengan y muestren los buenos profesores; b) miden el desempeño de manera integral (modelo norteamericano: observación en el aula, idealmente varias veces, la opinión de alumnos y colegas combinadas con los logros en el aprendizaje de valor agregado de sus alumnos; modelo chileno: observación de las prácticas de los profesores en el aula (a través de una clase grabada en video), un portafolio con la planificación de clases, una autoevaluación, una entrevista con un colega, y una evaluación realizada por el director de la escuela y el supervisor pedagógico; c) usan instrumentos que poseen validez técnica y protegen la integridad de los procesos de evaluación; d) garantizan que los resultados de las evaluaciones tengan consecuencias —tanto positivas como negativas— para los profesores. Entre las consecuencias positivas se identifican: los incentivos al desempeño, bonificaciones (alineación de la estructura salarial con el desempeño evaluado), los ascensos y los cursos de capacitación para aquellos profesores que necesitan mejorar su desempeño y aquellos que obtuvieron bajas calificaciones, quienes deben luego someterse a una nueva evaluación. Entre las consecuencias negativas se identifica los despidos para aquellos que en las sucesivas evaluaciones obtienen puntajes en las categorías más bajas del desempeño.

Las investigaciones realizadas por el Banco Mundial sugieren que si cada año se “deselecciona” sistemáticamente al 5 % de los profesores ubicados en la parte más baja de la escala del desempeño, con el tiempo se pueden generar grandes beneficios en el aprendizaje de los alumnos. Esto demostraría que la capacidad que debe tener un sistema educativo para detectar a los profesores menos eficaces constituye una herramienta poderosa para elevar la calidad escolar.

Considerando que el desafío de los sistemas educativos es elevar la calidad de los profesores, es decir, que no es un desafío fiscal ni técnico, sino político, porque los sindicatos docentes de todos los países de América

Latina son grandes y constituyen un actor políticamente activo. En ese sentido, uno de los retos que tienen los sistemas educativos es la gestión del aspecto político de la reforma docente.

Entre las enseñanzas que ofrecen los casos de reformas exitosas sobre la gestión del aspecto político se identifican:

La creación del espacio político para la adopción de reformas, incluidas tres que desafían los intereses de los sindicatos (evaluación del desempeño individual de los profesores, pago diferenciado por desempeño y pérdida de la estabilidad laboral) solo es posible si se establecen alianzas eficaces entre los líderes políticos (gobierno), los directivos de empresas y la sociedad civil (sociedad civil) a favor de la reforma que permita contar con una mejor educación para acceder a la competitividad económica y se busca un diálogo con las organizaciones docentes.

El impulso a favor de las reformas es mayor si se introducen al comienzo de un nuevo Gobierno.

Contar con datos duros sobre los resultados del sistema educativo (especialmente los relacionados al aprendizaje de los estudiantes con comparativos a nivel internacional y al desempeño docente en pruebas de competencia) como una herramienta para justificar las reformas. Una de las pruebas internacionales que parece resonar con más contundencia en la comunidad empresarial y los grupos de la sociedad civil de los países de América Latina y el Caribe que aspiran a unirse a la OCDE, es la prueba PISA porque los resultados correspondientes a jóvenes de 15 años, son un medidor de la calidad de la fuerza laboral y la competitividad económica.

Las estrategias de reforma basadas en la confrontación con los sindicatos pueden servir para garantizar la aprobación parlamentaria de reformas importantes, pero no necesariamente su implementación. En muchos países, no existe un espacio político para negociar reformas importantes con los sindicatos docentes para la calidad de la educación. En tres casos (Perú, México y Ecuador), las políticas de confrontación han dado lugar a la aprobación legislativa o constitucional de reformas de políticas docentes necesarias para la calidad de la educación: pruebas a los estudiantes, evaluación

del desempeño docente, contratación y ascenso de profesores vinculados con las capacidades y el desempeño en vez de la antigüedad, y despido de profesores que demuestran un desempeño deficiente continuo. En muchos contextos, puede no haber alternativa política a las estrategias de confrontación; en el caso de México, el Gobierno impulsó el diseño de reformas junto con el sindicato pero no tuvo éxito porque este último no logró que los miembros adhirieran a los acuerdos. En ese sentido, las estrategias de confrontación implican una concesión mayor porque hacen imposible obtener la opinión de profesores que podrían mejorar genuinamente el diseño de las reformas y facilitar su implementación.

Planificar una secuencia de reformas puede facilitar su adopción y mejorar su implementación. A partir de la implementación de reformas en Chile y en los Estados de São Paulo y Río de Janeiro, se ha identificado que la secuencia de las reformas de educación presenta la siguiente lógica política (pasos): 1) La divulgación transparente de los resultados de las pruebas a los estudiantes, tanto a nivel nacional como individualmente en las escuelas, se convierten en el ancla que permite orientar la política educativa en general e incorporar reformas basadas en el desempeño; 2) La adopción del pago de bonificaciones a nivel de las escuelas, mediante el cual se establece el concepto de pago por desempeño y las escuelas se centran en el progreso del aprendizaje del alumno, este paso habitualmente recibe menos resistencia de los sindicatos que los pagos de bonificaciones individuales; 3) La evaluación de los profesores en forma individual y de manera voluntaria, con el atractivo de recompensas financieras para los profesores que asuman el riesgo de ser evaluados y demuestren un buen desempeño, por lo general, los sindicatos se han opuesto a esto, pero con programas voluntarios se puede evitar la confrontación.

“Avanzando hacia la educación que queremos para todos los niños y niñas del Perú” de la publicación “Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente”, fue elaborado por Inés Kudó y David Vera Tudela y publicado por el BM en 2011. Este estudio tuvo el objetivo de realizar un balance de los avances logrados en la dirección trazada por el Proyecto Educativo Nacional (PEN) y ofrecer recomendaciones de política al go-

bierno entrante para lograr la educación que el Perú quiere tener, tomando en cuenta el escenario que hoy plantea la descentralización. Sobre la base de un diagnóstico de la situación de la educación básica en el Perú y en el marco de la visión de mediano y largo plazo que plantea el PEN, este estudio presenta cinco recomendaciones de política para el próximo quinquenio.

En relación con el tercer objetivo del PEN “Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia”, este estudio identifica: a) que los resultados de la evaluación docente 2007 evidenciaron graves problemas de calidad,

(...) pues, un alto porcentaje de docentes no podían leer textos sencillos o realizar operaciones matemáticas básicas; b) que a pesar de haber aprobado la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM), en julio de 2007, la cual permite que los docentes puedan alcanzar sueldos más altos que en el régimen anterior porque promueve la asociación de incrementos salariales y estímulos profesionales al desempeño de los docentes, al 2010 solo 36 000 docentes estaban inscritos en la CPM cuando la meta a julio del 2011 según el Minedu era incorporar a 95 000; c) la aprobación de las medidas importantes para asegurar la calidad de la formación inicial de docentes, como el D.S. 006-2007-ED por el Minedu que estableció el requisito de nota aprobatoria mínima de 14 para el ingreso a institutos superiores pedagógicos, ha generado efectos negativos, principalmente en el cierre de los ISP públicos y la discriminación contra postulantes indígenas.

Frente a la realidad descrita relacionada, el Banco Mundial hace llegar un conjunto de recomendaciones de política educativa nacional para el logro de los objetivos trazados en el PEN.

Para el logro del tercer objetivo del PEN se propone la estrategia: consolidar políticas nacionales de desarrollo profesional docente con incentivos al desempeño en el marco de la CPM. Según este estudio, la mejora de la calidad de la enseñanza depende del liderazgo del Minedu, el cual debe asegurar la calidad de la formación docente y generar un marco adecuado para el desarrollo profesional de los maestros. Considerando que el gobierno nacional tiene un rol fundamental en asegurar la calidad docente, para

mejorarla y sostenerla a nivel de todo el sistema educativo, son necesarias al menos tres condiciones: (a) evaluar, ajustar e impulsar la CPM; (b) mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer jóvenes talentosos a la enseñanza; y (c) asegurar la calidad y diversidad de la formación docente mediante la acreditación de programas.

Sobre la primera recomendación: evaluar, ajustar e impulsar la CPM, se precisa que la Carrera Pública Magisterial (CPM) requiere algunos ajustes para asegurar su impacto efectivo en el desempeño docente y el logro de aprendizajes de los estudiantes: a) elevar la jornada laboral completa (40 horas semanales) que reconozca y remunere, además de las horas pedagógicas, el trabajo preparatorio y organizativo que realiza el docente fuera del aula; b) fortalecer el proceso de evaluación para el ingreso y permanencia de la CPM, mediante el reforzamiento de las capacidades evaluadoras en todos los niveles, empezando por la escuela. Además de sistematizar la información sobre las evaluaciones de los docentes, como mecanismo de rendición de cuentas y como insumo para el diseño de los contenidos de formación docente en servicio; c) establecer el período de inserción como fase previa al nombramiento de profesores, como lo recomienda el CNE.

Sobre la segunda recomendación: mejorar los mecanismos para seleccionar y atraer a jóvenes talentosos a la enseñanza, el estudio precisa: a) reclutar a sus nuevos maestros entre el tercio superior de los graduados universitarios; b) evaluar el impacto de la nota mínima de 14 para el ingreso a ISP y complementarla con otros mecanismos de selección; c) un programa de retiro voluntario para los docentes con bajo desempeño y que no han pasado a la CPM para crear espacios para docentes jóvenes y talentosos que se incorporen a la CPM, esto supone un paquete de incentivos económicos razonables y atractivos, que incluya una compensación monetaria y la opción de un programa de reconversión laboral; d) promover otro mecanismo, además de la CPM, basado en el modelo de Teach For America, para seleccionar competitivamente a graduados universitarios de alto rendimiento, a quienes después de ser capacitados en un enfoque pedagógico, probado y validado por varias décadas, deberán ser destacados a escuelas públicas por un período mínimo de dos años, en el cual se les ofrece apoyo y capacitación continuos.

Informes McKinsey sobre sistemas educativos

“Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”. Este informe fue elaborado por Michael Barber y Mona Mourshed (2008) y publicado originalmente en el idioma inglés por la consultora inglesa McKinsey & Company en setiembre de 2007. Es el resultado de una investigación llevada a cabo por McKinsey & Company, entre mayo de 2006 y marzo de 2007, y su objetivo fue comprender por qué los sistemas educativos con más alto desempeño del mundo (desde Canadá a Nueva Zelanda, o desde Inglaterra a Singapur), a pesar de sus diferencias sociales y culturales, habían alcanzado altos estándares de calidad en los aprendizajes que la mayoría de los demás, y por qué ciertas reformas educativas tienen tanto éxito, cuando muchas otras no logran su cometido. Entre las conclusiones arribadas por el equipo de Michael Barber tenemos:

Corea del Sur y Singapur son la evidencia que un sistema educativo puede pasar de un bajo desempeño a un alto desempeño en unas pocas décadas, en la medida que lleva mucho tiempo notar los efectos de una reforma: los resultados de las pruebas al momento del egreso de la escuela secundaria dependen, en gran medida, de la calidad de la educación primaria recibida por los alumnos diez años antes, lo que, a su vez, está estrechamente ligado a la calidad de la gente que ingresó a la docencia algún tiempo antes de ello. Mientras que Boston e Inglaterra también han demostrado que se puede alcanzar mejoras sustanciales tanto en los resultados como en los factores que los impulsan (el estatus de la profesión docente) en un corto plazo.

Todos los distintos sistemas educativos que han experimentado importantes mejoras lo han logrado, fundamentalmente, porque han creado un sistema más eficiente en tres aspectos: conseguir gente más talentosa que se interese por la docencia, desarrollar a sus docentes para que sean mejores instructores y garantizar que estos instructores se brinden en forma consistente a todos los niños del sistema. La forma en que lo han logrado difiere en ciertos aspectos. El sistema educativo de Singapur es administrado centralmente, y ha utilizado esta particularidad para impulsar mejoras en el desempeño. En Inglaterra, las autoridades tienen relativamente menos control sobre su sistema educativo, de características más descentralizadas,

de modo que han hecho uso de estándares, el financiamiento, la obligación de rendir cuentas y fuertes mecanismos de apoyo para crear las condiciones necesarias para la mejora. En otros sistemas, el poder de los sindicatos u otros actores políticos ha incidido sobre el ritmo y la trayectoria de la reforma, aunque quizá no en su dirección final.

Llevar a la práctica estos tres aspectos requiere a menudo una reforma más amplia del sistema educativo. Las reformas educativas rara vez tienen éxito sin un liderazgo efectivo, tanto a nivel del sistema como de cada escuela. Un estudio determinó que “no existe un solo caso documentado de una escuela que haya podido cambiar la trayectoria de los logros de sus alumnos sin contar con un fuerte liderazgo”. De manera similar, no hemos podido hallar un sistema educativo que haya sido transformado sin contar con un liderazgo sostenido, comprometido y talentoso. Cambiar el gobierno o la gestión de un sistema podría, por lo tanto, ser un prerrequisito para la mejora, aun cuando las reformas no lleven necesariamente a la mejora por sí solas. Igualmente, los sistemas que no tienen financiamiento equitativo hacen que las escuelas más pobres tengan pocas chances de alcanzar un buen desempeño, si bien el mero cambio de la estructura de financiamiento no lleva necesariamente a la mejora por sí misma. La naturaleza del plan de estudios es fundamental, aunque si no se cuenta con un sistema efectivo para cumplirlo, cualquier cambio en el contenido de los cursos o en los objetivos de aprendizaje tendrá poco impacto sobre los resultados.

Los sistemas educativos que tomamos como referencia demuestran que lograr mejoras sustanciales en los resultados es, a la vez, desafiante y posible. Los tres aspectos identificados en este documento, y las mejores prácticas para alcanzarlos, constituyen el centro de lo que los líderes de los sistemas deben hacer para hacer realidad las mejoras. Los caminos que varios sistemas educativos han seguido en el pasado, y los caminos que otros sistemas deberán seguir en el futuro para alcanzar desempeños similares son, inevitablemente, muy distintos. Sin embargo, todos los sistemas educativos deben ser capaces de responder un conjunto similar de preguntas acerca de estos tres aspectos y de alcanzar los parámetros de mejor desempeño existentes (Ver Figura 3).

Pregunta	Mejor del mundo
Encontrar a las personas más aptas para la docencia	
• ¿Cuál es el nivel académico promedio de los nuevos docentes?	En el 10% superior de su promoción
• ¿Qué opinión tienen los estudiantes y graduados universitarios sobre la docencia?	Entre las tres principales opciones de carrera
• ¿Cuán rigurosos son los procesos de selección para el profesorado?	Figuras evaluaciones del potencial docente, por ej., práctica docente, pruebas de lengua y aritmética
• ¿Cuál es la proporción de vacantes para profesorado inicial vs. postulaciones?	1 : 10
• ¿Cómo se compara el salario docente inicial frente al de otras profesiones?	En línea con los salarios de otras profesiones universitarias
Desarrollo de instructores efectivos	
• ¿Qué cantidad de entrenamiento reciben los nuevos docentes en las escuelas?	>20 semanas
• ¿Qué proporción del tiempo de cada docente se destina a desarrollo profesional?	10% del tiempo de trabajo para desarrollo profesional
• ¿Conoce cada docente las debilidades específicas de su práctica?	Sí, gracias a actividades desarrolladas día a día en las escuelas
• ¿Pueden los docentes observar y comprender mejores prácticas docentes en un ámbito escolar?	Sí, los docentes visitan regularmente las clases de sus pares con fines de observación y entrenamiento
• ¿Debaten y reflejan los docentes las prácticas observadas?	Sí, a través de procesos formales e informales
• ¿Qué función cumplen los líderes escolares para desarrollar instructores efectivos?	Los mejores instructores son seleccionados como líderes
• ¿Qué grado de investigación específica y sistemática se lleva a cabo sobre instrucción efectiva para plasmarla luego en políticas y práctica en clase?	Presupuesto anual para investigación equivalente a US\$ 50 por estudiante, destinado a mejorar la instrucción
Garantizar el buen desempeño de todos los estudiantes	
• ¿Qué estándares existen sobre qué deben saber, comprender y poder hacer los alumnos?	Estándares claros apropiados para el desempeño del sistema
• ¿Cómo se verifica la calidad del desempeño de las escuelas a nivel del sistema?	Todas las escuelas conocen sus fortalezas y debilidades
• ¿Cómo se aborda el bajo desempeño?	Con mecanismos efectivos para apoyar a los alumnos con problemas; mínima variación de desempeño entre escuelas
• ¿Cómo se organizan el financiamiento y el apoyo?	Se concentran donde pueden tener mayor impacto

Figura 3

Fuente: McKinsey.

En muchos casos, factores extraños retrasan los cambios, y deben ser abordados en primer lugar para permitir al sistema educativo implementar políticas y procesos que mejoren el desempeño de los estudiantes. El contexto, la cultura, las políticas y la forma de gobierno determinarán el curso a seguir por los líderes de los sistemas, así como el punto de partida. No obstante, en última instancia, para lograr mejoras reales en los resultados,

ninguno de estos aspectos será tan importante para el sistema educativo y sus líderes como estos tres principios guía: 1) la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes, 2) la única manera de mejorar los resultados es mejorando la instrucción, y 3) lograr altos resultados universalmente solo es posible poniendo en práctica mecanismos que aseguren que las escuelas brinden instrucción de alta calidad a todos los niños.

“Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo”. Este informe fue elaborado Michael Barber, Chinezi Chijioke y Mona Mourshed (2012) y publicado por la consultora inglesa McKinsey & Company en abril de 2012. Este segundo informe tuvo el propósito de qué intervenciones ocurrieron en cada sistema educativo y cuándo, así como el modo en que estas intervenciones interactuaron entre sí en un contexto más amplio del sistema para producir mejores resultados para los alumnos, asimismo es el resultado de una investigación en 20 sistemas con mayores mejoras en su desempeño desde diferentes puntos de partida, entre los que se encuentran dos sudamericanos: Chile y Minas Gerais (Brasil). También se analizaron: Armenia, Aspire (cadena de colegios concertados en EEUU), Boston (Massachusetts), Chile, Inglaterra, Ghana, Hong Kong, Jordania, Lituania, Letonia, Long Beach (California), Madhya Pradesh (India), Ontario (Canadá), Polonia, Sajonia (Alemania), Singapur, Eslovenia, Corea del Sur y Western Cape (Sudáfrica). Además, se incluyó sistemas educativos que han emprendido un trayecto de mejora a lo largo de todas las diversas etapas del espectro del desempeño: de deficiente a regular, de regular a bueno, de bueno a muy bueno, de muy bueno a excelente. Entre las conclusiones a las que arriba este informe tenemos:

La calidad de las escuelas de nuestros hijos afecta todos los aspectos de sus vidas y afecta el futuro y la capacidad creativa de cada niño, así como el desarrollo económico de la sociedad. En tal sentido, lo que está en juego es la reforma del sistema educativo que tiene como principal foco la calidad de la educación impartida en las escuelas.

Un sistema educativo puede mejorar de forma significativa –independientemente de donde empiece– y estas mejoras pueden lograrse en menos de 6 años.

Hay excesivamente poco foco en el “proceso”, en el debate de hoy en día. Mejorar el desempeño de un sistema requiere, en definitiva, mejorar la experiencia de aprendizaje de los estudiantes en las aulas. Los sistemas educativos hacen 3 tipos de cosas para lograr este objetivo: cambian su estructura, estableciendo nuevos tipos de colegios, modificando los años escolares y ciclos, o descentralizando las responsabilidades del sistema; cambian sus recursos, añadiendo más personal a los colegios o incrementando el gasto por alumno; y cambian sus procesos, modificando el curriculum y mejorando la forma en que los profesores enseñan y los directores dirigen.

Cada fase específica del proceso de mejora está asociada con un conjunto de intervenciones único. El informe revela que todos los sistemas que mejoran implantan conjuntos similares de intervenciones para ir de un nivel de desempeño específico al siguiente, independientemente de la cultura, la geografía, la política o la historia.

El contexto del sistema puede no determinar el qué hacer, pero si determina el cómo hacerlo. Aunque cada nivel de desempeño se asocia con un conjunto común de intervenciones, existen variaciones sustanciales en cómo un sistema específico implanta estas intervenciones, en lo que se refiere a la secuencia, el tiempo y el despliegue, no existe evidencia de implantación de un enfoque de reforma de “pan para todos”.

Hay 6 intervenciones que ocurren en todos los niveles de desempeño para todos los sistemas. El estudio revela que existen 6 intervenciones comunes a todos los niveles de desempeño del proceso de mejora: construir las capacidades de enseñar de los profesores y de gestionar de los directores, evaluar a los alumnos, mejorar la información del sistema, facilitar las mejoras por medio de la introducción de políticas y leyes en educación, revisión del curriculum y los estándares y asegurar la estructura de remuneración y reconocimiento adecuado para los profesores y directores.

Los sistemas más avanzados se mantienen en el proceso de mejora equilibrando la autonomía de los colegios con una práctica de la enseñanza sostenible. Mientras que nuestro estudio muestra que los sistemas de niveles “pobres” o “aceptables” logran mejorar a través de un centro que mejora y detalla la práctica de la enseñanza para los colegios y profesores, este enfo-

que no funciona para sistemas que están en un nivel de desempeño “bueno” o más allá. En su lugar, estos sistemas logran mejorar al aumentar las responsabilidades y el nivel de flexibilidad de los colegios y profesores para dar forma a la práctica de la enseñanza; un tercio de los sistemas que pasaron de “buenos” a “muy buenos” descentralizaron los derechos pedagógicos a nivel intermedio (por ejemplo, distritos) o a los colegios. Sin embargo, en paralelo, el nivel central mitigaba el riesgo de que estas libertades llevaran a una mayor variación descontrolada en el desempeño, estableciendo mecanismos que hacían a los profesores responsables frente a sus compañeros del desempeño de todos.

Los líderes del sistema se aprovechan de las circunstancias de cambio para lanzar las reformas. En todos los sistemas que hemos estudiado, una o más de las siguientes 3 circunstancias provocaron las condiciones que lanzaron la reforma: una crisis socio-económica; un informe crítico de alto perfil sobre el desempeño del sistema; o un cambio en el liderazgo.

La continuidad en el liderazgo es esencial. El liderazgo es esencial, no solo para lanzar la reforma, sino también para sostenerla. Dos temas destacan de los líderes que mejoran los sistemas. En primer lugar su duración: la mediana de duración de los líderes estratégicos es de 6 años y la de los nuevos líderes políticos es de 7. Esto en general choca con lo habitual: por ejemplo, la duración media de los superintendentes de los distritos escolares urbanos de EEUU es solo 3 años; la duración media de los Secretarios de Educación en Inglaterra es de 2 años, de forma parecida, la de los ministros de educación en Francia es de 2 años. El segundo tema está en el centro de cómo un grupo de los sistemas que hemos estudiado (por ejemplo, Armenia, Western Cape, Lituania) han logrado mantener la continuidad de la reforma a pesar de cambios frecuentes en el liderazgo político. La estabilidad de la dirección de la reforma es crítica para lograr las mejoras rápidas en los resultados de los alumnos que se han descrito con anterioridad.

Recomendaciones sobre la evaluación del desempeño docente en el Perú, en el marco de los consensos nacionales y la normatividad del sector educación.

La evaluación del desempeño docente en el Perú no es una política nueva, esta tiene sus antecedentes en los consensos nacionales en materia de política educativa y en la normatividad del sector educación.

En relación con los consensos nacionales en materia de política educativa, se identifica la décimo segunda política del Acuerdo Nacional (2002) “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte” y la Política N° 11 del Proyecto Educativo Nacional al 2021 del Consejo Nacional de Educación (2007).

El Acuerdo Nacional (2002)

En el Acuerdo Nacional el Estado se compromete a promover el “fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial, mediante un pacto social que devenga en compromisos recíprocos que garanticen una óptima formación profesional, promuevan la capacitación activa al magisterio y aseguren la adecuada dotación de recursos para ello” (inciso c). Si bien en esta política no se precisa sobre la evaluación del desempeño docente, es en la Propuesta para un Acuerdo Nacional por La Educación (2001), donde se establece que la misma servirá para adicionar al piso salarial diferenciales significativos (p. 21). Es decir, que la evaluación está relacionada a los incrementos salariales.

Proyecto Educativo Nacional al 2021 (2007)

En el Proyecto Educativo Nacional al 2021, la evaluación del desempeño docente contribuye en la alimentación del sistema de formación continua, así como en la selección y certificación que exige la permanencia en la Carrera Pública Magisterial (Política N° 11.1) con la cual se posibilita la promoción profesional (Medida C), los ascensos, los incrementos salariales al desempeño profesional, las condiciones de trabajo (Política N° 11.2) y la revaloración de la profesión docente, en base al reconocimiento de sus buenas prácticas y resultados (Política N° 11.3).

Normatividad del sector educación

En relación con la normatividad del sector educación, se identifica a la Ley Nro. 28044- Ley General de Educación y la Ley N° 290624- Ley de Carrera Pública Magisterial y su reglamento (DS N° 003-2008-ED). En ambas leyes la evaluación del desempeño docente es considerada como un tipo de evaluación de la Carrera Pública que garantiza la permanencia en la misma. Asimismo, la Ley Nro. 28044- Ley General de Educación considera que la evaluación de permanencia se da mediante un sistema de evaluación que se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia (Art. 57°), previa participación en los programas de capacitación y actualización profesional (Art. 56°, inciso d). En la Ley N° 290624 Ley de Carrera Pública Magisterial, la evaluación de permanencia es obligatoria (Art. 9°), permanente, integral (Art. 28°) y formativa. Esta tiene como propósito verificar la calidad del trabajo profesional de los profesores, así como asegurar la calidad del servicio educativo (Art. 43° del Reglamento). Por su carácter, hay dos tipos de evaluación: una ordinaria cada tres (3) años, y otra extraordinaria, para quienes desaprobaban la evaluación del desempeño, al año siguiente de la desaprobarción, luego de un proceso de capacitación y seguimiento. Su finalidad es verificar la superación de las deficiencias encontradas en la evaluación ordinaria (Artículos 28° y 43° del Reglamento).

En relación con los criterios para evaluar el desempeño docente, en el reglamento se establecen las siguientes: la calidad de desempeño (logros obtenidos en función a su tarea pedagógica, grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades del profesor en la planificación y ejecución curricular anual, contribución al logro de los objetivos del desarrollo institucional establecidos en el proyecto educativo institucional y plan anual de trabajo, dominio del currículo, de los contenidos disciplinares y pedagógicos del área curricular o la equivalente en otras modalidades, de los aspectos metodológicos y de los procesos de evaluación e innovación pedagógica en el aula o la escuela) y el compromiso ético del profesor con los procesos de aprendizaje, así como su conducta (Art. 44° del Reglamento).

En relación a las consecuencias, se precisa que el profesor que desaprobaba la evaluación ordinaria de desempeño participa de acciones de ca-

capacitación y asesoría del programa de formación y capacitación permanente como medio de preparación para la siguiente evaluación extraordinaria (Art. 44° del Reglamento). Pero en el caso de desaprobación de la segunda evaluación extraordinaria se da término a su relación laboral en la carrera (inciso c del artículo 65°).

