

Desarrollo profesional, evaluación y políticas docentes en Latinoamérica

Denise Vaillant¹
Universidad ORT Uruguay



Reformar un sistema educativo es una tarea compleja que requiere que los líderes del sistema tomen decisiones sobre muchos asuntos interrelacionados. Cuando toman estas decisiones, no sólo deben tener

en cuenta cómo mantener el desempeño actual de su sistema, sino también decidir qué intervenciones elegirán para mejorarlo dentro del contexto socioeconómico, político y cultural en el que operan.

¿Cómo se convierte un sistema educativo de bajo desempeño en uno bueno? Fue la pregunta inicial de una investigación (Mourshed y Barber, 2010) que analizó 20 sistemas educativos de todo el mundo con mejoras significativas y sostenidas en un periodo de 10 años. Entre las conclusiones del mencionado informe, se indica que un sistema educativo mejora si hace de sus profesores y directores el principal motor del cambio educativo. Y ello sucede cuando se producen modificaciones en la estructura (modalidades de desarrollo profesional), los recursos (carrera e incentivos) y los procesos (evaluación del desempeño). Los tres tipos de intervenciones son importantes para la transformación.

Si nos referimos a la temática docente, las respuestas no están solamente en cambios en la estructura, o en mayores recursos o en cambiar los procesos, sino en una articulación entre los componentes esenciales de la profesión: carrera, desarrollo profesional y evaluación del desempeño docente. El problema es que muchos países latinoamericanos manifiestan una importante desarticulación. Quienes forman a los profesores no tienen vínculo con quienes los contratan; estos, a su vez, intervienen poco en el desarrollo profesional, y además, cuando la evaluación de desempeño existe, tiene poca incidencia en la carrera docente (Vaillant, 2013).

Cabe advertir que el breve análisis sobre la situación de los docentes latinoamericanos que realizamos en este artículo identifica grandes tendencias. No debemos olvidar las variaciones significativas entre los diferentes países de la región. Es pues con extrema precaución que nos referiremos a las políticas docentes latinoamericanas, en particular a las vinculadas con la carrera, el desarrollo profesional y la evaluación docente:

- ¿Cuáles son las políticas educativas que fortalecen y mejoran el desempeño del docente?



- ¿Cómo lograr que esas políticas se formulen y se mantengan en el tiempo?

■ El contexto

En gran parte de los países latinoamericanos los maestros y profesores trabajan en centros escolares públicos, son funcionarios estatales y, por tanto, gozan de la estabilidad en su cargo. Algunas de las características más salientes de la carrera docente en América latina se vinculan con la estructuración en niveles, el alto peso de la antigüedad y la tendencia a la salida del aula como principal forma de ascenso (UNESCO-OREALC 2013).

Por lo general, existe en la carrera una modalidad de promoción vertical y otra horizontal. La primera tiene relación con la posibilidad de dejar la función docente para tomar otras responsabilidades, y la segunda se refiere a la existencia de posibilidades de desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer como profesor de aula.

En buena parte de los países la carrera se organiza en base a una estructura de tipo piramidal y diseñada en niveles. El ingreso a la docencia se hace por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo y, generalmente, se establece formalmente que es necesario contar con título docente para poder ejercer como maestro o como profesor, aunque esta condición no siempre se cumple. Según algunos autores (Terigi, 2010), un buen número de profesores comienza su carrera en la categoría de suplentes pero, una vez alcanzada la categoría de titular, la estabilidad laboral es permanente hasta la jubilación. En la mayoría de los casos, los nuevos docentes ingresan a la carrera en condición de interinos o en periodos de prueba, tras los cuales (concurando nuevamente o superando diferentes pruebas y evaluaciones) adquieren derechos como parte del cuerpo docente.

El ingreso a la carrera suele producirse en centros ubicados en los contextos más desfavorables (Terigi, 2010). Además,

los maestros se trasladan de zonas poco pobladas a centros más cercanos a su domicilio y migran con frecuencia de cargos de trabajo en el aula o cargos de gestión o responsabilidad administrativa. Este fenómeno de rotación atenta contra la construcción de colectivos docentes estables y un mayor capital social en las escuelas.

Morduchowicz (2002) sostiene que en muchos países parecen otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que el docente pueda avanzar en una carrera profesional que finaliza en una posición máxima sin trabajo de aula, con responsabilidades de administración y gestión. Para un docente sólo hay una mejora sustancial de su ingreso si pasa a ser director de la escuela, y de allí a supervisor.

■ Escenarios de alto voltaje

La constante en América latina ha sido la confrontación sobre la temática de evaluación docente, que se ha transformado en objeto de fuerte discusión entre autoridades educativas y gremios de maestros y profesores (UNESCO-OREALC, 2013). Las diversas iniciativas impulsadas por las autoridades educativas con frecuencia no han sido aceptadas por el profesorado. Se ha discutido acerca del objeto de la evaluación, de los actores que evalúan, de los instrumentos y procedimientos, de la relación entre los resultados y los incentivos (Schmelkes, 2014).

Un estudio sobre evaluación del desempeño y carrera profesional docente en 50 países de América y Europa (UNESCO, 2006) reconoce que la evaluación del desempeño docente es un tema altamente



conflictivo, dado que en él se enfrentan intereses y opiniones de los políticos y administradores, de los profesores y sus sindicatos, y de los estudiosos sobre la materia. Los docentes tienden a resistirse a las propuestas para su evaluación. Un argumento fuerte que sostienen es que las circunstancias de la docencia impiden la modificación de las prácticas o que los resultados de aprendizaje dependen de factores externos a la escuela y a su docencia (Schmelkes, 2013).

Los profesores se quejan de que las condiciones de trabajo, que difieren entre tipos de centro educativo y sectores poblacionales atendidos, no son tomadas en cuenta, como tampoco lo es el contexto en el que se labora. Argumentan que no puede esperarse lo mismo de un maestro que atiende a alumnos urbanos de clase media en una escuela que tiene todas las condiciones, que de un docente que atiende a estudiantes de los sectores pobres y que, además, como es común, carece de insumos básicos de infraestructura y de materiales didácticos. También hay resistencias que provienen de considerar

amenazadas conquistas sindicales, como la permanencia en el cargo (Schmelkes, 2013).

No existe pues unanimidad a la hora de establecer mecanismos de evaluación del desempeño docente. Una de las razones que justifican tal diversidad se relaciona con las normas que regulan la profesión. Otra de las razones es que —al igual que para incentivos— se trata de un tema cargado de ideología que genera grandes controversias y polémicas.

■ Las políticas de evaluación

Durante las últimas décadas América Latina ha experimentado con una amplia gama de directivas en materia de evaluación docente. La evidencia indica que en la mayoría de los países latinoamericanos, tanto los supervisores y directores de centros, como los estudiantes y sus familias, muchas veces con mecanismos no formales, evalúan el comportamiento de los profesores (Román, 2010). Mientras que ciertos países han mantenido la orientación básica de sus políticas durante largos periodos, otros han experimentado cambios frecuentes y en algunos la evaluación de los docentes no ha sido un tema prioritario (Vaillant, 2013).

Entre los países que tempranamente han impulsado sistemas de evaluación del desempeño figuran los casos de Chile y Colombia (Schmelkes, 2014). Perú también

Un **sistema educativo** mejora si hace de sus **profesores** y **directores** el principal **motor** del **cambio educativo**. Y ello sucede cuando se producen **modificaciones** en la **estructura**, los **recursos** y los **procesos**

ha iniciado en los últimos años un sistema de evaluación para sus docentes. Cuba es otro de los países de América latina que cuenta con un sistema de evaluación docente a cargo de una comisión integrada por el director, por docentes con amplia experiencia y por miembros del sindicato.

Uno de los casos más conocidos en materia de evaluación docente en América latina es el de Chile (Vaillant, 2013). El sistema escolar chileno era hasta hace poco muy diferente al de otros países de América latina, pues la matrícula escolar estaba repartida entre la educación pública y la privada subvencionada. Para el sector público había normativas que regulaban el proceso, mientras que en el sector privado tenía libertad de acción. Sin embargo, el 1 de marzo de 2016 entró en vigencia la Ley 20.845 de Inclusión Escolar. La nueva normativa modifica el actual escenario de todos los colegios de Chile y transformará en gratuitos al 70% de los particulares subvencionados del país. También se ha promulgado una ley que crea un Sistema Nacional de Desarrollo Docente, que comenzará a regir paulatinamente a partir de 2017.

La nueva carrera docente en Chile se compone de cinco tramos de desarrollo profesional, en los que se irán situando los maestros y profesores acorde a los resultados obtenidos en sus evaluaciones. Tres de ellos serán de carácter obligatorio (Inicial, Temprano y Avanzado) y dos serán voluntarios (Superior I y Superior II). El

La **constante** en **América latina** ha sido la **confrontación** sobre la temática de **evaluación docente**, que se ha **transformado** en **objeto** de fuerte **discusión** entre **autoridades educativas** y **gremios de maestros y profesores**

avance de un tramo a otro significará la posibilidad de asumir nuevas responsabilidades y mayores remuneraciones. La carrera docente funcionará a través de dos instrumentos: evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos –acorde a la disciplina y nivel que se imparte– y un portafolio profesional de competencias pedagógicas, que evaluará el desempeño en el aula considerando el contexto de desempeño, como también el trabajo colaborativo entre pares. Ambas evaluaciones se aplicarán cada cuatro años; en el caso de que los maestros alcancen el nivel más alto no deberán volver a rendirlas.

En el esquema previsto para Chile juega un papel clave la calidad de la información a entregar a los profesores tras un proceso de evaluación, lo que implica que el sistema educativo impulse mecanismos de desarrollo profesional docente. Vaillant (2010) sostiene que las propuestas más exitosas en América latina han sabido conciliar el interés por la mejora cualitativa de la educación con las exigencias de una gestión eficiente de la docencia. Por

ejemplo, en los casos de Colombia y Chile ha sido posible, gracias a la evaluación docente, comprender mejor la docencia y producir una base sólida para la adopción de decisiones, acompañar los efectos derivados de los procesos de cambio y dar prioridad al interés por el análisis y la valorización de los resultados obtenidos por el conjunto del sistema.

Evaluación, desarrollo profesional y esquemas de carrera, reconocimiento e incentivos tienen que ir de la mano para asegurar que la evaluación brinde elementos para la formación, que proporcione las posibilidades de identificar y reconocer a los buenos profesores y maestros, y que los incentivos estén vinculados con el desempeño en el aula. Sin un vínculo entre la evaluación y las oportunidades de desarrollo profesional el proceso no es suficiente para mejorar el desempeño docente y suele convertirse en un ejercicio sin sentido enfrentado con desconfianza o apatía por parte de los maestros que están siendo evaluados. **OGE**



NOTAS

- 1 Posee un Doctorado en Educación de la Universidad de Quebec en Montreal (UQAM) y una Maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Es profesora invitada en numerosas universidades latinoamericanas y europeas, asesora de varios organismos internacionales y autora de artículos y libros referidos a la temática de profesión docente, reforma e innovación educativas. Actualmente dirige el Instituto de Educación y el Programa de Doctorado en Educación de la Universidad ORT Uruguay. Es Investigadora Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de Uruguay. www.denisevaillant.org.

LA CONSTRUCCIÓN DE SOLUCIONES

El examen de lo ocurrido en América latina muestra diferentes estadios en lo que se refiere a carrera, desarrollo profesional y evaluación del desempeño docente. Mientras es posible suponer que el mejoramiento de las condiciones laborales y de las remuneraciones e incentivos en algunos países es factible si hay decisión política; la situación en otros casos es más compleja y requiere mayor atención para elevar el prestigio social de los docentes mediante mejores oportunidades de carrera e incentivos económicos y simbólicos más altos.

- ¿Bajo qué condiciones se podría pasar de un polo de desprofesionalización a otro de profesionalización plena?
- ¿Cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales apropiadas, remuneraciones e incentivos adecuados y una evaluación que fortalezca la tarea de enseñanza?
- ¿Cómo lograr que estas políticas se mantengan en el tiempo?

Las respuestas a estas preguntas se vinculan con la amplia red de factores que contribuyen a aumentar el atractivo a la profesión. ¿Cuáles son estos factores clave?

Las carreras deberían pensarse en función de políticas de reconocimiento efectivo que permitan a los profesores la mejora en sus condiciones de vida y de trabajo y que estimulen la profesión e incentiven el ingreso a ella de jóvenes con talento. Lo anterior guarda relación con una serie de medidas concretas que ya están siendo promovidas por algunos países y que van en el sentido de implementar mecanismos de carrera docente sobre la base de estándares básicos consensuados con los sindicatos y las organizaciones sociales.

Una de las tareas esenciales hoy en la región es la de encontrar la manera de mejorar las perspectivas de carrera y modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión. La superación de la situación actual pasa, conjuntamente, por devolver la confianza en sí mismos a maestros y profesores; pero también por mejorar las condiciones de trabajo y por exigir que ellos se responsabilicen de sus resultados. Plantear este cambio de perspectiva exige un apoyo decidido de los propios docentes, de la Administración educativa y del conjunto de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MOURSHED, M. y BARBER, M. (2010) *How the world's most improved school systems keep getting better*. London: McKinsey & Company.
- MOURSHED, M.; CHUIJOKE, C. y BARBER, M. (2012). Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo. *PREAL*, 61. Santiago de Chile. http://www.unicef.org/argentina/spanish/como_continuan_mejorando_sistemas_educativos.pdf.
- MORDUCHOWICZ, A. (2002). Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. *PREAL*, 23. Buenos Aires. http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CPREAL%20Documentos/Morduchowicz_23espa%F1ol.pdf.
- ROMÁN, M. (2010): La voz ausente de estudiantes y padres en la evaluación del desempeño docente. *PREAL*, 49. Santiago de Chile. http://www.cide.cl/documentos/preal_49_MR.pdf.
- SCHMELKES, S. (2014). La evaluación del desempeño docente: estado de la cuestión. En: *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002328/232822s.pdf>.
- TERIGI, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. *PREAL*, 50. Santiago de Chile. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAC238.pdf.
- UNESCO (2006). *Evaluación de Desempeño y Carrera Profesional Docente. Un Estudio Comparado entre 50 Países de América y Europa*. Santiago de Chile. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001529/152934s.pdf>.
- UNESCO-OREALC (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002232/223249S.pdf>.
- VAILLANT, D. (2010). Capacidades docentes para la educación del mañana. En: Álvaro Marchesi y Margarita Poggi (coords.) *Presente y futuro de la educación iberoamericana. Pensamiento Iberoamericano*, 7, págs.: 113-128. <http://www.denisevaillant.com/PDFS/ARTICULOS/2010/RevPensalbero2010.pdf>.
- VAILLANT, D. (2013). Las políticas de formación docente en América Latina. Avances y desafíos pendientes. En: Margarita Poggi (coord.) *Políticas docentes. Formación, trabajo y desarrollo profesional*. IIPE UNESCO: Buenos Aires. http://www.denisevaillant.com/libros/Políticas_docentes.pdf.