

January 2008

La evaluación de docentes en Colombia: una práctica instrumental y burocrática

Daniel Lozano Flórez

Universidad de La Salle, dalozano@lasalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ap>

Citación recomendada

Lozano Flórez, D.. (2008). La evaluación de docentes en Colombia: una práctica instrumental y burocrática. *Actualidades Pedagógicas*, (51), 133-148.

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Actualidades Pedagógicas by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Daniel Lozano Flórez*

La evaluación de docentes en Colombia: una práctica instrumental y burocrática

Resumen

En este artículo se hace un análisis crítico de la política pública formulada por el gobierno colombiano para evaluar los docentes que laboran en instituciones educativas del Estado que prestan el servicio de educación en los niveles de preescolar, básica y media. Se tienen en cuenta como referentes para el análisis, de un lado, el modelo de administración educativa adoptado por el gobierno colombiano, que se fundamenta en el tipo ideal de dominación legal con administración burocrática formulado por Weber (1977), en el desarrollo de formas de organización administrativa modernas y racionales y en la puesta en marcha de procesos y procedimientos técnicos, orientados al logro de resultados medibles y, de otro, la Ley 115 de 1994 o General de Educación, los Decretos No. 1278 de 2002, 2582 de 2003 y 3782 de 2007 que regulan la evaluación de docentes, y las principales tendencias teóricas que presenta la evaluación de docentes en el mundo, que según Niño (2001) comprenden la Evaluación como Rendición de Cuentas, la Evaluación como Pago por Méritos, la Evaluación como Desarrollo Profesional y la Evaluación para la Mejora de la Escuela.

Palabras clave: evaluación académica, evaluación de docentes, políticas educativas, desarrollo profesional, dominación legal.

Recibido: 24 de mayo de 2007.

Aprobado: 26 de agosto de 2007.

Origen del artículo: el artículo es un ensayo basado en la reflexión sobre evaluación y desarrollo profesional de los docentes.

Teachers' Evaluation in Colombia: An instrumental and bureaucratic practice

Abstract

This article makes a critical analysis of public policy issued by the Colombian government to evaluate those teachers who work in State educational institutions in kindergarten, primary and high school. Referents for the analysis are, on the one hand, the model of educational administration adopted by the Colombian government which is based on the ideal type of legal domination with bureaucratic administration proposed by Weber (1977) in developing modern and rational ways of administrative organization and carrying out technical processes and procedures in order to get measurable results. On the other hand, Law 115 of 1994 or General Law on Education, Decrees 1278 of 2002, 2582 of 2003 and 3782 of 2007, which regulate teachers' evaluation, and also main theoretical trends presented by teachers' evaluation in the world which according to Niño (2001) include Evaluation as a Rendering of Accounts, Evaluation as a Payment for Merit, Evaluation as Professional Development and Evaluation for School Improvement.

Key words: academic evaluation, teacher evaluation, educational policies, professional development, legal domination.

* Colombiano, Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional. Profesor Asistente de la Maestría en Docencia de la Universidad de La Salle. **Correo electrónico:** dalozano@lasalle.edu.co

“El intento de mejorar el sistema educativo tiene como uno de sus ejes centrales la realización de actividades de evaluación. No se trata de un movimiento aislado en una escuela, en un proyecto pedagógico o en un país; sino, por el contrario, de un proyecto claramente internacional, que forma parte de los nuevos esquemas de globalización que circundan nuestro mundo” (Díaz Barriga, 2000, p. 11)

Introducción

Este artículo trata de demostrar que el logro del desarrollo personal y profesional de los docentes e institucional de la escuela, lo afecta, de un lado, la concepción de evaluación adoptada por el gobierno nacional que se fundamenta en la “evaluación como rendición de cuentas” y, de otro, la primacía que tiene en Colombia el modelo de dominación legal con administración burocrática que impera en la organización institucional del Estado y en el desarrollo de la gestión que deben ejecutar las instituciones públicas, incluidas las del sector de educación. Este modelo burocrático opera a través de la formulación y ejecución de acciones estructuradas con base en una racionalidad técnica e instrumental, planificada, con una orientación hacia el logro de resultados que, en el caso de la educación, se determinan antes de que inicie la ejecución de las acciones que integran el proceso educativo. Al respecto, observamos que la política pública formulada por el gobierno nacional para realizar la evaluación de docentes reprodujo ese modelo cuando institucionalizó un sistema burocrático, jerárquico y autoritario para la rendición de cuentas, que clasifica a las instituciones educativas de acuerdo con el desempeño de los estudiantes en las pruebas estándar e impone un régimen sancionatorio a los docentes, que no contribuye al crecimiento personal y profesional de éstos ni al desarrollo de las instituciones educativas.

La reflexión tiene en cuenta, además, el examen de los conceptos de educación, calidad, eficacia,

eficiencia y los vínculos epistemológicos que éstos tienen con planteamientos referidos a la tendencia hegemónica de desarrollo que orienta la formulación de proyectos políticos de desarrollo a nivel nacional y subnacional, y la consideración de que la evaluación de docentes debe contribuir al desarrollo personal y profesional del profesor y al mejoramiento de la escuela.

Los conceptos de educación y calidad: a propósito de la crisis del sistema educativo

Los principios generales que orientan el desarrollo de la educación en Colombia los formula la Constitución Política (CP) en el artículo 67. Esta norma establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura; la formación del colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia; la práctica del trabajo y de la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El desarrollo de estos principios fue asumido por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República y para ello se promulgaron las leyes 30 de 1992 que organiza el servicio público de la Educación Superior y la 115 de 1994 o General de Educación y se expidieron sus respectivos decretos reglamentarios.

Precisamente, el proceso de reglamentación de estos principios constitucionales produjo, como lo señala Rodríguez (2002), una contrarreforma educativa debido a que en su desarrollo primaron las orientaciones de política educativa internacional, formuladas, principalmente, por el Banco Mundial y la UNESCO, sobre el espíritu de la CP. Estas orientaciones plantean que la definición del sentido y fines de la educación en cada país debe fundamentarse

en los criterios de calidad, cobertura, eficiencia, pertinencia y equidad, y en el ejercicio de la administración descentralizada del sector educativo (Banco Mundial, 1996). A causa de ello, las normas que regulan la evaluación de docentes en Colombia son producto de la contrarreforma y están fundamentadas en la política educativa internacional.

En este contexto, debemos señalar que esta idea de educación demanda que el sector educativo y sus actores estratégicos (instituciones, docentes y estudiantes) produzcan resultados en campos diferentes a los que tradicionalmente han sido el objetivo de la educación y la pedagogía, los cuales se relacionan con la construcción, a nivel territorial, de escenarios de desarrollo que deben ser, primero, modernos, competitivos, democráticos y sostenibles y, segundo, que contribuyan al restablecimiento del vínculo social afectado por hechos sociales que tienen origen en los problemas que generó el modelo de desarrollo económico basado en el crecimiento (Delors, 1996), entre los cuales se destacan la pobreza, la violencia, las desigualdades sociales y las disparidades entre territorios. De esta forma, como lo señala Puiggros (1994), la educación fue vinculada a la construcción de los escenarios que requiere la modernidad y la tendencia predominante en materia de desarrollo y se convirtió en un campo de tensiones que se presentan como resultado de la estructuración de un sistema de relaciones sociales conflictivas entre sistema escolar y Estado-Nación, educación y trabajo, sujeto y educación.

Para esta perspectiva, la educación se orienta por las prioridades que fija la dimensión económica de los procesos de desarrollo territorial y es concebida como una estrategia fundamental para mejorar la eficacia y la eficiencia de los procesos económicos. Aquí debemos señalar que estas ideas son las que permiten que ganen importancia los conceptos de calidad y de evaluación en la formulación de las políticas públicas en educación de Colombia, las cuales relacionan la calidad educativa con el logro de resultados que responden, principalmente, a las

necesidades que tienen los procesos económicos, las empresas y los empleadores, y conciben la evaluación como un proceso técnico y normativo para medir esta calidad y establecer la contribución que, a través de su desempeño, hace cada uno de los actores estratégicos del proceso educativo. Para ello, la educación se redefine en su sentido y fines clásicos y se le asigna una condición instrumental que debe dar viabilidad política y técnica a la formación de estudiantes de acuerdo con las necesidades que tienen el mercado, sus agentes económicos y la sociedad para desarrollar actividades económicas modernas y competitivas. Cabe señalar que es en este contexto, como lo señala Niño (2002: 33), que emerge la Evaluación como Rendición de Cuentas "(...) como actividad técnica indispensable para la toma de decisiones económicas, dando a la evaluación el sentido estratégico de medición".

Añadamos, pues, que los criterios adoptados para determinar la calidad de la educación se fundamentan en los resultados de la gestión que realizan las instituciones del sector educativo, en especial en los campos del aprendizaje de los estudiantes y el desempeño de los docentes y que, precisamente, estos criterios fueron los que permitieron que se trasladara el enfoque económico y productivo de la empresa como orientadores de la gestión que desarrolla la escuela, que se fortaleciera la racionalidad técnica y la dominación burocrática que impera en el desarrollo de las acciones que estructuran el proceso educativo, como sucede, por ejemplo, con la evaluación de docentes, y que no se formulara una política de mejora de la enseñanza (Gimeno, 1993).

Cabe señalar que estos criterios orientaron, además, la construcción de las concepciones de evaluación de docentes y del proceso de evaluación de éstos que adoptó el gobierno colombiano, en las cuales prima una perspectiva normativa, técnica, instrumental y burocrática, lo cual conduce, como lo sugiere Sánchez (2006) a que, por una parte, la evaluación se abordó desde la perspectiva de los métodos e instrumentos y que la discusión sobre esta

práctica gire en torno a la confiabilidad y validez de sus resultados y al perfeccionamiento de los instrumentos que aplica y, por otra, a que la evaluación como problema normativo se limite "(...) al estudio de las normas y a la adaptación de los currículos, las estructuras, organizaciones, instalaciones, planta docente, etc., para cumplir las exigencias de los diferentes organismos encargados de implementar las políticas. Estas normas hacen énfasis en la calidad de la educación, de cuyo logro se da cuenta a través de la evaluación mediante pruebas masivas o evaluaciones externas" (Sánchez, 2006, p. 5).

El sentido otorgado a la educación y las decisiones tomadas para establecer su calidad y hacer la respectiva evaluación de ésta ha generado escenarios de tensiones y conflictos en los cuales se hacen, por lo menos, dos cuestionamientos al desempeño del sistema educativo. El primero de ellos plantea que el proyecto educativo nacional responde a las necesidades del modelo internacional de desarrollo adoptado por Colombia y de los agentes de la economía, que no tiene en cuenta la cultura ni los proyectos y expectativas de desarrollo que tienen los grupos de población asentada en los territorios subnacionales, y que se ha producido un deterioro en la calidad de la educación. El segundo cuestionamiento señala que los indicadores usados para medir la calidad educativa no muestran un logro de resultados acorde con los objetivos y metas sectoriales formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el Plan Nacional de Educación y en los planes de las entidades territoriales.

Ilustremos lo dicho en el primer cuestionamiento con el planteamiento realizado por Puiggros, quien sintetiza la problemática referida en los siguientes términos:

"El deterioro de la calidad de la educación que reciben los latinoamericanos se nota en todos los espacios educativos, en las relaciones entre dirigentes y dirigidos; entre alumnos y maestros, entre padres e hijos, entre géneros y

generaciones, entre grupos étnicos y culturales, entre clases sociales y entre naciones. Los discursos educacionales son inadecuados a la nueva realidad, no poseen capacidad de contener las complejas demandas culturales actuales, no pueden responder a las diferencias histórico-culturales de los sujetos sociales, no contemplan la posibilidad de convivencia en América Latina de cosmovisiones, símbolos, rituales, costumbres, creencias, tecnologías, explicaciones de la salud y la enfermedad, concepciones de la vida sexual, etc., culturalmente diversas y/o pertenecientes a etapas de desarrollo muy distintas. La educación formal latinoamericana aún es enciclopédica, memorística y muy renuente a incluir el concepto de *trabajo*, tanto como valor cuanto como simple capacitación laboral. Como resultado, el discurso pedagógico escolar obliga al estudiante a disociarse del medio social, económico, tecnológico y cultural real y contribuye a discapacitarlo para que pueda establecer una equilibrada relación con su medio social" (Puiggros, 1994, p. 19).

En el caso del segundo cuestionamiento es pertinente señalar que las limitaciones de la noción de calidad educativa, derivadas, de un lado, de la concepción de educación, asociada con el logro de resultados específicos que contienen las políticas educativas contemporáneas y, de otro, de la determinación de lo que buscan medir los procesos de evaluación que realiza el Estado, ha dado origen a la idea de la existencia de una crisis en la educación que se evidencia en los resultados que presenta la evaluación de ésta.

Deseo, en este contexto, subrayar que desde perspectivas teóricas de la educación que le dan una centralidad a la pedagogía como fundamento del proceso de formación y que, en consecuencia, señalan que el proceso educativo y el dispositivo pedagógico de la institución educativa debe estar

en función de las necesidades de la persona que se educa y de la formación del niño para su inserción en la sociedad y no de las necesidades del sistema económico, como lo plantean las políticas educativas nacionales e internacionales.

Buen ejemplo de las reflexiones desde las perspectivas teóricas mencionadas, sobre esta situación de la educación, es el planteamiento de Díaz Barriga quien señala que, efectivamente, los cambios introducidos en la educación han generado una 'crisis' general de la educación y que 'la calidad' de ésta se ha deteriorado, pero critica que el análisis de dicha calidad se haga con indicadores como las tasas de reprobación y deserción escolares y los resultados en algunos exámenes nacionales, y que no se tengan en cuenta, por ejemplo, los "(...) procesos de formación de valores, de formas de pensamiento, de constitución de la personalidad, ni del desarrollo de bienes culturales en un país o región" (Díaz Barriga, 2000, p. 17).

Quiero concluir esta parte señalando que la resolución de las tensiones y conflictos que se presentan en el sistema educativo colombiano, que tienen origen en las concepciones de educación, de gestión y de evaluación, demanda una reformulación de éstas. Así, pues, a continuación haré referencia a algunas ideas que pueden servir de fundamento a dicha reformulación.

Para el caso de la concepción de educación, resulta útil tener en cuenta conceptos de la tradición del pensamiento educativo clásico, el cual aporta puntos de vista y reflexiones diferentes a lo que al respecto está institucionalizado en la actualidad. Entre estos conceptos, tenemos por ejemplo, el aporte de Durkheim (2001) quien concibió la educación como un proceso de socialización desarrollado por las generaciones adultas sobre aquellas que no han alcanzado la madurez necesaria para la vida social; la reflexión de Piaget (1999) quien planteó una educación para la libertad, basada en la educación de la inteligencia y de la razón, que liberará al hombre de la coacción que ejerce la tradición o la opinión reinante que se somete a todo decreto de la autori-

dad social y que lo hace incapaz de pensar por sí mismo; la contribución de Luzuriaga que nos indica que la "educación es una función real y necesaria de la sociedad humana mediante la cual se trata de desarrollar la vida del hombre y de introducirle en el mundo social y cultural, apelando a su propia actividad" (Luzuriaga, 1991: 51); y en nuestro medio los planteamientos de Flórez (1999: 18 - 19) que indican que "La educación (...) es el proceso mediante el cual las sociedades propician no sólo su reproducción cultural sino su desenvolvimiento armónico, la convivencia y el bienestar presente y futuro para todos sus miembros, en la medida en que los socializa, los integra a sus ideales, tradiciones y cosmovisión cultural; a su saber acumulado; a sus normas y pautas de convivencia y a sus expectativas y proyectos de desarrollo futuro, sin que por ello los individuos pierdan su libertad para escoger un proyecto de vida personal y de realización profesional, en interacción y reciprocidad con la comunidad de que hacen parte" (Flórez, 1999, pp. 18 - 19).

Por otra parte, en relación con la idea de gestión que adoptaron las políticas educativas colombianas, señalamos que en la concepción de evaluación de la educación no debe prevalecer el enfoque de gestión que orienta el desarrollo de procesos de evaluación (House, 1997), el cual considera que los resultados de las evaluaciones son insumos para la toma de decisiones administrativas por parte de directivos docentes y de funcionarios de entidades nacionales y territoriales, que atienden funciones y tienen responsabilidades en el desarrollo de una gestión pública orientada al logro de los resultados que ya hemos mencionado.

Conviene subrayar que este enfoque de gestión rutiniza la evaluación y la convierte en un ejercicio técnico e instrumental cuya finalidad principal es aportar información agregada, objetiva y confiable sobre el objeto evaluado a quienes toman decisiones. En relación con esta perspectiva de la evaluación House (1997, p. 170) señala que "(...) los enfoques de gestión suponen la existencia de unos pocos respon-

sables clave de las decisiones que afectan a muchas personas en un gran radio de acción”. Así, la evaluación que se realiza a partir de este enfoque diferencia los roles de evaluador y de evaluado, desarrolla un proceso evaluativo jerarquizado y regulado por normas jurídicas y opera a través de la aplicación de instrumentos para la recolección y sistematización de datos.

En conclusión sobre esta idea quiero señalar que la gestión de las instituciones que integran los sistemas educativos territoriales, antes de ocuparse del logro de los resultados que priorizan las políticas educativas, se deben orientar al desarrollo de las capacidades de la población y de los actores sociales asentados en el territorio, con el fin de que generen procesos y hechos sociales que permitan el desarrollo de sus potencialidades, la construcción de oportunidades para todos y de diversas opciones de futuro. En este escenario, la gestión educativa debe lograr que los proyectos educativos produzcan la diferencia, marquen la discontinuidad y determinen el sentido y los fines de la construcción de futuro en un territorio determinado.

Finalmente, en relación con la concepción de evaluación que plantean las políticas públicas en educación, señalamos que es necesario reconsiderar, en general, el sentido y los fines que vinculan la evaluación con procesos de medición, calificación y clasificación de los sujetos evaluados. Sin duda, la perspectiva de evaluación formulada en las políticas educativas, como lo sugiere Sánchez (2006b), responde a las necesidades que tienen los discursos sobre calidad de la educación, los cuales atribuyen a la evaluación los siguientes sentidos: sinónimo de medición, dispositivo de control, instrumento de exclusión que reproduce y legitima las diferencias, como masificación y homogeneización, y como sinónimo de objetividad y neutralidad.

Ahora bien, para la reflexión en torno a la necesidad de cambio de la concepción de evaluación que se propone en este artículo, sugerimos tener en cuenta conceptos diferentes a los que presentan los

discursos oficiales, como es el caso, en primer lugar, del que presenta Flórez (1999, p. 22):

(...) no hay que evaluar sólo aprendizaje del alumno, también es imprescindible **evaluar la enseñanza** como proceso que suscita y genera aprendizaje, pues de lo contrario no se comprendería el proceso de asimilación interna de los alumnos. Si el aprendizaje es un cambio de conceptos promovido por la enseñanza, conviene apreciar y valorar ese cambio desde la causa que lo generó: el plan del profesor, las actividades propuestas, la forma de desarrollarlas, la perspectiva y orientación pedagógica, el programa y el propósito institucional; en fin, **la evaluación comprensiva y total del aprendizaje requiere una valoración del currículo, de la enseñanza y del mismo maestro** como elementos pedagógicos que ilustran la respuesta de los alumnos. No es cuestión de evaluar lo que hacen los alumnos, sino lo que la escuela hace con ellos.

En segundo lugar, se sugiere, además, un concepto de evaluación que tenga en cuenta “(...) alternativas que proponen la evaluación interna o autoevaluación, con miras a la construcción de una calidad donde la deliberación de los docentes, sus intervenciones, conlleven a mayores grados de autonomía, responsabilidad y cualificación” Niño (2002, p. 29) y la necesidad de construir una relación nueva entre calidad y evaluación.

Perspectivas como estas consideran que cada uno de los procesos que hacen parte de la evaluación académica deben asumirse como un ejercicio ético y equitativo, ser concebidos como un proceso formativo, pedagógico y político al servicio del proceso educativo, de tal forma que se cambien los criterios rectores de la evaluación, que han desplazado, como lo indica Niño (2002, p. 35), “(...) la formación del sujeto de los fines de la educación para instalar allí una única finalidad dominante: competencia del mercado y el capital”.

El sistema de evaluación: las bases para el ejercicio del poder y el desarrollo de formas de dominación

La Constitución Política de Colombia contiene los principios que orientan el proceso de evaluación de la educación en el país. Se destaca, en primer lugar, la consideración de la educación como derecho de la persona y servicio público que tiene una función social, con base en la cual se han formulado orientaciones para la evaluación académica en aspectos vinculados a la relación entre educación y sociedad; en segundo lugar, el mandato relacionado con la competencia del Estado para regular y ejercer las funciones de inspección y vigilancia de la educación, que le permite velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar la cobertura del servicio y asegurar las condiciones para que los menores accedan y permanezcan en el sistema educativo. El desarrollo de estos principios constitucionales le ha permitido al gobierno nacional evaluar los resultados del proceso educativo y el desempeño de los actores estratégicos de la educación, como son los docentes, directivos docentes, estudiantes, instituciones educativas y autoridades político administrativas de los niveles de gobierno subnacional.

Al respecto, el punto de partida del presente análisis consiste en señalar que la política pública formulada por el gobierno colombiano para evaluar los docentes que atienden los niveles educativos de pre-escolar, básica y media se fundamenta en los princi-

pios que orientan la evaluación como rendición de cuentas¹ y la evaluación como pago por méritos² y que su operación se desarrolla a través de la organización de un sistema de dominación legal con administración burocrática, el cual, siguiendo a Weber (1977), busca la probabilidad de encontrar obediencia entre un grupo de personas para los mandatos legales que fijan las normas, en este caso las referidas a la evaluación de docentes. Esta dominación la ejerce un cuadro administrativo integrado por funcionarios del nivel nacional del Estado, de las entidades territoriales certificadas que tienen competencia, atienden funciones y participan del desarrollo de procesos y procedimientos que ejecutan las instituciones que integran el sistema educativo colombiano, y por directivos docentes. La actuación del cuadro administrativo se orienta a la búsqueda de la probabilidad de lograr una actividad dirigida a la ejecución de ordenaciones legales de tipo general y de mandatos concretos, por parte de un grupo de personas cuya actuación se espera esté de acuerdo con las prescripciones normativas.

La adopción de este tipo de dominación para la administración y desarrollo de procesos por parte de instituciones que integran el sistema educativo colombiano, como sucede con la evaluación de docentes, introduce un modelo de gestión y de administración en las organizaciones que se basa en el mejoramiento continuo de la eficacia, la eficiencia técnica y la efectividad en la asignación de los recursos del sector educativo, así como en el desarrollo de los procesos y procedimientos administrativos que ejecuta cada una de las instituciones que hacen parte del sistema educativo nacional y en el ejercicio de la autoridad legal y racional.

1 Sobre la Evaluación como Rendición de Cuentas, conocida también como "Accountability" (Niño, 2001: 47) señala que: "(...) rendir cuentas corresponde a presentar los resultados de la productividad en el rendimiento de las escuelas a empleadores, directivos o autoridades locales, distritales, regionales o nacionales. Se posiciona para responder al interés suscitado por conocer los resultados obtenidos de la inversión económica hecha a la educación" y que se adoptó en USA durante la década del 60 del siglo XX y en Europa en los años 70 como alternativa para exigir que los responsables de la educación respondan por los resultados que en materia de rendimiento académico debe arrojar el proceso educativo en cada institución educativa.

2 La Evaluación de Pago por Mérito persigue "(...) el aumento de la capacidad de respuesta de los profesores por un mejor desempeño en la obtención de resultados medibles del rendimiento académico de los estudiantes, poniendo por delante el estímulo de lo único que puede conmovir de facto, el dinero, según la sustentación básica de esta tendencia, lo económico" (Niño, 2001, p. 49 - 50).

Además de esto, los crecientes procesos de racionalización del derecho positivo y de desarrollo institucional del Estado que se presentan en Colombia han conducido a que la burocracia sea considerada como el medio de mayor racionalidad y eficiencia para el logro de los objetivos que se fijan las organizaciones. Este modelo encuentra en la planeación el complemento que requiere para la estructuración de acciones racionales basadas en la formulación de objetivos, la definición de metas a conseguir en determinados lapsos, y en la estimación y diseño de la mejor asignación de medios para la consecución de objetivos y metas. La racionalización del derecho y el desarrollo institucional del Estado han estimulado el surgimiento de formas de ejercicio de la administración territorial de la educación basadas en la adopción del modelo burocrático, en el que las relaciones entre docentes, directivos docentes y funcionarios de la administración pública están reguladas por normas que indican las competencias y funciones que cada uno debe atender, los procesos y procedimientos que debe desarrollar, los recursos que le asignan y que deben administrar, los resultados que deben lograr y las características técnicas que estos deben tener.

Para evaluar los docentes el gobierno nacional estructuró un sistema legal integrado por las siguientes normas: la Ley 115 de 1994, los Decretos 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente, 1283 de 2002 que creó el Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media,³ el 2582 de 2003 que establece reglas y mecanismos

generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales y la Resolución 2707 de 2003⁴ expedida por el Ministerio de Educación Nacional que adopta el manual y los instrumentos para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes, y el 3782 de 2007.

Cuando hablamos de evaluación de docentes surgen algunos interrogantes básicos tales como ¿cuáles son los fines de la evaluación? ¿qué se evalúa? ¿quién hace la evaluación? ¿cómo se hace la evaluación? y ¿cuáles son los impactos y efectos que produce la evaluación sobre el desarrollo profesional de los docentes y de la escuela? La construcción de respuestas a estos interrogantes requiere, de un lado, una revisión cuidadosa de la reglamentación que rige este tipo de evaluación y, de otro, la reflexión sobre la concepción de evaluación y del sentido y fines que ésta tiene. La información para la elaboración de respuestas a estos interrogantes se presenta en los cuadros 1 y 2.

Quiero empezar el análisis de las normas que reglamentan la evaluación del desempeño de los docentes señalando que la Ley 115 de 1994 en el artículo 80 y siguientes, ordena la organización de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que debe operar bajo la coordinación del Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y contar con la participación de las entidades territoriales. Indica esta norma que con el fin de establecer los programas de mejoramiento que requiere el servicio

3 El Decreto 1283 de 2002 que creó el Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-097-03. La Corte cuestionó el procedimiento del Gobierno Nacional para expedir el Decreto, pero no se refirió al contenido de éste. A pesar de que la norma no tiene vigencia, en este artículo nos referimos a ella porque presentó la perspectiva que adoptó el Gobierno Nacional para desarrollar las funciones de Inspección y Vigilancia de la educación. Este Sistema autorizaba la intervención en los sistemas educativos territoriales mediante actuaciones sobre las entidades territoriales, las instituciones educativas, los docentes, directivos docentes y administrativos de las instituciones educativas, con el fin de garantizar la organización y prestación del servicio educativo de acuerdo con los requisitos de calidad, eficacia, eficiencia y cobertura establecidos, para ello se consideró que se debía ocupar de la evaluación financiera, técnica y administrativa del sector y del análisis del impacto que produce la educación en la sociedad, del seguimiento a la evaluación de docentes y directivos docentes y de la aplicación de los correctivos y sanciones previstas, que comprendían la exclusión del escalafón y el retiro del cargo de docentes y directivos, la suspensión de la personería jurídica para las instituciones y la intervención en la administración del servicio educativo en las entidades territoriales certificadas.

4 Mediante esta Resolución el MEN adopta el manual y los instrumentos para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes, el cual contiene los principios, las responsabilidades, el proceso, los instrumentos y el uso de los resultados de la evaluación. Esta norma señala que corresponde a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas difundir en todos los establecimientos educativos la metodología y los instrumentos de evaluación anual de desempeño que será aplicada a los docentes y directivos docentes.

público educativo. Indica la norma que a este sistema le compete diseñar y aplicar criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos,

la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.

Tabla 1. Fundamentos legales para el ejercicio de la evaluación de docentes en Colombia

Normas Ítems	Decreto 1278 de 2002	Decreto 2582 de 2003	Decreto 3782 de 2007
Principios de la evaluación	Objetividad, confiabilidad, universalidad, pertinencia, transparencia, participación y concurrencia	Objetividad, pertinencia, participación y equidad	Objetividad, confiabilidad, universalidad, pertinencia, transparencia, participación y concurrencia.
Objetivos de la evaluación	Estimular el compromiso del educador. Conocer los méritos de los docentes. Medir actualización pedagógica y conocimientos específicos. Estimular buen desempeño en el ejercicio de la función docente. Identificar cuáles docentes deben permanecer en el mismo grado y nivel salarial o ser ascendidos. Evaluar competencias del docente.	Contribuir al mejoramiento de la calidad del servicio público educativo. Contribuir al cumplimiento de los fines de la educación. Mejoramiento personal, profesional e institucional. Describir el cumplimiento de responsabilidades. Identificar las fortalezas y los aspectos a mejorar del docente. Aportar información válida, confiable y objetiva. Identificar las fortalezas y los aspectos de mejoramiento.	Verificar la idoneidad y eficiencia de los docentes en el desempeño de sus funciones. Proporcionar información objetiva, válida y confiable. Estimular disposición positiva hacia el mejoramiento. Verificar el quehacer profesional de los docentes. Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación. Valorar las evidencias.
Objeto de la evaluación	La preparación profesional, el compromiso y las competencias, la aplicación al trabajo, responsabilidad profesional y funcional, formación perfeccionamiento alcanzado, calidad de desempeño, capacidad para alcanzar logros, los estándares o los resultados de los estudiantes y los méritos excepcionales. Ponderar el grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades inherentes al cargo de docente. Valoración del dominio de estrategias y habilidades pedagógicas y de evaluación; manejo de la didáctica propia del área o nivel educativo de desempeño; habilidades en resolución de problemas; nivel de conocimiento y habilidades relacionadas con el plan de estudios de la institución; actitudes generales hacia los alumnos; manejo de las relaciones del grupo; trato y manejo de la disciplina de los alumnos; sentido de compromiso institucional; preocupación permanente por el mejoramiento de la calidad de la educación; logro de resultados.	Valoración de la actuación del docente como profesional, comprende: participación en el desarrollo del PEI, planeación de su labor educativa, aplicación de estrategias pedagógicas, evaluación del aprendizaje e integración con la comunidad educativa. Identificación del logro de las metas del plan de desarrollo profesional. Verificación del mejoramiento de la calidad y el incremento de la eficiencia del sistema educativo.	Ponderar el grado de cumplimiento de las funciones del cargo de docente y del logro de resultados de su gestión. Las competencias de los docentes: funcionales y comportamentales. Recolección de evidencias.

Uso de la información	El desempeño no satisfactorio origina la exclusión del escalafón docente y el retiro del servicio. La calificación satisfactoria da derecho a la inscripción en el escalafón.	Consolidar fortalezas del docente y mejorar los aspectos que requieren mayor esfuerzo personal. Diseño de planes de mejoramiento profesional e institucional. Exclusión de la profesión docente cuando el evaluado obtiene por segunda vez calificación no satisfactoria.	Diseño de planes de mejoramiento y de desarrollo personal y profesional de docentes. Cuando el evaluado obtiene una calificación no satisfactoria por segunda vez consecutiva se excluye del escalafón docente y se declara insubsistente el nombramiento.
Instrumentos de evaluación	Observación de clases y de prácticas escolares; instrumentos para evaluaciones de superiores y colegas; encuestas para evaluación de los padres y estudiantes; análisis de información sobre logros de los estudiantes; evaluación del consejo directivo; autoevaluación del docente.	Instrumentos, entrevistas, seguimiento al plan de desarrollo profesional.	Evidencias: pruebas objetivas y pertinentes, encuestas, observación en clase, entrevista

El análisis de las normas que regulan la evaluación del desempeño docente en Colombia nos indica que los lineamientos de política educativa nacional e internacional y el concepto de función docente, son los elementos que orientan la formulación y el desarrollo de este proceso evaluador. Precisamente, con base en estos elementos, dichas normas, como se observa en la Tabla 1, fijan las prioridades de la evaluación y los campos en los que el docente debe producir resultados, por eso para esta evaluación es prioritario establecer la contribución que hace cada docente al mejoramiento de la calidad educativa y al logro de los fines de la educación; el cumplimiento con el desarrollo de acciones y de responsabilidades que tienen origen en el ejercicio de la función docente; la formación del docente en términos de su conocimiento disciplinar, pedagógico y de las competencias que posee; el mejoramiento profesional de éste; el aporte de información útil para la planificación y toma de decisiones.

Además, debemos señalar que esta evaluación se soporta en el desarrollo de pruebas objetivas y la aplicación de instrumentos, con el fin de generar información, hacer mediciones, calificar y comprobar la existencia de determinados conocimientos y cualidades en el evaluado, los cuales se asumen como indicadores para establecer la idoneidad y eficiencia de éste en el cumplimiento de sus funciones. Recientemente, el Decreto 3782 de 2007 introdujo el modelo de evaluación por competencias para evaluar los docentes; esta evaluación comprende, de un lado, las

competencias funcionales que corresponden al desempeño de las responsabilidades específicas del cargo de docente e incluyen la gestión académica, administrativa y comunitaria y, de otro, las competencias comportamentales, que se refieren a las actitudes, los valores, los intereses y las motivaciones con que los educadores cumplen sus funciones y comprenden cualidades personales como el liderazgo, comunicación y relaciones interpersonales, trabajo en equipo, negociación y mediación, compromiso social e institucional, iniciativa y orientación al logro. El desarrollo de esta evaluación se basa en la preparación de evidencias por parte del docente, a partir de la aplicación de pruebas objetivas y pertinentes, entre las cuales se mencionan las encuestas a estudiantes y padres de familia, pautas de observación en clase, entrevistas y los resultados del seguimiento al avance en los planes de desarrollo personal y profesional de los docentes.

Por otra parte, el análisis del Sistema Nacional de Evaluación de Docentes, como se evidencia en la información que contiene la Tabla 2, nos muestra que éste opera a través de la ejecución de procesos y procedimientos administrativos de tipo técnico, normatizados, desarrollados de forma burocrática y jerárquica por parte de funcionarios de instituciones que tienen competencias y atienden funciones claramente diferenciadas, sin participación del docente evaluado, excepto cuando se trata de responder a las exigencias que le formula el superior jerárquico o el encargado de ejecutar la evaluación. El desarrollo del

proceso de evaluación del desempeño y de la competencia se realiza a través de la distribución de funciones entre las instituciones que conforman el sistema educativo colombiano, el cual está integrado por el MEN, las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y las instituciones educativas. Al desarrollo de este proceso de evaluación, recientemente fue vinculada la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el fin de que atienda funciones de orientación, adopción de protocolos, vigilancia del proceso, conocimiento de quejas y reclamaciones, y absolución de consultas.

Debo agregar que esta distribución de competencias y de funciones entre instituciones del sistema educativo reproduce las relaciones de poder que existen en la organización institucional del Estado colombiano, propia de la tradición centralista forja-

da durante más de un siglo de historia republicana. Esta condición se refleja en la organización y desarrollo del proceso evaluador, precisamente, por eso hay instituciones encargadas de la formulación de la política, de la toma de decisiones para hacerla operativa (expedición de decretos y resoluciones), del diseño de instrumentos y del análisis global de la información, como sucede con el MEN, y de otras que tienen la responsabilidad de la ejecución directa de la evaluación, este es el caso de las instituciones educativas y, finalmente, están las secretarías de educación que organizan el proceso, diseñan indicadores, prestan asistencia técnica, hacen análisis de la información, desarrollan estrategias de mejoramiento y actúan como instancia intermedia entre las instituciones educativas, los evaluadores, los evaluados y el MEN.

Tabla 2. Organización burocrática del proceso de evaluación del desempeño docente

Instituciones Normas	Ministerio de Educación Nacional	Comisión Nacional del Servicio Civil	Entidad Territorial Certificada	Institución Educativa
Decreto 2582 de 2003	Diseña procesos e instrumentos. Asesora a las Entidades Territoriales (ET) en la organización y desarrollo del proceso de evaluación, el análisis de resultados y la elaboración de planes de mejoramiento institucional. Diseña instrumentos para sistematizar información obtenida y hace análisis globales de resultados.		La secretaría de educación organiza el proceso de evaluación, diseña indicadores y presta asistencia técnica a las instituciones educativas. Analiza información y resultados de las competencias básicas de los estudiantes. Desarrolla estrategias de mejoramiento y entrega información al MEN.	El rector de cada institución evalúa los docentes, orientadores y coordinadores. El rector diseña indicadores, capacita a coordinadores en la práctica evaluativa y conforma con ellos el grupo evaluador. Analiza resultados. Elabora y fortalece planes de mejoramiento.
Decreto 3782 de 2003	Imparte orientaciones sobre el proceso de evaluación de acuerdo con la política de calidad de la educación. Elabora guías metodológicas para la aplicación de instrumentos. Presta asistencia técnica y hace seguimiento a las secretarías de educación. Consolida y analiza resultados nacionales. Orienta el mejoramiento de los docentes.	Orienta aplicación de normas que regulan la evaluación de desempeño de docentes. Adopta protocolo para evaluar el desempeño de docentes. Vigila aplicación de normas y procedimientos de evaluación. Conoce quejas y reclamaciones. Absuelve consultas.	Organiza y divulga el proceso. Presta asistencia técnica a los evaluadores. Verifica la efectiva y oportuna realización de la evaluación. Analiza los resultados. Presenta información consolidada.	La norma señala que habrá evaluador y evaluados, y que al primero le corresponde: promover confianza, respeto y comunicación efectiva. Valorar evidencias y calificar. Notificar al docente el resultado. Concertar con el evaluado un plan de desarrollo personal y profesional. Resolver los recursos interpuestos. Entregar a la secretaría de educación los resultados. Al evaluado le corresponde: informarse, participar en la evaluación, aportar evidencias, solicitar la evaluación cumplir el plan de desarrollo personal y profesional.

Así, a través del sistema nacional de evaluación de docentes se configura una forma de dominación legal con administración burocrática que es ejercida por un cuadro administrativo que integran funcionarios de las instituciones educativas (rectores, directores y coordinadores), de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y del MEN. Aquí debo señalar que dicho cuadro administrativo está ligado a los docentes por motivos racionales con arreglo a valores, los cuales están determinados por la creencia en el mejoramiento de la calidad de la educación, la pertinencia del proceso educativo, el impacto que produce la educación en la sociedad y las contribuciones que la evaluación puede hacer al desarrollo profesional de éstos, a la mejora de la escuela y de la enseñanza. Al respecto Díaz Barriga señala que:

Diversos autores han mostrado que la articulación entre *evaluación y poder* no es sino una nueva forma de dominación racional, cuyos resultados impactan a la sociedad en su conjunto, en particular a quienes tienen algún contacto con el sistema y la institución educativos. La evaluación es empleada, en este fin de siglo, no sólo con el fin de mejorar el funcionamiento del sistema educativo, sino también para justificar la exclusión -o negación de oportunidades- de quienes se considera que no merecen estar en el sistema educativo o recibir determinado tipo de educación” (Díaz Barriga, 2000, p. 12).

En esta dirección, los elementos que estructuran este tipo de dominación se derivan del desarrollo de una evaluación ejecutada por funcionarios de jerarquía administrativa superior al evaluado, como sucede con los rectores, directores y coordinadores de las instituciones educativas y los funcionarios de las entidades territoriales certificadas. Este sistema y las normas que lo regulan dieron origen a un Estado evaluador, burocrático, con sesgos tecnocráticos, que

hace la evaluación bajo criterios de eficacia y de eficiencia, que conduce a que se concentre la atención en lo observable y cuantificable y que trivializa la visión del mundo (Díaz Barriga, 2000). Las normas le reservan al gobierno central la potestad de intervenir el sector en ámbitos y competencias que trascienden las funciones de regulación que tiene este nivel de gobierno, lo cual afecta la autonomía de las entidades territoriales y de las instituciones educativas.

De esta forma, la evaluación de docentes en Colombia corresponde a un proceso que no es neutral y que se utiliza políticamente como instrumento de poder para controlar el sistema escolar, las prácticas de enseñanza y los profesionales de la educación (Gimeno, 1993), para sancionar a las personas e instituciones que no obtengan las calificaciones mínimas y que no cumplan con las condiciones básicas de desempeño institucional en las pruebas y formas de evaluación que se adoptan. En relación con el desarrollo de prácticas de evaluación fundamentadas en este enfoque House señala lo siguiente:

La evaluación es una actividad política por naturaleza. Presta sus servicios a los responsables de las decisiones, se traduce en redistribuciones de recursos y justifica que unos reciban ciertas cosas y otros otras. Está íntimamente vinculada con la distribución de los bienes básicos en la sociedad. Es algo más que un enunciado de ideas; se trata de un mecanismo social para la distribución, que aspira a adquirir una categoría institucional. La evaluación no sólo debe ser veraz sino también justa. Sus esquemas al uso, con independencia de su valor de verdad, reflejan la justicia en grados muy diversos. Y la justicia constituye una norma importante con respecto a la cual juzgar la evaluación” (House, 1997, p. 114).

Sin duda, el desarrollo en la escuela de relaciones sociales, de prácticas educativas y de formas de gobierno escolar basadas en el ejercicio de la de-

mocracia, que contribuyan al desarrollo profesional del docente e institucional de la escuela, lo afecta la prevalencia que tiene la racionalidad dominante que orienta las formas de administración educativa adoptadas por el gobierno colombiano, las cuales, como hemos señalado, se fundamentan en el ejercicio de la dominación legal con administración burocrática.

La evaluación de docentes en Colombia: entre la competencia mínima y la exclusión

Duke y Stiggins plantean que la evaluación del profesorado puede servir a dos propósitos básicos: responsabilidad⁶ y desarrollo profesional⁷ y señalan que "(...) la evaluación, cualquiera que sea su clase, es extremadamente importante no sólo para alcanzar un grado de competencia mínima sino para que tenga lugar un crecimiento profesional continuo" (Duke y Stiggins, 1997, p. 169). Este crecimiento es estratégico para el desarrollo educativo de un país porque, de un lado, hace parte de los lineamientos de política educativa internacional que se formulan para promover el desarrollo profesional de los docentes y figura entre los principios que fundamentan las normas jurídicas que regulan las relaciones entre docentes y el Estado y; de otro, porque contribuye al desarrollo institucional de los centros y de las profesiones y, además, porque interesa a los docentes.

No obstante, en el caso de las políticas educativas de Colombia, cuestionamos el planteamiento de que la evaluación de docentes contribuirá al desarrollo profesional de éstos. Al respecto, nuestras críticas se fundamentan en lo siguiente: los instrumentos de evaluación que se aplican están diseñados para iden-

tificar, preferencialmente, las debilidades del docente y no sus fortalezas; es punitiva porque puede ocasionarle al evaluado la exclusión de la profesión docente; los planes de mejoramiento que se deben formular no disponen de una oferta institucional de formación que tenga en cuenta las necesidades de capacitación del docente que no obtenga la calificación satisfactoria, adicionalmente, las instituciones educativas y las secretarías de educación no disponen de recursos nuevos para financiar las acciones que formulen estos planes; no es una evaluación democrática, fundamentada en la participación y concertación entre evaluadores y evaluados, por el contrario es un proceso burocrático, jerarquizado y autoritario; la definición del sentido y fines de la evaluación no se hace con base en concepciones ni consideraciones pedagógicas, sino teniendo en cuenta las necesidades del sistema económico, particularmente, los resultados que deben aportar los docentes en materia de calidad de la educación; la evaluación es un ejercicio técnico que se basa en la aplicación de instrumentos para generar información de utilidad para la toma de decisiones por parte de funcionarios que tienen una jerarquía administrativa superior a quienes ejercen como evaluadores y evaluados, adicionalmente, es reglamentada por normas que se han expedido sin tener en cuenta la opinión ni los intereses de los evaluados y que representan una amenaza para los profesores, razón por la cual no tienen legitimidad suficiente. Si bien los profesores actúan conforme lo establecen esas normas, en sus conductas no impera la voluntad y la creencia en la conveniencia de ese orden legal, sino el reconocimiento del ejercicio de la autoridad por parte de los funcionarios del MEN y, en general, del gobierno nacional.

Debo agregar que cuando se aborda la evaluación de docentes los principales retos que surgen tienen que ver con cómo hacer para que el proceso evalua-

6 "Responsabilidad (...) grado en el que los profesores han alcanzado niveles mínimos aceptables de competencia y definido los estándares que deben perseguir" (Duke y Stiggins, 1997, p. 166).

7 El "Desarrollo profesional está definido como el proceso (o procesos) mediante el cual el profesorado mínimamente competente alcanza niveles más altos de competencia profesional y amplía su comprensión de sí mismo, de los papeles, de los contextos y de la carrera profesional" (Duke y Stiggins, 1997, p. 166).

dor contribuya, efectivamente, al logro de objetivos relacionados con el desarrollo institucional de la escuela, la mejora de la enseñanza y al crecimiento personal y profesional de los docentes, sin duda, una evaluación que resulte amenazadora, que esté deficientemente dirigida o sea inadecuadamente comunicada, no contribuye a estos propósitos (Duke y Stiggins, 1997, p. 169).

Otro aspecto que tenemos en cuenta como fundamento de la crítica a la evaluación de docentes que se aplica en Colombia, consiste en que ésta se orienta a la acreditación de una competencia mínima por parte de los profesores, que les permite alcanzar la calificación satisfactoria, con lo cual no se contribuye al desarrollo personal y profesional del profesor, tanto de los que son considerados mínimamente competentes como de aquellos que demuestren mayor competencia, por el contrario puede poner a estos últimos a "(...) apostar sobre seguro, exponiéndose solamente a aquellas evaluaciones basadas en estándares que pueden superar sin dificultad y evitando los obstáculos potenciales de la evaluación orientada hacia el crecimiento" (Duke y Stiggins, 1997, p. 182).

Por otra parte, señalamos que una evaluación que contribuya al desarrollo profesional de los docentes debe ser aquella que "(...) emerge con el aval de atender una cualificación perdurable de la profesión docente (...) propone cualificar la práctica y favorecer su desarrollo, entendiendo al docente responsable de un trabajo específico en el aula y a la profesión integrante de un colectivo igualmente responsable del mejoramiento de la institución y la comunidad educativas" (Niño, 2001, p. 53). Por lo anterior, la idea de responsabilidad que plantean las normas en Colombia, al asociarla con la competencia mínima limita el desarrollo profesional del docente, especialmente de los que no logran acreditar los requerimientos mínimos porque la política educativa ni la propia evaluación proporcionan "(...) oportunidades para que el individuo desarrolle su grado de consciencia, establezca objetivos, y se desarrolle profesionalmente" (Millman y Darling-Hammond, 1997, p. 186). Así, la

evaluación que se realiza para comprobar una competencia mínima busca medir la eficiencia de los docentes y de las instituciones educativas en el desarrollo de las políticas educativas y en el logro de los resultados que éstas formulan. Se trata de una forma de evaluar responsabilidades y ejercer auditoría sobre la enseñanza, para promover la competitividad del sistema educativo en la formación de personas de acuerdo con las necesidades del mercado y de los consumidores (Sacristán, 1993, p. 7).

A pesar de las diferentes propuestas que han surgido en Colombia para evaluar docentes, de los desarrollos legales e institucionales existentes y de la construcción de instrumentos para aplicarla, esta práctica aún no cuenta con la legitimidad suficiente que le confiera viabilidad política y técnica para su aplicación. No se han construido las bases para un consenso acerca del sentido que debe tener dicha evaluación y continúa el debate sobre los propósitos de esta práctica. La responsabilidad y el desarrollo profesional son categorías analíticas que le dan sentido a la evaluación de los docentes, porque ésta puede servir a uno de esos propósitos; aún hace falta resolver preguntas básicas sobre el sentido de la evaluación y la utilización de sus resultados, con el fin de construir una propuesta consensuada de evaluación, que cuente con la legitimidad suficiente. Al respecto Sacristán señala lo siguiente:

La interrogación decisiva está en decidir para qué evaluar, qué puede y debe evaluarse, quién realiza la evaluación y cómo la lleva a cabo. (...) Son interrogantes que evidencian la dificultad de instalar un sistema universalizado de valoración de la educación, porque es ahí donde aparece la utilización política de la misma como instrumento de expreso de control de la enseñanza y de sus profesionales, donde se muestra la precariedad del consenso sobre las normas de calidad en la enseñanza, los peligros del dominio de una concepción de calidad sobre otras, el problema de quién

pone la norma, el tema de qué utilidad darle (Sacristán, 1993, p. 5).

Para que el país cuente con un sistema de evaluación de la educación y de los docentes que aporte al crecimiento y desarrollo personal y profesional de los educadores, al desarrollo institucional y a la mejora de la escuela y de la enseñanza, es necesario reorientar el sentido y los fines que tiene la evaluación académica que se realiza en la actualidad, particularmente en lo relacionado, de un lado, con la prevalencia que tiene el enfoque de gestión que busca evaluar los resultados periódicos que obtienen las instituciones educativas estatales en el logro de objetivos y de metas relacionados con los principios de cobertura, calidad, eficacia y eficiencia que orientan el Plan Nacional de Educación y, en general, las políticas educativas nacionales e internacionales, y de otro, redefinir la evaluación de docentes, concebida hoy, principalmente, como un sistema para la rendición de cuentas y para la implantación de un régimen de sanciones que excluye a muchos del ejercicio de la profesión docente.

Así mismo, es necesario, además, introducir modelos de gestión de la educación más democráticos, que privilegien el desarrollo de relaciones sociales entre iguales, la construcción de consensos para la toma de decisiones, la consolidación de comunidades educativas por cada institución, del colegaje y del trabajo autónomo y responsable por parte de los actores sociales que participan del desarrollo del proceso educativo que adelanta cada institución educativa. La adopción de esta perspectiva de democratización de la escuela requiere que se desechen las prácticas autoritarias y que se cambie el modelo de gestión de la educación en el país, que como se anotó antes, se fundamenta en el ejercicio de una dominación legal con administración burocrática, que introduce una racionalidad que estimula el individualismo y la competencia entre los docentes, que afecta las relaciones sociales entre estos, los directivos docentes y la comunidad, y que no permite el desarrollo de formas de interacción social democráticas que faciliten el desarrollo de las acciones formuladas en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

Referencias

- Banco Mundial. (1996). *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid: UNESCO-Santillana.
- Díaz Barriga, A. (2000). *Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos. Evaluación Académica*. México: CESU-FCE.
- Duke, D. L. y Stiggins, R. (1997). *Más allá de la competencia mínima: Evaluación para el desarrollo profesional. Manual para la evaluación del profesorado*. Madrid: La Muralla.
- Durkheim, E. (2001). *Educación y sociología*. México: Coyoacan.
- Flórez, R. (1999). *Evaluación Pedagógica y Cognición*. Bogotá: McGraw Hill.
- Gimeno, J. (1993). (Evaluación) *El profesorado. Cuadernos de Pedagogía 219*.
- House, E. R. (1997). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.
- Luzuriaga, L. (1991). *Pedagogía*. Buenos Aires: Losada.

- Niño, L. S. (2001). Las tendencias predominantes en la evaluación docente. *Opciones Pedagógicas* 24.
- Niño, L. S. (2002). Dimensiones de la evaluación de la calidad de la educación. *Opciones Pedagógicas* 25.
- Piaget, J. (1999). *De la pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- Puiggrós, A. (1994). *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Aique.
- República de Colombia. (1991) *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Temis.
- República de Colombia. (1994) *Ley 115 de 1994 o General de Educación*. Bogotá.
- República de Colombia. (2002) *Decreto 1283 de 2002 que Organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la Educación preescolar, básica y media*. Bogotá.
- República de Colombia. (2002) *Decreto 1278 de 2002 por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*. Bogotá.
- República de Colombia. (2003) *Decreto 2582 de 2003 por el cual se establecen reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales*. Bogotá.
- República de Colombia. (2003) Resolución 2707 de 2003 por medio de la cual se adopta el Manual y los instrumentos para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales. Bogotá.
- Rodríguez, A. (2002) *La Educación después de la Constitución del 91 de la Reforma a la Contrarreforma*. Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio y Corporación Tercer Milenio.
- Sánchez, C. (2006a) Observatorio Nacional de Políticas en Evaluación. *Boletín* 6. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional-ONPE.
- Sánchez, C. (2006b). Una mirada crítica de las políticas educativas desde el Observatorio Nacional de Políticas en Evaluación. *Serie Documentos para una evaluación crítica* 2. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional-ONPE.
- Weber, M. (1997). *Economía y Sociedad I*. México: Fondo de Cultura Económica.