

ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DOCENTE COMO PILAR DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE CALIDAD EDUCATIVA. ESTUDIO DE CASO: ADMINISTRACIÓN DE
ÁLVARO URIBE VÉLEZ

MATEO DANIEL AMAYA QUIMBAYO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de la Evaluación Docente como pilar de la política pública de calidad educativa.
Estudio de Caso: administración de Álvaro Uribe Vélez”

Estudio de Caso
Presentado como requisito para optar por el título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Mateo Daniel Amaya Quimbayo

Dirigida por:
Luisa Fernanda Tanco Cruz

Semestre II, 2011

AGRADECIMIENTOS

Le doy mi más sincera gratitud a mi directora de Monografía, Luisa Tanco, por acompañarme y apoyarme durante la culminación de una etapa de la vida, este trabajo no hubiera sido posible sin su ilustración en el tema, sus consejos, apoyo y disciplina durante su realización.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA EVALUACIÓN DOCENTE	5
1.1. LA CALIDAD EDUCATIVA	5
1.2. LA EVALUACIÓN DE CALIDAD	7
1.3. CARRERA Y EVALUACIÓN DOCENTE	8
1.4. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN	11
1.5. DECRETO 1278 DE 2002	13
1.5.1. La Evaluación Docente	14
2. IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DOCENTE BAJO EL DECRETO 1278 DE 2002	24
2.1. LA CONCEPCIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL NUEVO ESTATUTO DOCENTE	24
2.2. CAUSAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DOCENTE	26
2.3. LOS ASPECTOS A EVALUAR	30

2.3.1	Selección de docentes mediante concurso	31
2.3.2	Evaluación para superar el período de prueba	32
2.3.3	Evaluación anual del desempeño	34
2.3.4	Evaluación de competencias	37
2.4	CONSECUENCIAS DE LA EXPEDICIÓN DE UN NUEVO ESTATUTO DOCENTE	38
3.	BALANCE DEL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN DOCENTE	41
3.1	ANÁLISIS DEL CONCURSO DE MÉRITOS	41
3.2	ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN PARA SUPERAR EL PERIODO DE PRUEBA	44
3.3	ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ANUAL	45
3.4	ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS	47
4.	CONCLUSIÓN	52
	BIBLIOGRAFÍA	
	ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICAS Y TABLAS

Tabla 1. Asignaciones de los docentes a partir del primero de enero de 2010	20
Tabla 2. Competencias funcionales a ser evaluadas en el desempeño docente y directivo docente	35
Tabla 3. Resultados del concurso de méritos para nombramiento en período de prueba	41

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista A John Ávila, Director del CEID (Centro de Estudios e Investigaciones Docente) de FECODE.

Anexo 2. Entrevista a Lidia Estella Niño Zapra, Profesora de la Maestría en Educación y Coordinadora en el énfasis de evaluación de la educación de la Universidad Pedagógica.

Anexo 3. Entrevista a Alicia Vargas, Funcionaria de la Dirección de Calidad en Educación Básica del Ministerio de Educación Nacional (2004-2009).

Anexo 4. Evaluación anual de desempeño laboral. Protocolo para la evaluación de docentes.

INTRODUCCIÓN

La educación para el Estado Colombiano como para cualquier otro Estado que busque el desarrollo humano, el progreso económico, social y cultural, y una salida del subdesarrollo; debe consolidarse como un tema importante en sus políticas de Estado y de gobierno. No obstante, la educación no sólo se configura como política de Estado para el progreso económico o el desarrollo humano del país, sino también como una estrategia para formar individuos y ciudadanos competentes en diferentes áreas que logran insertarse exitosamente en el mercado laboral, y, que por esa vía, contribuyen con el desarrollo económico y social del país. Según Jerome Bruner la educación no es una acumulación de resultados en la mente, sino que el estudiante participe del proceso de construcción de conocimientos. Se busca no dar datos y fechas que las gentes aprenden mecánicamente, sino enseñar a construir criterio y raciocinio sobre lo que le enseñan, ese es el verdadero aprendizaje.¹

La educación, por lo tanto, es un tema de preocupación de todos los Estados, ya que ayuda a la aceleración de su progreso y al aumento de su riqueza. El estudiante aprende sobre la convivencia en la sociedad, a vivir y a convivir, a ver las mejores maneras para resolver los problemas de la vida buscando soluciones y principalmente, a cuestionarse sobre el mundo. No es un cliché decir, que los niños son el futuro del planeta, pero para mejorar esta frase, se podría decir que los niños preparados, son el futuro del mundo, son los que podrían cambiar el statu quo, que podrían frenar las inestabilidades (económicas, sociales), y que denunciarían las injusticias y les buscarían solución.

El Estado busca formar a personas idóneas, para los diferentes trabajos que da la oferta laboral, de este modo garantiza su progreso. Con esto, se puede llegar a la superación de la desigualdad, ya que con la búsqueda e implementación de una educación más igualitaria, los educandos de los estratos más bajos tendrán muchas más oportunidades para competir por un puesto que no hubiesen pensado obtener sin

¹Comparar Hugo M. Castellano, ¿Qué cosa es “aprender a aprender”? Contexto Educativo. Número 36- Año VI. Documento electrónico.

una educación y especialización. De esta manera, se pueden reducir las brechas que existe entre las diferentes clases sociales, que es uno de los problemas que aqueja a Colombia.

Se espera que una educación de calidad haga aportes significativos a la construcción de un país mejor, ya que otorgará una educación que no sólo da a los estudiantes conocimientos básicos y una formación memorística, sino que permite desarrollar una educación pertinente, que vincula a los educandos con su contexto, social, cultural y nacional mediante diferentes prácticas pedagógicas.

Para crear una efectiva política pública en calidad educativa, se deben tener en cuenta diferentes aspectos que influyan directa o indirectamente en la consecución de sus principales objetivos. Uno de los aspectos que el Estado colombiano ha estado desarrollando durante los últimos años es el de la evaluación docente, ya que con esto, se busca tener dentro de la planta de personal a los mejores individuos a nivel moral, pedagógico, competentes y con experiencia para el ejercicio de sus funciones. Con la Evaluación Docente se busca mostrar el grado de preparación profesional, la responsabilidad, competencias, y su aplicación al trabajo, y medir de manera objetiva la responsabilidad profesional y funcional; la formación o perfeccionamiento alcanzado; la calidad de desempeño; la capacidad para alcanzar los logros, los estándares o los resultados de sus estudiantes, y los méritos excepcionales.²

Por esto, la evaluación docente busca garantizar en el sistema educativo, un conjunto de profesores capacitados, que presten una educación de calidad. La educación no es posible sin unos individuos que edifiquen y guíen el conocimiento, y la educación de calidad no es posible si estas personas que edifican este conocimiento no son idóneas para la tarea.

La mejor manera, para implementar el mérito hacia las personas que se encargan de enseñar, es establecer la carrera administrativa a los profesores que quieran ejercer dentro de los diferentes establecimientos educativos, en tanto la

² Comparar Ministerio de Educación Nacional - MEN, “Decreto 1278 de 2002, Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”, 2002, artículo 30.

importancia de sus funciones y por lo especial y particular que es ejercer las funciones de profesor; la carrera administrativa para el docente es especial. Quiere decir que existe una normatividad propia que se dedica a reglamentar el ejercicio del docente.

Esta carrera especial de los educadores está acompañada con una serie de evaluaciones y pruebas de desempeño que miden los conocimientos y sus resultados a lo largo de toda su vida laboral dentro del sector de la educación; incluso les ayuda a mejorar sus debilidades y busca retener y ofrecerles mejores beneficios a los más sobresalientes en su oficio.

El objetivo del presente trabajo es analizar cómo la evaluación docente se llevó a cabo durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez. Para ello se estudiará la formación y la estructura de la evaluación docente en la política pública educativa conforme al Decreto 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Se analizará la implementación de la evaluación docente bajo el Decreto 1278 de 2002. Y se realizará un balance del desarrollo de la evaluación docente

En este sentido, en el primer capítulo, se explicarán los tipos de evaluaciones que existen: el período de prueba, la evaluación ordinaria periódica de desempeño anual y la evaluación de competencias, el ascenso en el escalafón docente y la forma y requisitos para ascender dentro de éste. Aunque no es un tipo de evaluación, se hablará brevemente del concurso para el ingreso a la carrera docente ya que es el primer esfuerzo que se hace para vincular a los más capacitados al servicio.

En el segundo capítulo se dará a conocer cómo se ha reglamentado durante estos años las diferentes evaluaciones que los docentes vinculados a este estatuto deben presentar y aprobar. Quiénes las convocan, las organizan y las diseñan; cómo se implementan y si son planteadas para el mejoramiento docente, cuáles son su etapas, cuáles son las herramientas utilizadas y qué es lo que se evalúa.

Por último en el tercer capítulo se hará un análisis de las diferentes evaluaciones del nuevo estatuto, se verán las diferentes reacciones de los docentes y

académicos que han estudiado el tema y se tratarán las consecuencias de la implementación de este decreto y sus implicaciones.

La educación será siempre una materia obligatoria de estudio, al ser esta uno de los motores más importante del desarrollo de una sociedad. En consecuencia, es deber del Estado ofrecer un servicio público educativo con altos niveles de calidad, y con ello formar estudiantes y ciudadanos competentes que puedan vivir y desarrollarse en una comunidad. Con el desarrollo del presente trabajo se pretende dar un aporte al estudio de la calidad en la educación a partir del análisis de la importancia que tiene la evaluación docente en el proceso de formación del estudiante.

1. LA EVALUACIÓN DOCENTE

En este capítulo se verá el desarrollo de la política de calidad de la educación, con énfasis en la evaluación de los docentes. Veremos que el factor de la calidad educativa a partir de la idoneidad de los docentes es uno de los puntos primordiales que se debe trabajar en pro de una mejor calidad educativa y cómo, atendiendo a esta necesidad, el último Gobierno trabajó y desarrolló una política de evaluación docente amparada en el nuevo Estatuto Docente.

A diferencia del antiguo Decreto-Ley 2277 de 1979 por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente. El Decreto 1278 de 2002 por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente, implementa un nuevo método para mejorar la calidad de la educación a través del fortalecimiento de competencias de los servidores públicos encargados de prestar directamente el servicio: los docentes. La calidad ya no se mide sólo en términos de títulos o experiencia,³ sino también de evaluaciones que se le practicarán al docente a lo largo de su ejercicio docente.

1.1. LA CALIDAD EDUCATIVA

Tradicionalmente, la educación ha sido evaluada en términos de cobertura y calidad. La cobertura, en términos generales, se entiende como el número de estudiantes que hacen parte del sistema educativo. Debido a la relativa facilidad con la que la cobertura puede ser medida, suele ser la que los gobiernos emplean más para mostrar resultados, mientras que la calidad, por la complejidad y cantidad de variables que agrupa, casi siempre es relegada en la evaluación de políticas. Veamos a continuación algunas aproximaciones conceptuales al concepto de calidad educativa.

La calidad educativa, puede tener diferentes definiciones. Según la Revolución Educativa, que fue la política impulsada por el ex mandatario Álvaro

³ Comparar Ministerio de Educación Nacional - MEN, “Decreto 2277 de 1979, Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”, 1979, artículos 5, 8, 10, 11, 12, 13, 37, 39.

Uribe Vélez en materia de educación nacional, la calidad educativa busca salir de la concepción de una mera transmisión de conocimientos, para pasar a una educación que consolida

Prácticas pedagógicas orientadas al desarrollo de las competencias de los estudiantes. Esto representa pasar de un aprendizaje de contenidos y de una formación memorística y enciclopédica a una educación pertinente y conectada con el país y el mundo y concebir la educación como un proceso permanente que no se agota en el sistema educativo ni en el paso de los estudiantes por los centros de aprendizaje.⁴

Para crear una efectiva política pública sobre calidad educativa, se deben tener en cuenta muchos aspectos importantes que influyen de manera directa o indirecta en la consecución de sus principales objetivos. Por ejemplo, la Unicef enuncia cinco principios generales que contiene la educación de calidad en cualquier territorio, estos son: Educandos sanos y listos para el aprendizaje; ambientes sanos y seguros que proveen recursos para la educación; contenido de aprendizaje relevante; procesos efectivos para la enseñanza dados por los docentes; y resultados que muestren conocimiento en actitudes y habilidades.⁵

Vegas y Petrow también identifican una serie de variables que afectan el aprendizaje escolar, a saber: a qué tipo de estudiante se está enseñando; cómo son sus valores y cuál es el apoyo de su hogar; cómo están capacitados los docentes; cómo están equipadas las escuelas; y cómo se da la administración de la política de educación institucionalmente.⁶

Por otra parte, la calidad educativa posee las siguientes características: orden técnico y pedagógico, pertinencia de los aprendizajes en relación con las necesidades del entorno, condiciones asociadas a los diseños curriculares, recursos para el aprendizaje, infraestructura que apoya la formación y el perfil de los docentes, entre otros. Con la sumatoria de los anteriores atributos, se espera que los estudiantes alcancen niveles satisfactorios de competencias, estén preparados para la convivencia en sociedad, tengan un óptimo desempeño en su vida laboral, y con todo

⁴ Ver Revolución Educativa 2002 - 2010. “Acciones y Lecciones”. pp. 137,138.

⁵ Comparar Colby, Jeanette y Witt, Miske, “Defining Quality in Education”, A publication of UNICEF, Document No. UNICEF/PD/ED/00/02, 2002. P. 4.

⁶ Comparar Oficina Regional de América latina y El Caribe, Banco Mundial Colombia, “La calidad de la educación en Colombia”, 2008, p. 35.

esto se cree y fomente una mayor igualdad de oportunidades en la sociedad.⁷

1.2. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

La calidad de la educación debe ser evaluada para ver cuáles son sus falencias y cómo se deben mejorar. Esta medición se debe hacer con diferentes métodos de evaluación en todas las etapas de formación del educando, primera infancia, básica primaria, básica secundaria, y media. Pero esto no sólo se refiere a la evaluación de los estudiantes, sino a todo lo que tenga una relación directa con la calidad, como son los programas de educación, infraestructura, modelos educativos, metodologías y docentes.

Como se puede inferir en los principios generales de la calidad educativa mencionados por la UNICEF, los docentes están inmensamente implicados en el sostenimiento de al menos tres de estos. Por una parte los docentes buscan proveer un ambiente sano, amigable y seguro para promover el aprendizaje, ya que son ellos los que ponen en marcha los procesos efectivos para la enseñanza; y por otra parte son la base principal para que se den unos resultados que muestren conocimiento en competencias, actitudes y habilidades. Por lo tanto, la labor de los docentes es uno de los componentes que debe ser evaluado.

Revisando los Planes Sectoriales y los informes del anterior Gobierno (2002-2006. 2006-2010) se observó que al mostrar los resultados en temas de calidad se habla predominantemente de la evaluación de los estudiantes. Esta evaluación sólo se muestra a nivel nacional para compararla con años anteriores, analizando la calidad básicamente a partir de sólo un ángulo, haciendo que este análisis sea incompleto y sesgado. Muy pocas veces se comparan los resultados nacionales con los resultados de otros países y cuando Colombia participa en las diferentes evaluaciones internacionales que ha realizado como el PISA (Programa para la

⁷ Comparar Ministerio de Administraciones Públicas, “Aseguramiento de la calidad”, Metodología Métrica Versión 3. Documento electrónico.
Filmus, Daniel, “Los Condicionantes de la calidad educativa”, Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas. 1995, p. 8.

evaluación de estudiantes), TIMSS (Estudio Internacional de tendencias en Matemáticas y Ciencias) e ICCS (Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía), se ha encontrado por debajo de la media de todos los países que las realizan, al igual que la mayoría de todos los países latinoamericanos.

No obstante, la evaluación de la calidad educativa desde el desempeño de los estudiantes en las pruebas es sólo uno de los factores a analizar. No se puede entonces abarcar todo el tema de la calidad desde la evaluación de los educandos (prueba ICFES, SABER, PISA, etc.) sino que se debe hacer una evaluación de cada uno de los factores que están integrados dentro de la calidad educativa. Es así como la calidad en la educación debe recobrar protagonismo en la política pública educativa.

1.3. CARRERA Y EVALUACIÓN DOCENTE

La calidad, como ya se ha mencionado, se compone de diferentes factores que afectan el aprendizaje. Uno de estos factores tiene que ver con la preparación, selección y desarrollo del personal docente, elemento imprescindible a la hora de la búsqueda de un mejoramiento en la calidad educativa.

El Gobierno colombiano se ha preocupado por crear un método para que la calidad en la educación sea de calidad. Una de las maneras, que ha encontrado, es establecer una carrera administrativa para los profesores que quieran ejercer sus funciones en el sector público. Dada la importancia de sus funciones, la carrera administrativa para el docente es especial, esto quiere decir que existe una normatividad específica que se dedica a reglamentar el ejercicio al docente.⁸

La evaluación docente entendida por Denis Vaillant es “un dispositivo de aprendizaje profesional y organizacional que permita orientar y fortalecer la actividad docente, contribuyendo al mejoramiento de los aprendizajes alcanzados por

⁸ Las normas que rigen el ejercicio docente en este momento son el Decreto 2277 de 1979 y el Decreto 1278 de 2002, donde se encuentra todo lo referente a la evaluación docente, siendo este último el objeto de estudio del presente trabajo.

los estudiantes”⁹. Este concepto es adoptado por el Gobierno colombiano y más específicamente por el Ministerio de Educación Nacional. Esta institución menciona dentro de diferentes decretos y resoluciones los objetivos que buscan al establecer la carrera especial docente y dentro de ella el sistema de evaluación docente que nos permite tener un conjunto de profesores idóneos para el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con el Decreto 1278, con la Evaluación Docente se busca medir la preparación profesional, el desarrollo de competencias y su aplicación al trabajo, la responsabilidad profesional y funcional; la formación o perfeccionamiento alcanzado; la calidad de desempeño; la capacidad para alcanzar los logros por parte de los estudiantes.¹⁰

Como se observa, la evaluación docente busca garantizar en el sistema educativo, una comunidad de profesores competentes, que prestan una educación de calidad.

Revisando la normatividad colombiana sobre el tema de la educación y sobre la estructura y la escogencia del personal docente, se observó que existe una reglamentación a nivel nacional “que se fundamenta en el tipo ideal de dominación legal con administración burocrática fundamentada por Weber”¹¹. En otras palabras las decisiones y órdenes son tomadas en el centro y deben ser acatadas por las diferentes entidades descentralizadas encargadas de la educación. Esto instituye un sistema educativo único a nivel nacional, por lo tanto sólo existe una única normatividad de evaluación de este personal, exceptuando la evaluación que se aplica al profesorado de las minorías étnicas que es regulada por otra reglamentación, pero al igual que en la anterior, se aplica la misma evaluación sin importar los contextos individuales y algunas veces excepcionales en los que vive la comunidad.

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

⁹ Ver Veillant, Denise, “Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina”. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Vol 1, No 2, 2008 p. 9.

¹⁰ Comparar MEN, “Decreto 1278 de 2002”, artículo 30.

¹¹ Ver Lozano Flores ,Daniel, “La evaluación de docente en Colombia: Una práctica instrumental y burocrática”, Revista Actualidades Pedagógicas, Universidad de la Salle, enero-junio, No 51, 2008, p. 133.

para la educación preescolar, básica y media. Éste último es declarado inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de forma. 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 2003 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 2007.¹²

En comparación con la Constitución de 1886, la Constitución de 1991 le da al tema de la educación una mayor importancia para el futuro del Estado y en ella se encuentran los principios generales para el desarrollo de una política educativa de calidad. El derecho a la educación y varios asuntos que tienen que ver con este tema, están mencionados en por lo menos 12 de sus artículos. El más importante de éstos es el artículo 67 que establece que la educación es un servicio público; y un servicio público es “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas”¹³. Además, este mismo artículo, no sólo considera a la educación como un derecho sino como obligación para cada nacional, y aumenta los años mínimos de escolaridad de cinco a diez. Por último, en este artículo se mencionan las bases éticas, los valores y principios que busca sean construidos en los colombianos y se menciona que la educación formará “en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”¹⁴.

Por otra parte el artículo 68 de la Constitución hace referencia especial a que los educadores de las diferentes instituciones deban tener “reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente”¹⁵. Ya se reconoce en la Constitución del 91 que debe existir un proceso meritocrático para la selección de este personal. Al ser las instituciones educativas patrimonio e inversión del Estado, es deber y derecho de éste escoger el método con el cual irá a suplir la oferta de trabajo dentro de este sector.

¹² Ver Lozano Flórez, “La evaluación de docente en Colombia: Una práctica instrumental y burocrática”, p. 140.

¹³ Ver Congreso de la República, “Código Sustantivo del Trabajo”, 1950, artículo 430.

¹⁴ Ver Congreso de la República, “Constitución Política de Colombia” 1991, artículo 67.

¹⁵ Ver Congreso de la República, “Constitución Política de Colombia”, artículo 68.

Se concluye que la evaluación es uno de los métodos adoptados por el Gobierno Nacional para mejorar la calidad educativa. Esta evaluación en el estatuto docente buscará formar una planta de personal capaz e idónea y desarrollará las competencias de los docentes a lo largo de su vida laboral.

La Constitución del 91 le confirió al Estado competencias para regular la educación¹⁶ con base en los principios ya mencionados, es así como surge la Ley 115 de 1994. Debemos referirnos en primera instancia al desarrollo de la política nacional del sector educativo, antes de profundizar más en la evaluación docente.

1.4. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Tres años después de la expedición de la Constitución de 1991, fue promulgada la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación. Esta es una Ley exclusiva para el abordaje del tema educativo que instituye el marco general de la educación estatal como servicio público, y estructura los lineamientos básicos de la prestación del servicio por particulares.

En ella se trata el tema de la carrera docente de manera general, mencionando que los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial (artículo 105, párrafo 2), por lo tanto se acogen a un régimen que en este caso son los Decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

El objeto de esta Ley, entre otras cosas, es el mantenimiento y el mejoramiento de la calidad en la educación y velar por la cualificación y formación de los educadores y la promoción docente entre otras condiciones de las que depende la calidad.

Por otro lado, esta Ley ya habla de la evaluación docente como método para la medición de desempeño de las personas que están encargadas de la educación del estudiantado. La Ley en el artículo 80 crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que se dedica a diseñar y aplicar criterios y procedimientos para evaluar la

¹⁶ Comparar Congreso de la República, “Constitución Política de Colombia” artículo 67, inciso 5.

calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional de los docentes y directivos. Esta evaluación del docente se verá más adelante cuando tratemos el Decreto 1278 de 2002. Se debe decir que en este mismo artículo se menciona que las instituciones educativas que no presenten resultados satisfactorios, deberán recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio por parte de las entidades que administran el sector educación. De este modo, la evaluación que se aplica a los docentes, estudiantes y establecimientos educativos estará acompañada por un proceso de mejoramiento para que en las próximas evaluaciones se vean las mejorías y se logre el objetivo sobre la calidad en la educación.

Se menciona también en la Ley 115 de 1994, la forma como los educadores pueden vincularse al servicio educativo escolar (artículo 105), esto solo se podrá hacer mediante un nombramiento hecho por decreto dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial. Este nombramiento sólo podrá obtenerse por medio de concurso de méritos y por la acreditación de los requisitos legales. Por esto, en el artículo 111 se le otorgan facultades al Presidente de la República para que cree un nuevo régimen de profesionalización docente, que va a tener como base la evaluación en el ingreso, permanencia y ascenso en la carrera docente.

Siguiendo con la lógica de la administración burocrática de la educación, vemos que es el Estado en el centro el que reglamenta los concursos que rigen para la carrera docente (Ley 715, artículo 5, numeral 7), la elaboración de las pruebas de selección y señala los puntajes correspondientes para la selección y clasificación de personal docente dentro de la lista de elegibles (Decreto 1278, artículo 9, parágrafo), pero son los departamentos, los distritos y municipios los que convocan a concurso, cuando haga falta personal docente y realizan las evaluaciones respectivas cuando el docente busque ascender en el escalafón. En otras palabras, las Entidades Territoriales Certificadas organizan, ejecutan, vigilan y evalúan el servicio educativo entre estas funciones están las de nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular entre otras cosas a los docentes y directivos docentes (Ley 115, artículo 153). El Estado diseña y reglamenta las evaluaciones (con excepción de la de período de

prueba), además que desarrolla guías metodológicas para la aplicación de las evaluaciones que las diferentes entidades territoriales deben seguir.

El Estado con el Ministerio de Educación de protagonista, es el principal responsable del diseño de las evaluaciones. Él es el que la crea y las entidades territoriales deben aplicarla según los lineamientos nacionales.

1.5 DECRETO 1278 DE 2002

Ahora pasemos al Decreto 1278 de 2002 el cual expide el Estatuto de Profesionalización docente, con él se instaura la evaluación docente de período de prueba, ordinaria periódica de desempeño anual y de competencias dentro del sistema educativo colombiano.

1.5.1 La Evaluación Docente. Con el fin de avanzar en materia de evaluación docente, y en muchos otros relacionados con el ejercicio docente, en el 2002 fue expedido el Estatuto de Profesionalización por medio del Decreto 1278. Este Decreto fue creado para regular

Las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes.¹⁷

Este estatuto crea la evaluación docente, donde éste durante toda su carrera como educador estará en permanente verificación de sus aptitudes, valores y desempeños como docente. “Verificará que en el desempeño de sus funciones, los servidores docentes y directivos mantengan niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifican la permanencia en el cargo, los ascensos en el Escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado”¹⁸. Esta evaluación se clasifica en tres: de período de prueba, ordinaria periódica de desempeño anual y evaluación de competencias, además de la del concurso que se hace para el ingreso a la carrera especial docente.

¹⁷ Ver MEN, “Decreto 1278 de 2002”, artículo 1.

¹⁸ Ver MEN, “Decreto 1278 de 2002”, artículo 26.

La evaluación docente tiene una serie de objetivos que tienen como eje la mejora de la docencia estatal (artículo 28). Estos son:

- Conocer los méritos de los docentes y comprobar la calidad de su actuación en lo atinente al desempeño de sus funciones.

- Incitar un mayor compromiso del educador con su capacitación profesional, su rendimiento y sus competencias.

- Medir la actualización pedagógica y los conocimientos específicos.

- Establecer sobre bases objetivas cuáles docentes y directivos docentes deben permanecer en el mismo grado y nivel salarial o ser ascendidos, reubicados en el nivel salarial siguiente, o separados del servicio, por no alcanzar los niveles mínimos de calidad exigidos para el desempeño de las funciones a su cargo.

Se debe decir que este Decreto se aplica, como bien lo dice su artículo 2, a quienes se vinculen a partir de la vigencia de dicho régimen para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma. Los docentes que han sido nombrados en la carrera desde antes, se rigen por el Decreto 2277 de 1979, pero estos educadores tienen la libertad y el derecho de mantenerse bajo el antiguo régimen o cambiarse al nuevo si les parece que es lo más beneficioso. El artículo 65 así lo dice, pero estos educadores deben cumplir ciertas condiciones para su asimilación al nuevo régimen, como es someterse a una evaluación de desempeño y otra de competencias que es realizada para superar el periodo de prueba aplicadas a los educadores que poseen su misma formación profesional.

- **El Concurso.** El concurso no es una evaluación propia del Decreto 1278, pero debe ser mencionada ya que busca la idoneidad de los docentes que entran a la carrera. Su objetivo es seleccionar a los mejores candidatos

Los requisitos y procedimientos que se deben tener para el ingreso a la carrera especial docente se hace de la misma manera como cualquier ingreso a la carrera administrativa: por concurso. Como muy bien lo dijo el Consejo de Estado “el cumplimiento de tales requisitos es condición indispensable para acceder a la

función pública y, de no cumplirse con los mismos, la administración estudiará, en cada caso, la procedencia de la revocatoria del nombramiento”¹⁹. Por lo tanto se busca que todos los docentes que trabajen al servicio del Estado, hayan presentado una evaluación de aptitudes experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad, para de este modo, tener en la lista de elegibles a las personas idóneas y mejor calificadas para este oficio.

Entonces al darse un condicionamiento sobre el ingreso a la carrera docente por medio de concurso, se administran y ven los pasos que se deben hacer para la selección de personal en la lista de elegibles, que son las personas que pasaron la evaluación del concurso de manera satisfactoria, pero que todavía no entran a ejercer la profesión de docencia sino que entran a esperar hasta que exista una vacante en la institución educacional. Esta lista se crea, como bien lo dice el artículo 8 de este Decreto, con el fin de garantizar disponibilidad permanente para la provisión de vacantes que se presenten en cualquier nivel, cargo o área de conocimiento dentro del sector educativo estatal y estará vigente por dos años contados desde la fecha de expedición.²⁰ Por último se debe decir que esta lista de elegibles es administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el Banco Nacional de Listas de Elegibles.²¹

Para hacer el respectivo concurso se deben reunir varias condiciones. La primera es que no exista lista de elegibles o que se haya agotado. Luego las diferentes entidades regionales hacen la convocatoria del concurso. Más tarde se hace las inscripciones de las personas interesadas y la entidad encargada del concurso verifica el cumplimiento de los requisitos por parte de los inscritos. En seguida los que son admitidos realizan una prueba de aptitudes y competencias

¹⁹ Ver Ministerio de Educación Nacional – MEN, “Revolución Educativa 2002-2010. Acciones y Lecciones”, 2010, p. 70.

²⁰ Comparar MEN, “Decreto 1278 de 2002”, artículo 11, párrafo. MEN, “Decreto 3982 de 2006, Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 1278 de 2002 y se establece el procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y se determinan criterios para su aplicación”, 2006.

²¹ Comparar Congreso de la República “Ley 909 de 2004, Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, 2004, artículo 11, inciso E.

básicas. Después a los que aprueban estas pruebas se les debe hacer una prueba psicotécnica, entrevista y una valoración de antecedentes. Ya por último se estructura la lista de elegibles de acuerdo con el puntaje obtenido por nivel y área de formación.

La importancia del concurso es que éste se puede constituir como el primer filtro para la selección de las mejores personas para ejercer las funciones de docencia.

- **Evaluación de Período de Prueba.** Después de darse el concurso y hacer conformar la lista de elegibles, se llenarán las vacantes por las cuales se motivó esta convocatoria. Esta o estas vacantes de las diferentes instituciones educativas de la entidad territorial que convoca el concurso, deberán ser llenadas con las personas que ocupen los primeros lugares en la lista de elegibles. Si estos sujetos convocados se rehúsan a aceptar el cargo serán sacados de la mencionada lista y se procederá a escoger a la siguiente persona de la clasificación.

Esta persona no entra directamente a ejercer la carrera docente y como cualquier cargo de carrera en la función pública donde el sujeto ha sido seleccionado mediante el sistema de mérito,²² entra solamente al período de prueba que en este caso se termina al finalizar el año escolar en el cual entra al cargo, a excepción que cuando haya entrado faltaran menos de cuatro meses para la entrada de vacaciones finales en la institución educativa en la cual se encuentre asumiendo el cargo. Si esto último es el caso, el período de prueba no se acabará sino hasta la finalización del siguiente año escolar.

Para entrar a la carrera docente y poder gozar de los diferentes derechos y garantías que se les dan a los docentes por este Decreto, es preciso superar su período de prueba (artículo 18), esto se sabe con una evaluación de desempeño laboral que deberá pasar satisfactoriamente (calificación igual o superior al 60%). Luego de esta evaluación, el docente adquirirá los derechos de carrera y entrará a ser inscrito en el Escalafón Docente, según su título y otros atenuantes que se explicarán más adelante. Si los docentes en período de prueba obtienen una clasificación no

²² Comparar Congreso de la República, “Ley 909 de 2004”, artículo 23.

satisfactoria, serán automáticamente retirados del servicio. Si son los directivos docentes los que no alcanzan el puntaje satisfactorio, si estaban inscritos en el Escalafón Docente, serán devueltos a la docencia cuando existan vacantes, si no lo estaban igualmente serían retirados del servicio de docencia.

La evaluación de período de prueba no se hace en un sólo momento. Ésta comienza desde que el funcionario entra a ejercer sus funciones hasta que finalice esta etapa. Se le realizará un seguimiento permanente donde se identificarán sus competencias y aptitudes. De esta manera, se intenta realizar una evaluación lo más objetiva posible que busca obtener a los docentes más calificados en lo pedagógico al igual que en lo académico.

Existe un requisito adicional para los profesionales que superen el período de pruebas, ellos “deben acreditar... que cursan o han terminado un postgrado en educación, o que han realizado un programa de pedagogía bajo la responsabilidad de una institución de educación superior”²³.

En estos términos podemos ver que en la evaluación de período de prueba se mide el desempeño del profesorado. Ya no se le está evaluando sólo su conocimiento, sino que ahora se le evalúa también de qué manera ha enseñado a sus educandos, cómo emplea sus metodologías pedagógicas, cómo participa en la formación de valores y cómo es su relación con los estudiantes, entre otras cosas. Esta evaluación puede ser considerada un filtro para la selección de los mejores docentes de acuerdo con el desempeño en sus primeros meses de trabajo.

- **Evaluación de Competencias.** Esta evaluación docente es la única de todas que no es de carácter obligatorio para poder mantenerse dentro de la carrera. Tiene carácter voluntario para todos los docentes que busquen ascender de grado o nivel en el Escalafón Docente, que también tengan los títulos que los acrediten para tal grado, la experiencia que es la de haber asumido su cargo por mínimo 3 años²⁴ y que en las evaluaciones de desempeño no haya obtenido una calificación inferior al 60% en los períodos anteriores.

²³ Ver MEN, “Decreto 1278 de 2002”, artículo 12, parágrafo 1.

²⁴ Comparar MEN “Decreto 1278 de 2002”, artículos 20 y 35.

Asimismo, esta evaluación no se realiza anualmente sino cuando la entidad territorial lo crea conveniente sin que pase menos de 3 años pero sin dejar que pase más de 6 entre dos evaluaciones de competencia. Otro requisito para llevar a cabo una evaluación de competencias, es que la entidad deberá tener la disponibilidad presupuestal para el reconocimiento de estos ascensos. La convocatoria que abre cada una de las entidades territoriales debe establecer la disponibilidad presupuestal para el pago de los ascensos de grado o reubicación salarial. De esto se entiende que sólo se darán los ascensos que dicha entidad pueda presupuestar. Por lo tanto no es seguro que todas las personas que completen la evaluación de competencias satisfactoriamente, tengan derecho a su ascenso en la Escala Docente.

Se debe entender que la evaluación de competencias no llega a ser satisfactorio, si se obtiene un puntaje igual o menor a 79%, sólo los que alcancen un puntaje mayor son candidatos. Los ascensos en la evaluación de competencias se dan por orden de puntaje y no es necesario de una nueva entrevista o prueba psicotécnica.

Esta evaluación tiene como objetivo incentivar a los docentes a desarrollar sus competencias académicas y pedagógicas, y de este modo al aprobar la prueba de competencias, serán ascendidos y podrán devengar un mayor salario. En este nuevo Decreto solamente los mejores docentes de la respectiva entidad territorial podrán ascender dentro del escalafón, ellos deben prepararse para estar entre este rango. De esta manera la evaluación incentiva a que los docentes estén permanentemente preparándose y capacitándose, y así aporta a la calidad educativa al estar produciendo mejores profesores.

También debemos mencionar el escalafón docente. Éste es “el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias... que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional”²⁵.

El escalafón docente está constituido por tres grados en los que se reparten los

²⁵ Ver MEN, “Decreto 1278 de 2002”, artículo 19.

docentes según su formación académica: en el grado uno están los docentes que son normalistas superiores. En el segundo los licenciados en educación o profesionales con especialización en educación. Y por último en el grado tres se encuentran los que poseen títulos de maestría o doctorados. Cada uno de estos grados tienen cuatro diferentes niveles salariales (A-B-C-D).

Tabla 1. Asignaciones de los docentes a partir del primero de enero de 2011.

Título	Grado Escalafón	Nivel Salarial	Asignación básica mensual	
Normalista Superior o Tecnólogo en Educación	1	A	1.003.368	
		B	1.279.014	
		C	1.648.745	
		D	2.043.909	
Licenciado o Profesional no Licenciado	2		Sin especialización	Con especialización
		A	1.262.811	1.372.590
		B	1.650.021	1.753.690
		C	1.927.202	2.172.594
		D	2.303.005	2.571.121
Licenciado o Profesional no Licenciado con Maestría o con Doctorado	3		Maestría	Doctorado
		A	2.113.533	2.803.764
		B	2.502.504	3.291.271
		C	3.094.984	4.156.034
		D	3.586.171	4.770.990

Fuente: Ver Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, “Decreto 1027 de 2011, por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto 1278 de 2002”, 2011, artículo 1.

Se debe anotar que todos los docentes que entran bajo este Decreto, después del período de prueba entran al grado que les corresponde por sus títulos académicos en el primer nivel salarial, quiere decir el A.

Este escalafón a diferencia del antiguo, que se encontraba en el Decreto 2277 de 1979, tiene una estructura horizontal, lo que quiere decir que los ascensos de nivel sólo pueden ser logrados aprobando la evaluación de competencias y para pasar de grado se necesita, además de aprobar esta prueba, presentar unos títulos

académicos diferentes y superiores. Los docentes a la hora del ingreso, cualquiera que sea el grado al que vayan a ingresar, siempre entrarán al nivel salarial más bajo, o sea el nivel A “lo que quiere decir que desde el momento en que se inicia, se pueden gastar hasta 36 años para llegar al último nivel del escalafón”²⁶. Eso si se llevan a cabo cumplidamente todas las evaluaciones de competencias cada tres años, si la entidad tiene el presupuesto para reconocer los ascensos y si el docente supera el porcentaje del 80%.

Este nuevo método de ascenso es totalmente nuevo en comparación de la estructura de ascenso en el antiguo régimen 2277 de 1979. Previamente el ascenso de los docentes se hacía por dos factores: la experiencia, que quiere decir el tiempo en el cual se encuentra en el cargo; y el título. Esto trae como consecuencia que los docentes debían permanecer por un tiempo en su cargo para luego ser promovidos, pero esta promoción sólo llegaba hasta un nivel en cual se requiriera tener un mejor título de docente, con lo cual se incentivaba al docente a tomar cursos y especializaciones para su eventual ascenso.

A modo de conclusión, podemos observar que el ascenso en el Decreto 1278, es más difícil de conseguir que en el anterior Estatuto. Aquí, el ascenso no se considera simplemente un derecho para todos los profesores, sino un derecho adquirido por medio de una gran preparación académica que solamente será otorgado a los que aprueben la prueba demostrando que son dignos de dicho reconocimiento. Esta evaluación incentiva a los docentes a prepararse y a desarrollar sus competencias para lograr el ascenso.

- **Evaluación Ordinaria Periódica de Desempeño Anual.** La Evaluación Ordinaria Periódica de Desempeño Anual, es realizada al término de todos los años escolares a los docentes y directivos docentes regidos bajo el estatuto docente del Decreto 1278 de 2002. La responsabilidad de la ejecución de esta evaluación es del superior jerárquico del que se le aplica, pero es reglamentada y diseñada por el Gobierno Nacional. Las competencias de orientar la aplicación de la norma y la vigilancia, son entregadas a la Comisión Nacional del Servicio Civil y la guía para

²⁶ Ver Niño, Lidia Estella, anexo 2, pregunta 1.

aplicar la metodología es responsabilidad del Ministerio de Educación.

Lo que se evalúa son las diferentes habilidades pedagógicas y competencias docentes, la capacidad de resolver problemas, el manejo de la didáctica para el aprendizaje, las actitudes hacia los alumnos, el compromiso institucional y el logro de resultados. A los directivos docentes se les evalúa lo anterior más sus competencias de liderazgo, organización y los resultados de la institución.²⁷

La evaluación diseñada por el MEN, tiene que estar basada en el artículo 33 del Decreto 1278, donde entre otras cosas se debe evaluar con instrumentos como: observación de sus clases, evaluación de sus colegas y superiores, encuestas a los padres y estudiantes, autoevaluación entre otras.

En esta evaluación es necesario que el docente la supere con un puntaje superior al 60% y si se da lo contrario durante dos evaluaciones seguidas, el docente será automáticamente retirado del Escalafón. Si esto es el caso para los docentes directivos, serán regresados a la docencia si existe una vacante.

La evaluación de desempeño está orientada a que el personal docente esté permanentemente trabajando sobre sus competencias y cómo éstas pueden ser mejoradas. Como veremos más adelante en el segundo capítulo, la evaluación de desempeño, al igual que la evaluación de período de prueba, se da con un acompañamiento permanente. De este modo el profesor da cuenta de sus aciertos y debilidades durante todo el año escolar, con el fin de corregirlos y proveer una educación de mayor calidad.

Así, la evaluación de desempeño ya no es considerada como un filtro, como lo son el concurso y la de período de prueba. Esta evaluación busca que los docentes que se encuentran en carrera estén continuamente desarrollando sus competencias pedagógicas y académicas de la mejor manera posible.

Ya vimos en este capítulo un breve recorrido por el desarrollo de la calidad educativa desde la Constitución de 1991 y cómo ésta ha llegado a ser importante en la agenda pública. Colombia ha buscado alcanzar una educación de calidad, para eso

²⁷ Comparar MEN. “Decreto 1278 de 2002”, artículo 34.

ha creado la Ley 115 (Ley de Educación) que implementa el mérito como principio para la selección de los docentes. También expide el Decreto 1278 que busca desarrollar la calidad de las funciones docentes por medio de diferentes evaluaciones que son el la evaluación de período de prueba, la evaluación de desempeño y la de competencias, además que reglamenta el concurso para los docentes cobijados por este estatuto.

En el siguiente capítulo veremos el origen de un nuevo estatuto docente, cuáles fueron las causas para la implementación de la evaluación docente y analizaremos de manera más profunda los aspectos a evaluar de las diferentes evaluaciones y sus reglamentaciones.

2. IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DOCENTE BAJO EL DECRETO 1278 DE 2002.

2.1. LA CONCEPCIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL NUEVO ESTATUTO DOCENTE

"La evaluación del profesorado es un proceso que debe orientarse fundamentalmente a la estimación del nivel de calidad de la enseñanza a fin de contribuir progresivamente a su mejora"²⁸.

Esta evaluación ha sido muy debatida a lo largo de la década de los 90, luego de la expedición de la Constitución Política de Colombia. Esta es la primera Constitución de Colombia que habla sobre los funcionarios de carrera y hace énfasis en que todos los servidores públicos deben pertenecer a ella, a menos que la Ley determine que sean de elección popular o de libre nombramiento y remoción, según el artículo 125.

A partir de esto comienza la discusión sobre el régimen profesional de los docentes, ya que la regulación del ingreso y nombramiento de estos estaba regulada por el Decreto 2277 de 1979 que en sus artículos 5 y 6 daban las condiciones para ejercer la docencia en establecimientos públicos de educación. Aquí no se enunciaba que para ser docente público se debía hacer un concurso de méritos, cosa que cambió a la llegada de la Ley 115 de 1994 donde se consigna en el artículo 105 que "Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales."

Se veía en ciernes la reforma o la construcción de un nuevo estatuto docente, donde se reglamentara la cualificación y formación de los educadores y la promoción docente, según habla el artículo 4 de la Ley 115 de 1994.

²⁸ Ver Tejedor, F.J. "Un modelo de evaluación del profesorado universitario". Revista de Investigación Educativa, Vol 21, No 1, 2003, p. 176.

Las personas que buscaran ingresar a régimen del Decreto 2277 de 1979, debían presentar una serie de pruebas que midieran el mérito para ocupar este cargo. Pero si lo que se buscaba era mejorar la calidad educativa, entonces esta nueva medida no era suficiente. “Los docentes tienen el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación”²⁹. Se necesitaba que el docente constantemente se estuviera formando y actualizando para que fuera un factor positivo para el mejoramiento de la calidad en la educación. Por esto, se implementó la evaluación constante y periódica de los docentes de las diferentes instituciones de educación pública en el país. Esta evaluación iba acompañada de una serie de incentivos para su constante desarrollo, como ya se ha mencionado la única manera para que un docente devengue una cantidad mayor en su salario es que éste se prepare, se forme y se actualice para tomar las diferentes evaluaciones de competencias. Si el docente alcanza un puntaje satisfactorio en este examen podrá ascender en el ya mencionado escalafón docente.

La Ley 715, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Dio facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera en un plazo de seis meses un nuevo estatuto docente y donde se incorporara entre otras cosas los requisitos de ingreso y diferentes mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera. De aquí se da el origen del nuevo Decreto 1278 de 2002, el cual busca mejorar la calidad de los docentes por medio de evaluaciones.

Con esta norma, se buscaba la implementación de la evaluación en los educadores de manera permanente. Se necesitaba medir como íbamos en calidad educativa en todas sus variables y respecto a esto crear planes de mejoramiento. También se buscaba con la evaluación crear una planta docente que se capacitara constantemente y se desarrollara a lo largo de su vida laboral.

²⁹ Ver Fullan, M. “Change Forces; Probing the Depths of Educational Reform”, London: The Falmer Press. Tomado de Veillant Denise “Algunos Marcos Referenciales para la Evaluación del Desempeño Docente en América Latina”, Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Volumen 1-Número 2, 2008, p. 8.

2.2. CAUSAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DOCENTE

Las causas para la creación de un nuevo esquema de evaluación en el nuevo estatuto, a primera vista, iba encaminado hacia un solo objetivo: fortalecer la planta personal docente y proveerla de personas idóneas para el trabajo de la educación.³⁰ Pero si se hace un análisis más juicioso sobre los diferentes factores que lo componen, las causas que lo generaron y las consecuencias que acarrea este Decreto, se puede llegar a tener varias hipótesis sobre los motivos que se dieron para la creación de un nuevo régimen profesional docente.

Según Alicia Vargas,³¹ funcionaria de la Dirección de Calidad en Educación Básica del Ministerio de Educación Nacional (2004-2009), era necesario la creación de un nuevo estatuto docente, donde se buscara la continua formación del educador para que este diera una educación según sus aptitudes y su formación pedagógica y académica.

El Estado colombiano en esos momentos comenzaba a abrirse internacionalmente en el tema de la educación y comenzaba a compararse por medio de evaluaciones el estado en el que se encontraba en el sector de la educación frente a diferentes países participantes.

El Gobierno Nacional se dio cuenta con los diferentes estudios y resultados internacionales que el docente es un factor indispensable para el futuro de la calidad educativa y que la mejor manera para medir y hacer un desarrollo profesional del docente es por medio de las evaluaciones constantes a lo largo de su carrera.

Según Alicia Vargas con la llegada de este nuevo Decreto se acaban los problemas que originaba el antiguo. Por ejemplo, en este régimen se le puede exigir a los docentes de manera constante para que tenga una evolución en su desarrollo profesional y los incentivos que se dan para este continuo mejoramiento son los

³⁰ Comparar MEN “Decreto 1278 de 2002”, artículo 1.

³¹ Comparar Vargas, Alicia, anexo 3, pregunta 2.

ascensos en el escalafón docente.

Los objetivos que buscaba el Gobierno con la expedición de este Decreto coinciden con los tres elementos que menciona Denis Veillant para mejorar la situación de los docentes: la existencia de condiciones laborales adecuadas, una formación de calidad y una gestión y evaluación que fortalezca la capacidad de los docentes en su práctica.³² Este autor argumenta que si no se cumplen estos factores la educación que impartirán los profesores no será de calidad. También señala que si no existen incentivos para ingresar y mantenerse dentro de la carrera docente, entonces el personal que se conformará no será el más idóneo para el cumplimiento de las funciones. Para esto, se considera que no sólo deben ingresar al sistema educativo docentes cualificados sino que durante su carrera debe existir una formación y actualización permanente de ellos, además de estímulos para que ellos mismos busquen el fortalecimiento de sus competencias.

El Decreto 1278 de 2002 con los diferentes tipos de evaluaciones que están contenidos en él, también fueron establecidos por otros motivos diferentes al futuro de la calidad educativa según Lidia Niño.³³ Para ella existen tres motivos que dieron pauta para la creación de este Decreto:

Por una parte surge por la fuerza globalizadora, en la que se intenta homogenizar las formas de trabajo, medir los resultados y de esta manera hacerlos comparables con el ámbito internacional, para ver cómo vamos en comparación con los demás.

En segunda instancia es creado para implementar una estrategia que oriente todo el trabajo pedagógico que realizan los docentes en las instituciones educativas. Es un instrumento de control en el cuál la evaluación se establece como una rendición de cuentas para darle un sentido estratégico de medición. De esta manera se vincula a la educación con la economía y el desarrollo económico, quiere decir que los procesos de evaluación están relacionados e intentan medir competencias

³² Comparar Veillant, “Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina”, p. 8.

³³ Ver Niño, anexo número 2, pregunta 2.

adquiridas que le irán a servir al mercado, a las empresas y a los empleadores.³⁴

Tercero y último, el nuevo estatuto docente fue creado por intereses económicos. Esto se da después de la redacción del artículo 67 de la Constitución Política donde se establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público. Para regular este artículo, se expide la Ley 115 de 1994 que normatiza la educación a nivel nacional. De esta Ley surge el Decreto 709 de 1996 que desarrolla programas de formación de educadores. El Gobierno Nacional ve que el presupuesto que se destina para la educación no es suficiente, por lo que se expide la Ley 715 de 2001 que es conocida como la contrarreforma de la educación.³⁵

Esta Ley buscaría disminuirle recursos al sector educación, por consiguiente de esta Ley surge el Decreto 1278 de 2002, donde se dan las diferentes evaluaciones. Por ejemplo si hablamos de la evaluación de desempeño vemos que si esta no es aprobada no siempre se suscribe un plan de mejoramiento, y si el año siguiente se sigue reincidiendo en el problema, se retira al docente de su cargo. También lo podemos ver con las evaluaciones de competencias, que son un método para que el ascenso docente sólo sea obtenido por un número reducido de funcionarios, además que si la entidad territorial no posee los recursos para hacer las evaluaciones ni tampoco para reconocer los ascensos, entonces simplemente no los realiza. De esta manera se busca reducir los gastos en la educación al mantener a un gran número de docentes en los niveles más bajos de las asignaciones.

Según John Ávila,³⁶ director del CEID (Centro de Estudios e Investigaciones Docente) de FECODE, el verdadero objetivo para la creación de un nuevo estatuto se da por motivos económicos. Se da para el recorte presupuestal de la educación. Es una evaluación para impedir que los maestros asciendan en el escalafón y para que no puedan mejorar sus asignaciones salariales.

De todas estas reacciones y defensas por parte y parte, se puede considerar

³⁴ Comparar Lozano Florez, “La evaluación de docentes en Colombia: Una práctica instrumental y burocrática”, p. 135.

³⁵ Comparar Rodríguez, Abel, *La educación después de la Constitución del 91 de la Reforma a la Contrarreforma*, 2002.

³⁶ Comparar Ávila, John, anexo número 1, pregunta 3.

varios objetos.

En primer lugar, Colombia se ha estado preocupando cada vez más por otorgar una mejor calidad educativa, de este modo ha buscado compararse con diferentes países para entender como está frente a este tema. Aunque esta visión es muy criticada, ya que se dice que estas comparaciones no son certeras, ya que por no medir el grado de contexto en que los demás países viven y por el cual han sacado tal puntaje en las evaluaciones. Pero gracias a estas comparaciones y estudios, se ha determinado que una de las bases fundamentales para el mayor desarrollo de los estudiantes es contar con un personal docente capacitado permanentemente.

En segundo lugar, se ve que el ascenso docente es uno de los puntos más criticados a la hora de hablar del Decreto 1278. Aunque a los docentes se les vea coartado su derecho a ser ascendido, también se busca que los ascensos no sean sólo un derecho por el simple hecho de tener unos títulos o unos años en la carrera docente, sino que a solamente los mejores se les otorgue este derecho.

Por esto las reacciones que se han generado dentro de la academia y el gremio de profesores, concluyen que las evaluaciones que se les están aplicando a los educadores en el Decreto 1278 persiguen otros fines diferentes al desarrollo de la calidad.

La evaluación de desempeño, es considerada como una evaluación punitiva y de rendición de cuentas. Los docentes no desarrollan sus competencias con incentivos sino por miedo a ser retirados de la carrera.

La evaluación de competencias considera el ascenso más como un premio que como un derecho para los profesores. Este ascenso sólo lo logran unos pocos cuando las entidades territoriales tengan el presupuesto para reconocer los ascensos, lo que les da la facultad para mantener a los docentes en un mismo nivel salarial.

Por último, frente al período de prueba se argumenta que es injustificable, después de un exhaustivo concurso, que el docente tenga que aprobar nuevamente una evaluación para adquirir los derechos de carrera y la inscripción en el escalafón.

2.3 LOS ASPECTOS A EVALUAR

Para identificar los aspectos que se evalúan en cada una de las diferentes evaluaciones que el docente debe presentar a lo largo de su carrera, se deben revisar los diferentes decretos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional y las diferentes guías publicadas por éste para la aplicación de las evaluaciones.

Diferentes equipos de trabajo, del Ministerio de Educación Nacional (MEN) después de la expedición del nuevo estatuto docente, se han encargado de reglamentar el Decreto. Al principio, fue tarea ardua ya que se incluyeron muchos conceptos, por ejemplo antes se entendía que la competencia se encontraba dentro del desempeño, pero el nuevo estatuto separó estos dos conceptos. También se hicieron varios talleres regionales con la participación de los docentes para definir y reglamentar.³⁷

“Una Ley no se puede hacer hasta que salgan los decretos reglamentarios”³⁸. Se han expedido diferentes decretos para implantar las cuatro clasificaciones que componen la evaluación docente así: el Decreto 3982 de 2006 habla sobre el proceso de selección de docentes mediante concurso; el Decreto 2035 de 2005 que reglamenta el parágrafo 1 del artículo 12 del Decreto 1278 (el cual habla sobre nombramiento en período de prueba); el Decreto 3782 de 2007 que reglamenta la evaluación anual de desempeño laboral de los docentes; y el Decreto 2715 de 2009 que reglamenta la evaluación de competencias para los docentes y directivos. El MEN también ha publicado diferentes guías para la aplicación de las evaluaciones en las diferentes instituciones escolares y entidades territoriales como son: La Guía 31 que habla sobre la metodología para la evaluación de desempeño; la guía 10 que habla sobre la evaluación de período de prueba; y la guía 3 que es el manual de evaluación del desempeño docente. Debemos decir que estas guías y decretos conducen las evaluaciones y las reglamentan en sus partes generales, pero al final quienes las aplican y las dirigen son las diferentes entidades regionales con sus

³⁷ Comparar Vargas, anexo 3, pregunta 4

³⁸ Ver Vargas, anexo 3, pregunta 9.

secretarías de educación.

Como dice John Ávila, en este nuevo Decreto se forman cuatro prácticas educativas, pero sólo existen dos formas de evaluación. Lo que quiere decir que en las prácticas evaluativas del concurso y la evaluación de competencias se hace un examen sobre las aptitudes y competencias que posee el evaluado, y en la evaluación de período de prueba y en la de desempeño se hace otra forma evaluativa que es la medir el desempeño (valga la redundancia) que ha tenido el docente durante un año escolar. A continuación veremos a grandes rasgos la normatividad y la metodología de cada una de las cuatro prácticas evaluativas, mencionadas en los distintos decretos y guías que por ahora se han expedido y publicado.

2.3.1 Selección de docentes mediante concurso. Los concursos de méritos son diseñados por el ICFES de conformidad con el artículo 3, numeral 13 del Decreto 2232 de 2003, y en ellos se le aplican a los participantes pruebas de aptitudes, competencias básicas y psicotécnicas. Estas pruebas tienen por objeto, en el espacio de aptitudes y competencias básicas, corroborar que el concursante alcanza los niveles requeridos establecidos por el ICFES en temas básicos del área para la cual concursa, además de conocimientos disciplinares y funcionales como docente. En el área psicotécnica se valoran las actitudes y habilidades en el proceso pedagógico y en los procesos institucionales. Asimismo, se les realizan a los concursantes entrevistas con el mismo objeto de medir y ver las aptitudes, competencias, motivaciones, aspiraciones y personalidad.

Después de la conformación de la lista de elegibles, se hacen las audiencias públicas donde los integrantes de la lista seleccionan el lugar donde existan las vacantes de la respectiva entidad territorial certificada.³⁹ La selección de lugares en los diferentes establecimientos educativos se da por orden del más alto puntaje hasta el de menor puntaje. Quiere decir que la persona que haya sacado el mejor puntaje en el concurso es la primera persona que puede escoger el establecimiento educativo donde va ejercer la docencia.

Como vimos, aquí se ponen a prueba tanto conocimientos pedagógicos

³⁹ Comparar Comisión Nacional del Servicio Civil, “Resolución No. 0207 de 2010” 2010.

como académicos, además de evaluar las actitudes, motivaciones y la personalidad de los aspirantes. También vemos que los mejores calificados tendrán mejores comodidades, como es la selección del establecimiento educativo donde desea ejercer su cargo, cosa que da cumplimiento al principio del mérito.

2.3.2 Evaluación para superar el período de prueba. La evaluación de período de prueba busca ver si el docente en su desempeño “fue capaz de mostrar las condiciones de excelencia (...) idoneidad pedagógica y profesional en las competencias específicas, en las competencias en la organización escolar, y las competencias con la comunidad”⁴⁰. Esto quiere decir que se busca evaluar el desempeño académico; las competencias encaminadas a cumplir la misión y la visión de la institución educativa (desempeño administrativo); y las competencias dirigidas a vincular a la institución educativa con la comunidad y el contexto que la rodea (desempeño con la comunidad), respectivamente.

Existe un proceso para la evaluación en período de prueba. Básicamente se entiende este tiempo como período de prueba porque se da la idea de que todo el tiempo el docente debe demostrar que es idóneo para el trabajo. El evaluador tiene el deber de estar revisando el desempeño del docente o directivo docente, constantemente durante el tiempo que dure el período de prueba. El docente es evaluado por los “logros educativos que produce en los estudiantes” con “el despliegue de las capacidades cognitivas, éticas, pedagógicas, afectivas y de relaciones interpersonales”⁴¹ y por su desempeño en la institución educativa y con la comunidad que rodea esta institución. En esta última parte la evaluación se hace con base en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) que cada establecimiento educativo está en la obligación de construir.⁴²

La evaluación de período de prueba tiene varias fases. Primero, debe ajustarse al PEI de la institución en la que se encuentra el docente o directivo. En

⁴⁰ Ver Ministerio de Educación Nacional – MEN, “Guía No.10 Evaluación de Período de Prueba de Docentes y Directivos Docentes”, p. 12.

⁴¹ Ver MEN “Guía No.10”, p. 17.

⁴² Comparar Congreso de la República, “Ley 115 de 1994, Ley general de Educación”, 1994, artículo 73.

segundo lugar, debe darse un seguimiento durante el período de prueba al evaluado, para identificar sus fortalezas, considerar sus debilidades, retroalimentar las fortalezas y falencias, y encaminarlo para interiorizar el PEI respectivo. Por último se realiza la valoración final. Toda esta extensiva evaluación debe ser realizada con un proceso continuo, sistemático y a través de la presentación de las evidencias.

Es necesario decir que cada secretaría de educación de las entidades territoriales certificadas, son las encargadas, bajo una guía metodológica, de organizar, definir, diseñar y elaborar la evaluación de período de prueba, además de construir los valores de la susodicha.⁴³

Por otro lado queda el asunto de los profesionales sin títulos en pedagogía que entran al período de prueba. Según el Decreto 1278 estas personas solamente lo podrán superar si en el transcurso de éste, hacen algún postgrado sobre educación o programa de pedagogía en alguna institución de educación superior. Para este tema se expide el Decreto 2035 de 2005 que garantiza que estos profesionales tengan cursos y post-gradados en educación de calidad y alineados con los objetivos de la docencia del Sistema Nacional de Educación.

En la evaluación del período de prueba se busca que las competencias, conocimientos y aptitudes que tiene el docente, pueden ser llevadas a cabo en el terreno de la práctica y si son coherentes con el PEI del establecimiento educativo donde se encuentra. Vimos que en el período de prueba se busca orientar al docente para que ponga todos sus conocimientos en práctica. Por lo tanto aunque esta evaluación puede ser considerada un filtro, es también un período en donde el educador vive una adaptación y un conocimiento de lo que se espera de sus funciones.

2.3.3 Evaluación anual del desempeño. Esta evaluación, fue reglamentada con el Decreto 3782 en el año 2007. Esto hizo que solo hasta ese año, comenzara a aplicarse el Decreto 1278 en materia de evaluación de desempeño. Al contrario de

⁴³ Comparar Ministerio de Educación Nacional, “Resolución 2015 de 2005, por medio de la cual se definen responsabilidades y orientaciones para la evaluación del período de prueba de los docentes y directivos docentes” 2005.

este, el concurso para el ingreso comenzó en el año 2004, esto quiere decir que durante el primer concurso para el ingreso y la expedición de la reglamentación de la evaluación de desempeño pasaron tres años. Esto significa que los primeros docentes que entraron bajo este nuevo régimen, no fueron objeto de evaluación anual durante por lo menos dos años, ya que aún así muchas entidades no efectuaron esta evaluación en este año sino en los siguientes.

Esto quiere decir que los docentes no conocieron cómo estaban sus competencias y no pudieron superar las falencias. Lo que dio en estos tres años que no se avanzara con el paso de un Decreto al otro.

Al igual que en la etapa del período de prueba, cuando el docente ya se encuentre en carrera, será sujeto a una evaluación continua durante todo el año escolar, de otra manera ocurrirían dos efectos: (1), los docentes no podrían superar sus falencias o mantener sus fortalezas si no existe un apoyo continuo del evaluador y por ende, la búsqueda del mejoramiento de la calidad por medio de la evaluación no daría resultado; y (2), la evaluación llegaría a ser algo más punitivo que constructivo, ya que acarrearía (si no se le informa al docente que está ejecutando sus funciones de manera errónea) la amenaza y luego el retiro del servicio.

En la siguiente tabla se pueden ver los aspectos a evaluar en el docente según las diferentes áreas académicas, de administración y comunitaria:

Tabla 2. Competencias funcionales a ser evaluadas en el desempeño docente y directivo docente.⁴⁴

Área de gestión	Competencias funcionales	
	Directivos docentes	Docentes
Directiva	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y organización directiva • Ejecución 	

⁴⁴ Ver Ministerio de Educación Nacional – MEN “Guía 31, Guía Metodológica, Evaluación Anual de Desempeño Laboral, Docentes y Directivos Docentes del Estatuto de Profesionalización Docente Decreto Ley 1278 de 2002”, 2008, p. 15.

Académica	<ul style="list-style-type: none"> • Pedagógica y didáctica • Innovación y direccionamiento de procesos académicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominio de contenidos • Planeación y organización académica • Pedagógica y didáctica • Evaluación del aprendizaje
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de recursos • Gestión del talento humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de recursos • Seguimiento de procesos
Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación institucional • Interacción con la comunidad y el entorno 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación institucional • Interacción con la comunidad y el entorno

Se debe evaluar estas competencias, al igual que en la evaluación de período de prueba, con un proceso continuo, sistemático y por medio de las evidencias. Estas competencias funcionales se les asignan un peso del 70% sobre el total de la evaluación. El otro 30 % evaluado corresponde a las competencias comportamentales, que resultan ser transversales a las áreas ya mencionadas. Entre estas están el liderazgo, relaciones interpersonales, trabajo en equipo, negociación, iniciativa, entre otras.

La metodología de la evaluación de desempeño es complejo y extenso pero se intentará hacer una explicación resumida del tema.

Existen tres instrumentos para llevar a cabo la evaluación. El primero es la carpeta de evidencias. Éstas son registros del desempeño laboral del docente, donde se ven los logros de las competencias específicas y comportamentales del docente. Estas evidencias pueden llegar a ser resultados académicos de los estudiantes, llamados de atención del rector, quejas de padres, testimonios de sus compañeros o su plan de clases. El segundo, son los Instrumentos de Apoyo que pueden ser encuestas a estudiantes, cuestionarios, pautas de observación en clase y la autoevaluación. El tercer instrumento es el Protocolo y escala de calificación que se utiliza para consignar el resultado de cada una de las valorizaciones o puntajes.⁴⁵

El proceso de la evaluación de desempeño se da en cuatro etapas. En la

⁴⁵ Ver Protocolo para la evaluación de docentes, anexo 4.

etapa de Planeación y Preparación se organiza el equipo de trabajo que recolecta la información de los evaluados; se elabora un cronograma sobre la evaluación durante todo el año y se sistematiza; y se contextualiza la evaluación según las particularidades del escenario donde se hace la función pedagógica. La etapa de Desarrollo de la Evaluación es donde se observa y se hace seguimiento de manera sistemática el desempeño del evaluado; se recolecta información y las evidencias; y donde se valoran las competencias del docente. Vale recordar en este punto que la evaluación de desempeño se pasa satisfactoriamente con un puntaje mayor a 60 puntos. Después sigue la etapa de análisis y uso de resultados que servirá para hacer un diseño del seguimiento que se le dará a los evaluados y la institución. Por último está la etapa de seguimiento individual e institucional en donde se busca dar continuidad a la formación de los docentes gracias al seguimiento de los resultados.

En todo este proceso se debe decir que es la Comisión Nacional del Servicio Civil la cabeza de la evaluación de desempeño, orienta la aplicación de las normas sobre el proceso de evaluación, adopta el protocolo de evaluación y vigila la correcta aplicación de las normas contenidas en el Decreto 3783 de 2007.

Para finalizar podemos observar que la evaluación de desempeño es una evaluación continua, que hecha correctamente es aplicada durante todo el año escolar. Ella busca que el profesorado no descuide su desarrollo y permanentemente este observando según los diferentes instrumentos lo que debe ser mejorado. Esta evaluación no es la única práctica que se le hace al docente, gracias a ella se hace un plan seguimiento donde se hace un análisis de los resultados de la evaluación con el objetivo de superar y desarrollar las competencias de los funcionarios. Por lo tanto esta evaluación busca que los docentes se desarrollen en el desempeño de sus competencias, su objetivo específico es formar una docencia de calidad y no tanto, como las diferentes críticas dicen, hacer una rendición de cuentas y castigar al docente.

2.3.4 Evaluación de competencias. La reglamentación de la evaluación de competencias solamente se expidió hasta el 21 de julio de 2009, un poco más de 7 años luego del nuevo estatuto docente, de ahí la explicación de porqué hasta el 2009

comienzan las entidades territoriales a convocar para que los docentes puedan finalmente ascender en el nuevo escalafón docente. Quitándole la posibilidad a los docentes de ascender durante cinco años.

Para ser ascendido en el escalafón se piden diferentes requisitos a parte de haber pasado satisfactoriamente la evaluación de competencias. Uno de ellos es la experiencia que debe ser de por lo menos tres años. Pero ésta no comienza a contar desde que el docente ingresa a la carrera sino desde que el docente es nombrado en período de prueba. Otro requisito para ascender de nivel salarial, es que el docente haya pasado con un puntaje mayor de 60 puntos en las dos anteriores evaluaciones de desempeño. Y si desea ascender de grado sólo debe haber presentado satisfactoriamente la evaluación de desempeño inmediatamente anterior.

El Ministerio de Educación Nacional es el encargado de diseñar, construir y aplicar las pruebas sobre la evaluación de competencias y son las diferentes entidades territoriales quienes verán la disponibilidad presupuestal, para saber qué cantidad de ascensos son los que van a reconocer.

Esta evaluación influye en la calidad educativa, incentivando que el profesorado busque encontrarse entre los mejores para pasar de nivel salarial o grado en el escalafón. Se considera el ascenso como un premio para los mejores docentes que aprueben esta prueba.

2.4 CONSECUENCIAS DE LA EXPEDICIÓN DE UN NUEVO ESTATUTO DOCENTE

La llegada de este nuevo régimen profesional ha despertado grandes críticas de varios académicos y diferentes gremios. Fecode (Federación Colombiana de Educadores) desde el 2002 ha hecho una gran crítica a este Decreto argumentando que la evaluación implementada no está dirigida a incentivar el mejor desempeño de los docentes que trabajan en la educación pública, sino a limitar el presupuesto que el Gobierno aporta a la educación. De la misma forma, diferentes académicos y funcionarios como Abel Rodríguez Céspedes, profesor y anterior secretario de

educación de Bogotá,⁴⁶ argumenta que la Ley 715 de 2001 que reforma la antigua Ley 115 de la educación es una contrarreforma y que el nuevo estatuto de profesionalización docentes es al contrario un estatuto de desprofesionalización.

Entre las principales críticas que se le hace a este Decreto, es que la creación de uno nuevo para los docentes que sean nombrados después del año 2002 no hace sino que se den dos estatutos. Uno antiguo con diferentes falencias y que no ayuda al mejoramiento de la calidad educativa, ya que no existen incentivos o normas eficaces que garanticen el desarrollo de las competencias pedagógicas y otro que básicamente se soporta solamente en el sistema evaluativo-punitivo para el mejoramiento de la planta personal docente. Esto quiere decir que no está enfocado en otorgar beneficios a los mejores, sino de otorgar castigos a los de menor rendimiento, podemos ver como ejemplo la evaluación de desempeño, donde el docente si la reprueba en dos ocasiones seguidas es retirado del cargo, pero no existen incentivos para lograr unos resultados sobresalientes en esta evaluación.

En segunda instancia, con el nuevo estatuto pareciera que no se valora lo suficiente la profesión de la docencia ya que cualquier profesional con algún curso de pedagogía podrá fácilmente entrar a la carrera docente, despreciando la preparación y los serios estudios sobre la pedagogía y los métodos de enseñanza. Por último se critica que esta medida va en contravía con lo que internacionalmente se está viendo, donde el Estado se preocupa por una formación excelente de sus docentes. Si la política del Estado es obtener una mejor calidad de sus maestros, entonces va en vía contraria al despreocuparse por el tema de la formación en pedagogía.

Otro tema que es criticado es el derecho de los docentes a ser ascendidos en el escalafón, según John Ávila, el Decreto busca principalmente el recorte presupuestal para el sector de la educación por varias características: para ascender no solamente hace falta tener los requisitos que ya existían en el antiguo estatuto docente sino que se requiere de un examen que debe ser aprobado con un puntaje mayor de 80 puntos y aún así no es seguro que el docente pueda ascender, ya que se

⁴⁶ Comparar Rodríguez, *La Educación después de la Constitución del 91*, p. 275.

necesita estar entre el número de disponibilidad de ascensos que la entidad territorial ha dado. También esta evaluación solamente es posible tomarla cada tres años, pero se le da permiso a la entidad para durar otros tres años sin efectuarla y si para este tiempo no tiene disponibilidad presupuestal para reconocer los ascensos simplemente no la hace.

En el tema de la evaluación de desempeño se critica que si el docente no pasa satisfactoriamente las evaluaciones entonces será excluido del escalafón, pero no existen incentivos cuando el docente adelante evaluaciones donde demuestre su excelente desempeño. No existen alicientes para que el docente realice actividades de investigación, innovación y de producción intelectual como sí ocurría en la antigua estructura de ascenso en el escalafón del antiguo estatuto. También puede existir el peligro que la evaluación determine “la forma de actuar de los docentes, para bien y para mal, de tal forma que el docente puede caer en la tentación no de desarrollar bien su trabajo, sino de cumplir con los elementos que son reconocidos en la evaluación.”⁴⁷. Esto quiere decir, según John Ávila, que el docente solamente se prepara para aprobar los diferentes exámenes, pero que no se preocupa de ejercer de una mejor manera con sus funciones como profesor e innovar y mejorar su desempeño en el aula.

En conclusión, estas críticas son generadas por las diferentes experiencias, deseos y problemas generados durante la aplicación y la vinculación de los docentes al régimen del Decreto 1278 de 2002. Se pretende que los diferentes errores que se han identificado dentro de este Decreto, sean corregidos para la consecución eficaz del objetivo general que busca: la provisión de una educación de calidad.

En el siguiente capítulo se hará un análisis de cada una de las evaluaciones. Los pros y los contras, y lo que en nuestra concepción puede ser reformado o mantenido.

⁴⁷ Ver UNESCO, “Evaluación del desempeño y Carrera Profesional Docente, un estudio comparado entre 50 países de América y de Europa”. 2008, pág. 34.

3. CAPÍTULO 3. BALANCE DEL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN DOCENTE

En este capítulo, después de desglosar la evaluación docente y de ver la implementación de este Decreto, se hará un análisis de la aplicación de las diferentes evaluaciones y sus consecuencias, en un nivel general en el período comprendido entre el año 2002 y el 2010.

3.1 ANÁLISIS DEL CONCURSO DE MÉRITOS

El Decreto 1278 de 2002 es expedido el día 20 de junio de 2002, estableciendo que los nuevos docentes que entraran a carrera se registrarían con este nuevo Decreto, sin embargo los diferentes concursos de méritos solamente se dieron dos años después.⁴⁸

En la siguiente tabla se muestra los resultados de los diferentes concursos que las Entidades Territoriales Certificadas han convocado desde la expedición del Decreto 1278.

⁴⁸ Se debe decir que las minorías de las negritudes objetaron este concurso, ya que excluía los factores particulares de éstas y por tanto se necesitaba de un concurso único para las personas que aspiraran a entrar a ejercer la profesión docente dentro de estas minorías. Se convocó el concurso para los docentes destinados a los estudiantes afrocolombianos en el 2005.

Tabla 3. Resultados del concurso de méritos para nombramiento en período de prueba.

ACTIVIDAD	PRIMERA 2004	SEGUNDA 2005	TERCERA 2006	CUARTA 2009	AFROCOLO MBIANA 2005
ENTIDADES QUE CONVOCARON CONCURSO	69	66	49	67	29
VACANTES	50.947	23.355	14.579	25.423	6.121
PRESENTARON PRUEBAS ICFES	140.541	134.090	109.487	229.038	12.932
APROBARON PRUEBAS ICFES	60.078	32.720	27.391	66.688	10.586
NOMBRADOS EN PERIODO DE PRUEBA	30.568	14.092	13.840	En proceso	4.320

Fuente: MEN. “Revolución Educativa 2002 - 2010. Acciones y Lecciones”. p. 155.

Las Entidades Territoriales Certificadas desde el 2004 hasta el 2007 fueron 78, en el 2008 aumentaron a 80 y finalmente en el 2009 llegaron a ser 94.

Se puede ver al analizar el anterior cuadro que las evaluaciones de concurso comenzaron a efectuarse desde el año 2004. Además si se compara la tabla de los que presentaron las pruebas, con la de los que la aprobaron se puede constatar que se eligen a las mejores personas, mediante una prueba que no todos alcanzan a aprobar.

También es obligatorio preguntarse ¿porqué si existe un número determinado de vacantes, las personas que han aprobado las pruebas y que finalmente han sido nombrados en período de prueba son menores que las primeras?

Esto se da por tres causas: la primera y principal causa es que a las personas que aprobaron la prueba de mérito, cuando van a ser integrados en la lista de elegibles, se les analizan sus antecedentes para constatar si reúnen los requisitos para

ingresar. Muchas veces las personas que realizan las pruebas no reúnen estos requisitos como el de ser normalista, licenciado, o por lo menos profesional. Otras veces, después de aprobar las pruebas, no superan la entrevista que se les realiza a cada uno de ellos.

La segunda causa, se da en las audiencias públicas, donde los elegidos buscan hacer su período de prueba en el establecimiento educativo que más los beneficie, por accesibilidad, cercanía o método educativo por dar unos ejemplos. Si estas personas ven que definitivamente no dan con un lugar de su satisfacción, pueden negarse a ser nombrados en período de prueba.

La tercera causa se da porque son las entidades territoriales certificadas las que convocan el concurso. Entonces puede darse el caso que en una determinada entidad, el número de personas que aprueban el concurso de méritos no son lo suficiente para proveer las vacantes que dicha entidad necesita.

En total, según el último informe de gestión del MEN, “serían 95000 las vacantes que se estarían proveyendo mediante la selección por méritos”⁴⁹ desde el 2004 hasta el 2009 incluyendo las pruebas de los afrocolombianos y raizales. Se debe observar que la última casilla del año 2009 está incompleta. Esto se debe a que solamente se terminaron de hacer las audiencias públicas de este concurso hasta el 1 de julio de 2011, por lo tanto todavía no se tiene el número total de las personas nombradas en período de prueba.

Existe entonces un nuevo requisito para ingresar a la docencia pública que es el concurso, convocado por la CNSC en cada una de las entidades que tienen vacancias para proveer. Según Alicia Vargas el MEN buscaba que el proceso de vinculación de los docentes al sector público fuera conducido por el mérito, ya que según estudios “uno de los factores que incide en la calidad educativa es la calidad de la formación de los docentes”⁵⁰, y según vemos con los resultados, este proceso parece ser de grandes dificultades.

Haciendo un análisis juicioso, se ve que pueden existir varias disparidades

⁴⁹ Ver MEN, Informe de gestión actualizado a noviembre de 2009. Documento electrónico.

⁵⁰ Ver Vargas, anexo No. 3, pregunta 2.

que atentan contra la igualdad educativa de todos los nacionales colombianos. Esto se da a consecuencia de las audiencias públicas y de la libertad que se le da a los mejores docentes para elegir en primera instancia el establecimiento donde deseen ser nombrados. En general estas personas buscan los lugares de mejor acceso, lugares centrados y que estén alejados de la violencia o sean medianamente seguros. Por ende los docentes que aprueban las pruebas pero no tienen un resultado tan sobresaliente, se quedan relegados a elegir estos lugares y en consecuencia estas zonas pobres, violentas o de difícil acceso, no tendrán a los docentes más sobresalientes y brillantes, sino los que apenas pudieron aprobar los exámenes de manera satisfactoria, si es que ellos aceptan este nombramiento. Podría crearse un proceso diferente para la selección de las plazas, uno de estos podría ser el sorteo.

3.2 ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN PARA SUPERAR EL PERIODO DE PRUEBA

Como se dijo anteriormente, la realización de esta evaluación es competencia de cada una de las entidades territoriales certificadas, y su aplicación de cada uno de los rectores o directivos rurales de los diferentes establecimientos educativos son los competentes para aplicar dicha evaluación a sus docentes y comprobar que éstos se ajustan al PEI (Proyecto Educativo Institucional) de sus instituciones educativas.

Al docente aquí se le evalúa el desempeño pero con un componente extra: ver si el nuevo docente se ajusta al PEI del colegio público donde está laborando. Esto puede traer consecuencias negativas, ya que si el docente es muy bueno pero no es coherente con el PEI entonces obtendrá una mala valoración en este punto y por consiguiente puede perder la evaluación de período de prueba. Al perder este docente, no tiene mecanismos para reintegrarse a un establecimiento educativo que sea coherente con sus métodos o ideologías sino que es prácticamente rechazado de la lista y deberá volver a hacer el concurso y correr con la suerte de llegar a un colegio donde sus métodos y valores sean coherentes con él.

Por otro lado Alicia Vargas considera que la evaluación de período de

prueba es efectiva, ya que no sólo mide al docente en sus conocimientos temáticos y pedagógicos, sino que muestra si el docente es eficiente en la práctica y por lo tanto se puede considerar como un filtro “para saber si el docente es bueno o no y si debe seguir prestando sus servicios”⁵¹.

También John Ávila da unas objeciones sobre la evaluación de desempeño, sea esta de desempeño anual o de periodo de prueba. Según este investigador de Fecode, las evaluaciones de desempeño se fijan en aspectos cuantitativos como cumplir ciertas actividades. La evaluación “cumple el propósito del control, de la sanción”⁵². Quiere decir que sólo se ve si el docente cumple con unos requisitos que el Ministerio busca, pero no se está observando las propuestas pedagógicas del profesor, el contexto en el cual enseña y las ideologías de éste.

Se busca que la evaluación no sea un mero instrumento de rendición de cuentas, sino que dentro de él se valore positivamente las iniciativas propias y se considere al docente como una persona que puede aportar de manera singular a la educación y como una persona inmersa dentro de un contexto particular.

3.3 ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ANUAL

Como ya se ha dicho la evaluación llega a tener un carácter punitivo, ya que si se pierde por dos veces el docente es retirado de la carrera, pero si el puntaje es sobresaliente o excelente no existe ningún incentivo para continuar con una puntuación igual. A esto se le puede añadir, lo que el profesor John Ávila argumenta: que la evaluación no está hecha para formar al docente sino para que este cumpla con lo requerido según las competencias funcionales que se le evalúan. Por consiguiente no se le da al docente cabida para ser original, para crear nuevos métodos de enseñanza.

Claro que la evaluación, como bien lo dice la Guía 31 del Ministerio de

⁵¹ Ver Vargas, anexo No. 3, pregunta 5.

⁵² Ver Ávila, anexo No. 1, pregunta 8.

Educación Nacional, es una evaluación continua,⁵³ quiere decir que el evaluador en todo el año está informándole sus falencias y sus aciertos, haciendo de este modo que la única manera para reprobado el examen sea por negligencia, porque no hizo caso a las indicaciones que su evaluador continuamente le mencionó. Aunque esto se pueda observar a simple vista, si se ve un poco más profundo se puede considerar que no siempre es verdad.

La evaluación con acompañamiento es lo que se busca, pero por tres factores es que esto no se ha desarrollado en su totalidad de manera clara y eficiente:

En primera instancia, se debe recordar que esta evaluación se hace por medio de evidencias recogidas durante todo el año, con el fin de que la evaluación sea lo más objetiva posible. Aquí surgen dos problemas. Uno, puede ser que el docente sea una persona de capacidades excelentes, de gran competitividad y preparadísima en la docencia, pero por dedicarse a la preparación de clases, preparación de metodologías, a la comunicación con sus alumnos, entre otras cosas, no haya recogido de manera juiciosa las evidencias de su trabajo. Por lo que sigue que a la hora de ser evaluado no tendrá una evaluación satisfactoria. Por otra parte, las evidencias no solamente son recogidas por el docente o directivo docente evaluado, sino que éstas también son los resultados académicos de sus estudiantes. Esta parte es la que más causa escozor en el profesorado a la hora de ser evaluados, ya que el resultado académico de sus estudiantes no se debe solamente al factor de quien les comunica el aprendizaje, sino que se debe a varios factores como el contexto en el cual conviven los estudiantes, un estudiante aprenderá mucho mejor en un ambiente pacífico que uno en un ambiente de guerra; las herramientas de aprendizaje no son las mismas en todas las instituciones educativas, por ejemplo el acceso a internet o televisores en las aulas; y también la infraestructura de los establecimientos influyen el desempeño de los estudiantes.

Por otro lado si hablamos de objetivizar la evaluación de desempeño, se ve que se hace de una manera particular, ya que en el proceso participan varias personas

⁵³ Comparar MEN, “Guía 31”, p. 11.

que están vinculadas directa o indirectamente con el docente evaluado, como son sus propios colegas, los padres de familia, la comunidad y el rector o el coordinador. Se trata entonces de un proceso de intersubjetividad que permite “que varios actores den una opinión sobre lo que se está evaluando y se den unos procesos de mediación”⁵⁴.

En segunda instancia, existe el problema de la subjetividad del evaluador. Pueden existir problemas a la hora de evaluar si la persona que lo evalúa tiene una íntima amistad o una fuerte enemistad con la persona que lo está evaluando. El evaluado puede recusar (según el artículo 84 del Código Único Disciplinario), sin embargo es difícil de demostrar y aún si se efectuara el impedimento, la persona que lo evaluaría sería el superior inmediato, quiere decir la secretaría de educación, la cual no ha acompañado al docente a lo largo del año escolar.

Por último, Alicia Vargas argumenta que al ser tan nuevo el proceso de evaluación, todavía no existe una cultura de la evaluación. En últimas las instituciones todavía hacen las evaluaciones, pero no crean los planes de mejoramiento que deben ser necesarios para el desarrollo profesional de los docentes.

3.4 ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS

La evaluación de competencias es entre todas las evaluaciones, la que más críticas ha soportado a lo largo de su existencia. El tema se centra en que la evaluación de competencias es en esencia, según diferentes académicos y funcionarios del sector educativo,⁵⁵ un sistema dirigido al recorte presupuestal en el sector educativo. No sólo el docente debe aprobar sus evaluaciones de desempeño, sino que cada tres a seis años puede optar por realizar la evaluación de competencias que debe aprobar con un puntaje superior al 80 %, este es una “calificación exageradamente alta”⁵⁶.

⁵⁴ Ver Niño, anexo No. 2, pregunta 7.

⁵⁵ Comparar Niño y Ávila, anexos No. 1 y 2.

Ver Rodríguez, *La Educación después de la Constitución del 91*, p. 272.

⁵⁶ Ver Rodríguez, *La Educación después de la Constitución del 91*, p. 268.

Esto implica que muchos docentes que busquen un mayor salario ascendiendo en el escalafón no puedan lograrlo. No solamente porque no puedan alcanzar el puntaje deseado, sino que se da el número de ascensos que las entidades territoriales esté en capacidad de asumir. Valga repetir que esta evaluación se da sólo si la entidad tiene el presupuesto para esto.

Debemos anotar que los ascensos se dan solamente de uno en uno. En concreto quiere decir que para la reubicación de nivel salarial se necesita de una evaluación y para ascender de grado se necesita de estudios y de nuevo una evaluación. Y lo que es más difícil, que si un docente que está en un nivel superior y quiera ascender de grado, tiene que reunir los requisitos antes mencionados, pero no asciende en el nuevo grado al nivel que ostentaba antes sino que debe volver a empezar desde el nivel A del nuevo grado.

Estudiando a fondo la evaluación docente creada por el nuevo estatuto, se pueden identificar varias observaciones que si son consideradas podrían hacer que este Decreto y su reglamentación sea aplicado de manera mucho más efectiva y como consecuencia haría que el objetivo de crear una planta de personal preparada constantemente para la enseñanza sea una realidad.

Una de las principales críticas que genera la expedición de un nuevo estatuto docente, es que no se deroga el anterior. Esto causa que se den dos regímenes para los docentes. Uno que se basa primordialmente en los títulos y la experiencia y otro que se basa en las evaluaciones aplicadas al personal docente. Se argumenta que esto es perjudicial para ambas partes, tanto para el sector educativo, como para los mismos docentes.

Como ya se ha dicho, la evaluación es creada para mejorar la calidad de los docentes, pero esto no se puede dar de manera efectiva si solamente se da con una parte del personal. Si se piensa que la evaluación y la meritocracia son las bases fundamentales para una mejor calidad, entonces el sólo hecho de que existan dos regímenes uno con diferentes tipos de evaluación y el otro con sólo el concurso, hace que se trabaje parcialmente en el objetivo buscado.

Por otro lado, esto también crea problemas para los docentes. Sobre todo

para los docentes cobijados con este nuevo Decreto. Estos nuevos docentes no tendrán ningún incentivo al ser evaluados cuando ve que sus compañeros bajo el antiguo régimen no lo son. Es injusto que docentes mediocres sean mantenidos en la carrera docente, mientras un profesor bien capacitado esté toda su vida laboral preparándose para sus próximas evaluaciones de desempeño y competencias, capacitándose y estudiando para mantenerse en su cargo y ascender en el escalafón.

Se debe tratar el tema de los pocos incentivos que da la evaluación de desempeño que ocasiona que se considere a ésta como una evaluación punitiva, ya que si no es aprobada dos veces seguidas la persona es retirada de la carrera, pero si se consigue una valoración sobresaliente no existe ninguna ayuda, premio o incentivo para seguir obteniendo estos puntajes. Aunque es el deber del docente sobresalir en las evaluaciones, la política no da incentivos para que ellos busquen sobresalir en el desempeño.

Para mantenerse en la carrera es necesario hacer unos exámenes y para ascender en el escalafón es necesario hacer otras pruebas. No existe ninguna conexión o relación entre estas dos evaluaciones. No existen mecanismos para reconocer el buen desempeño de los diferentes docentes al no estar ligadas en ningún modo estas dos evaluaciones. Por ejemplo no hay mayores facilidades para los que aprueban la evaluación de desempeño de manera sobresaliente en el tema del ascenso, como un menor puntaje para aprobar la evaluación de competencias o la homologación de algunos temas. Podemos dar al menos una propuesta: como que el docente que haya obtenido un puntaje sobresaliente en la evaluación de desempeño, se le homologuen temas de pedagogía en la evaluación de competencias, este docente ya ha demostrado que conoce del tema con su desempeño.

Otro tema que debe ser mejorado es el seguimiento que se les hace a los evaluados. La cultura de la evaluación busca que las diferentes pruebas aplicadas a los docentes muestren además de revisar la calidad del personal, que éstos puedan encontrar sus falencias y poder encontrar la mejor manera de solucionarlas. Esto no se logra con la simple evaluación sino que debe ser seguida por procesos de mejoramiento generales que abarcan a todos los docentes y particulares en los cuales

se apoya el docente sobre sus falencias individuales. Siendo el Decreto 1278 tan reciente, las diferentes entidades territoriales solamente se han limitado a aplicar la evaluación, pero no han adelantado el seguimiento que le sigue. Si esto se logra, la concepción de la evaluación de desempeño como evaluación punitiva será poco a poco superada.

Un cuarto punto del cual se habla y por donde se ataca este Decreto es que fue expedido unilateralmente por el Gobierno de turno, sin preguntar o consultar. Del mismo modo, los diferentes decretos reglamentarios los cuales reglamentan las diferentes evaluaciones. El Ministerio de Educación no identificó los principales problemas que se habían generado del antiguo estatuto, sino que se limitó a hacer uno en el cual llegaba el método de evaluación como la salvación para mantener o desarrollar la calidad de en el ejercicio de las funciones docentes. Tampoco consideró las propuestas del Magisterio, sus opiniones o ideas para hacer un estatuto consensuado, que podría haber traído mejores resultados en la calidad educativa. Por ejemplo este nuevo Decreto es tildado de menospreciar la profesión del docente, la formación de la docencia desaparece y en su lugar cualquier profesional puede ser considerado como tal después de realizar cualquier curso de pedagogía. Esto, según Abel Rodríguez, pone en riesgo la formación del docente al ser considerada como una nimiedad⁵⁷.

Por último, existe el problema de la exclusión de los docentes del sector privado, el Decreto 1278 los menciona en su último artículo (artículo 68), éstos se rigen según el Código Sustantivo del Trabajo. Entonces si el sector educativo busca tener una educación de calidad y unos docentes de calidad, si la política de la evaluación tiene éxito, entonces éste sólo se logrará en una fracción muy pequeña.

El Decreto 1278 todavía es muy nuevo, hay unidades que todavía no se han desarrollado, otras que apenas se están aplicando pero sin la experiencia que otorga el tiempo y la práctica. Aunque aún existen falencias, se puede ver que el Ministerio de Educación tiene toda la intención de hacer trabajar el Decreto en pos de la calidad. Existen cosas que se pueden mejorar con el tiempo, pero también otras que sólo

⁵⁷ Comparar Rodríguez, *La Educación después de la Constitución del 91*, pág 265.

pueden ser mejoradas con nuevas reformas, como son los objetos que se han mencionado.

4. CONCLUSIÓN

En este trabajo estudiamos las diferentes evaluaciones que fueron implementadas en la nueva carrera docente creada por el Decreto 1278 de 2002. Se estudió la evaluación del período de prueba, la evaluación anual ordinaria del desempeño y la evaluación de competencias; también tratamos el concurso para el ingreso a la carrera ya que es un primer esfuerzo de vincular al servicio a los mejores según lo establece la Ley 115.

Junto a ello, revisamos el desarrollo de la calidad educativa, su definición, lo que persigue y sus características. Explicamos la importancia de ésta y lo que se puede lograr mejorándola. También se demostró la importancia de medirla y cómo esto se logra con la aplicación de evaluaciones en todos sus ámbitos.

Se llegó a la conclusión de que al igual que la evaluación de los estudiantes a nivel nacional e internacional, se debe buscar evaluar a las personas a cargo de la enseñanza, con el objetivo de medir las funciones docentes, analizar los resultados y buscar mejorarlos; para formar una planta docente con los individuos más idóneos y mejor capacitados para realizar la función de educar; y para crear un desarrollo permanente de las competencias del profesorado, su responsabilidad y capacidad para alcanzar los logros.

Al hablar del concurso, debemos concluir que este es el primer paso para tener una planta de docentes con las personas más capacitadas para las funciones de la enseñanza. Puede ser considerado como el primer filtro. En el concurso se ponen a prueba tanto conocimientos pedagógicos como académicos, además de evaluar las actitudes, motivaciones y la personalidad de los aspirantes. También pudimos ver que los mejores calificados tendrán mejores comodidades, como es la selección del establecimiento educativo donde desea ejercer su cargo, cosa que da cumplimiento al principio del mérito.

Por otro lado, el concurso puede ocasionar disparidades que atentan contra la igualdad educativa. Al tener el derecho, los docentes que obtuvieron los puntajes más altos, mediante audiencia pública de elegir el establecimiento educativo de su

conveniencia puede generar que los lugares que sean de difícil acceso o que tengan contextos de violencia no sean provistos con los docentes con más alto puntaje que aprobaron el concurso sino con los que no obtuvieron resultados sobresalientes. Estas zonas no tendrán la mejor calidad educativa que tendrán otras más centrales o seguras.

En el período de prueba podemos concluir que este sería el segundo filtro para entrar a la carrera docente. En ella se prueba que el docente puede aplicar sus conocimientos académicos y pedagógicos en la práctica. También se observa que la evaluación aun siendo de período de prueba tiene un método de acompañamiento del docente durante todo el período en el cual es orientado por el director docente en las prácticas de educación y su adaptación al cargo asumido. Debemos decir que el período de prueba goza un cierto grado de acercamiento al contexto al cual se aplica, ya que son las entidades territoriales certificadas las que la diseñan, en ella consignan lo que desean que tengan los docente según sus necesidades particulares.

Según el estudio de la evaluación de desempeño, podemos concluir que ésta tiene como objetivo desarrollar las competencias y las capacidades de los docentes. Podemos comprobar que esta evaluación no tendría un carácter punitivo, como muchas críticas la acusan, si se hace de manera continua y se crea un seguimiento al docente para orientarlo en las competencias que deben ser mejoradas. Aquí se necesita formar la cultura de la evaluación, donde los docentes sientan un beneficio a la hora de ser evaluados, ya que les ayudará a su desarrollo práctico y pedagógico.

También se puede decir de esta evaluación que necesita de mayores incentivos en vez de castigos, para tener una mayor aceptación entre el profesorado. Se podría pensar en dar beneficios a los docentes que hayan logrado un puntaje sobresaliente en sus pruebas, por ejemplo.

Además, podemos concluir dos cosas en la evaluación de competencias: (1) que el ascenso ya no es considerado como un derecho sino como un premio para los docentes mejor capacitados. Y (2) que esta evaluación también es creada con el objetivo de hacer recortes presupuestales al sector educativo, garantizando que sólo

unos pocos docentes puedan ascender en el escalafón, según el presupuesto que tengan para ello las entidades territoriales certificadas.

Al finalizar el estudio y el análisis de la evaluación docente en el Decreto 1278 de 2002, surgen dos preguntas fundamentales: ¿la evaluación es el mejor camino para el mejoramiento de la calidad educativa, qué otros caminos se pueden dar? Y ¿estos tipos de evaluación que surgen del nuevo régimen profesional docente, pueden ser mejorados? Esta última pregunta se ha intentado responder en Colombia durante la existencia de este Decreto y aquí en este trabajo hemos hecho algunas propuestas. Por ejemplo la vinculación entre las evaluaciones de desempeño y de competencias, la generación de mayores incentivos para tener calificaciones sobresalientes en el desempeño, la desvinculación de la disponibilidad presupuestal para la evaluación de competencias, la modificación del método de adjudicación de plazas, la creación de oportunidades de los docentes que no se adaptan al PEI de los establecimientos educativos, incentivar los puntajes sobresalientes en las evaluaciones de desempeño.

El avance en términos de evaluación docente ha sido significativo durante los últimos ocho años. Sin embargo, aún existen temas a mejorar y bien podrían ser objetos de estudio de investigaciones futuras, tales como:

Las consecuencias de mantener un doble régimen de profesionalización docente. La posibilidad de reglamentar la evaluación docente en los establecimientos educativos privados. Las implicaciones de no exigir que los docentes sean normalistas superiores o licenciados en educación y sólo pedir unos estudios o postgrados en educación a profesionales que no siempre tendrán vocación docente.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina. *La calidad de la educación en Colombia*, Washington D.C. Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano, 2008.

Filmus Daniel (compilador). “Los Condicionantes de la calidad educativa”. Ediciones Novedades Educativas. *Cap 1 Calidad de la educación: discurso elitista o demanda democratizadora*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas. 1995.

Robalino Campos Magaly y Korner Anton (coordinadores), *Evaluación del desempeño y Carrera Profesional Docente, un estudio comparado entre 50 países de América y de Europa*. Santiago de Chile: UNESCO, 2006.

Rodríguez Abel, *La educación después de la Constitución del 91 de la Reforma a la Contrarreforma*, Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio y Corporación Tercer Milenio, 2002.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Castellano Hugo M., “¿Qué cosa es “aprender a aprender”?”. Contexto Educativo. Número 36- Año VI. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página web: <http://contexto-educativo.com.ar/2005/3/nota-10.html>.

Colby Jeanette y Witt Miske, “Defining Quality in Education”, Working Paper Series, Document No. UNICEF/PD/ED/00/02. (2000): 2 - 43.

Fullan M, “Change Forces; Probing the Depths of Educational Reform”. London: The Falmer Press. Tomado de Veillant Denise “Algunos Marcos Referenciales para la Evaluación del Desempeño Docente en América Latina”, Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, Volumen 1-Número 2. (2008): 8 – 22.

Lozano Florez Daniel, “La evaluación de docente en Colombia: Una práctica instrumental y burocrática”, Actualidades Pedagógicas, enero-junio, número 51, Universidad de la Salle. (2008): 133–148.

Tejedor, F.J.: "Un modelo de evaluación del profesorado universitario". Revista de Investigación Educativa, No. 21, Vol. 1. (2003): pp. 157 - 182

Veillant Denise, Algunos marcos referenciales para la evaluación del desempeño docente en América Latina. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, 2008 Vol. 1, No. 2, (2008): 8 – 23.

Otros documentos

Comisión Nacional del Servicio Civil, “Resolución No. 0207 de 2010, por la cual se reglamentan las audiencias públicas para la selección de plaza en institución educativa oficial de conformidad con la lista de elegibles para proveer empleos que se rigen por el sistema especial de Carrera Docente” Bogotá, 2010.

Congreso de la República, “Ley 115 de 1994, Por la cual se Expide la Ley General de Educación”. Bogotá, 1994.

Congreso de la República, “Ley 909 de 2004, Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 2004.

_____. “Código Sustantivo del Trabajo”. Bogotá, 1950.

_____, “Constitución Política de Colombia de 1991” Bogotá, 1991.

Ministerio de Educación Nacional. “Decreto 1027 de 2011 Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por

el Decreto Ley 1278 de 2002”. Bogotá, 2011.

_____. “Decreto 1278 de 2002, Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”. Bogotá, 2002.

_____. “Decreto 2277 de 1979, Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”. Bogotá, 1979.

_____. “Decreto 3982 de 2006. Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 1278 de 2002 y se establece el procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y se determina criterios para su aplicación”. Bogotá, 2006.

_____. “Guía No.10 Evaluación de Período de Prueba de Docentes y Directivos Docentes”. Bogotá, 2006.

_____. “Guía 31, Guía Metodológica, Evaluación Anual de Desempeño Laboral, Docentes y Directivos Docentes del Estatuto de Profesionalización Docente Decreto Ley 1278 de 2002”. Bogotá, 2008.

_____. “Informe de gestión actualizado a noviembre de 2009”. Bogotá, 2009. Consulta realizada en junio de 2011. Disponible en la página web: <http://www.mineduacion.gov.co/1621 /propertyvalue-34389.html>.

_____. “Resolución 2015 de 2005, por medio de la cual se definen responsabilidades y orientaciones para la evaluación de período de prueba de los docentes y directivos docentes”, Bogotá, 2005.

_____. *Revolución Educativa 2002 - 2010. Acciones y Lecciones*. Bogotá, 2010.

Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España, Aseguramiento de la

calidad, Metodología Métrica Versión 3. Consulta realizada en mayo de 2011.
Disponible en la página web en <http://www.csi.map.es/csi/metrica3/calidad.pdf>.

Anexo 1. Entrevista con John Ávila: director del CEID (Centro de Estudios e Investigaciones Docente) de FECODE.

1-¿Cuáles fueron los motivos del establecimiento de un nuevo esquema de evaluación docente?

-El tema de la Evaluación Docente siempre ha sido un tema de discusión y siempre ha habido motivos. Se parte desde el supuesto de que la calidad de docentes no es buena y que sus niveles de formación no son suficientes para atender las necesidades de la educación. Este esquema ha existido en Colombia desde la década del 90, de hecho la ley 115 tiene un artículo sobre evaluación docente, que es el 81 que no se ha llevado a la práctica, pero aquí existen elementos jurídicos para hablar de evaluación docente. El problema es que este tema no se debe ver solamente en lo jurídico, sino que debe ser pensada también desde lo formativo y como componente pedagógico. En Fecode no nos hemos opuesto nunca a la evaluación docente, a lo que nos oponemos es que esa evaluación, no sea pertinente para transformar la educación.

2-¿Por qué cree que el artículo 81 de la ley 115 de 1994 no se ha llevado a cabo con los decretos que hablan del Estatuto docente como son el 2277 de 1979 y el 1279 de 2002?

-Un punto es porque la reglamentación de la ley 115 no ha sido la mejor, no se ha elaborado de forma coherente una reglamentación que permita aplicar este punto. Hubo un intento de reglamentación hace varios años, pero fue fallido. Su falla principal fue porque la expedición de este acto administrativo no concertaba los intereses. Fue una imposición normativa y en un tema tan delicado como este es bueno consultar la evaluación.

De otro lado la evaluación que se reglamento durante la formación de la ley 115, no fue una evaluación pensada para mejorar la educación sino para destruir maestros del sistema educativo y ese no es un buen procedimiento. Dentro de la evaluación hay muchas posibilidades, se debe buscar una evaluación cualitativa, que haga diagnóstico, que identifique problemas, que interprete la realidad y que le permita al maestro saber en qué se equivoca y en qué puede mejorar. Pero la evaluación que se reglamentó durante la administración de Germán Bula, generó conflictos y tensiones y estos actos administrativos fueron demandados hasta que no tuvieron validez jurídica.

3-¿Influyeron los resultados en calidad educativa para crear el decreto 1278 de 2002?

-No, en el caso de este decreto el punto de partida es distinto, aunque la evaluación docente existía desde la ley 115 y el debate existía. Este debate sirvió para que se expidiera el decreto 1278, sin embargo allí el objetivo es completamente distinto. Desde nuestros análisis este decreto está concebido para el recorte presupuestal de la educación; está diseñada desde políticas de ajuste fiscal. De hecho, este decreto es fruto de la ley 715 de 2001 (ley sobre recursos y competencias de las diferentes entidades territoriales, en temas de educación y salud), que a su vez esta ley es fruto de las reformas en las transferencias a la educación. Entonces aquí lo que predomina es más la concepción económica, y la evaluación de competencias y la de desempeños que se encuentran en este decreto, es una evaluación para impedir que los maestros asciendan en el escalafón y para que no puedan mejorar sus asignaciones salariales. Entonces aquí no hay una evaluación que ayude a mejorar la calidad en la educación, es una evaluación que ayuda al recorte del gasto público en la evaluación.

4- Estudiando el decreto 1278 de 2002, podemos ver que existen cuatro tipos de evaluaciones: la de concurso, la evaluación anual, la evaluación para superar el período de pruebas y la evaluación de competencias. Entonces usted se está refiriendo a la evaluación de competencias, que es la que da los derechos para ascender en el escalafón.

-debemos aclarar que existen cuatro prácticas evaluativas pero solamente dos formas de evaluación, porque hay una evaluación que se hace mediante un examen y otra es la evaluación del desempeño, que es una evaluación sobre la práctica cotidiana, del maestro, y sobre el cumplimiento de sus actividades en la institución educativa. Para el concurso, se aplica entonces una evaluación de competencias. Luego en el período de prueba se aplica una evaluación de desempeño. Después si él quiere ascender en el escalafón, debe estar al día en sus evaluaciones de desempeño y presentar una evaluación de competencias.

5-¿El Fecode participó en la construcción de este decreto?

-No, este decreto fue expedido unilateralmente por el gobierno, y no existió tampoco ningún evento público de participación.

6-¿El Fecode como reaccionó a la expedición de este decreto?

- Ha habido diversas iniciativas, se ha hecho foros, ha hecho eventos académicos. De hecho con

los docentes del 1278 hemos hecho dos foros nacionales, también con la Universidad Nacional y con la Universidad Pedagógica Nacional. Se hizo también un congreso sobre la evaluación docente y dentro de todo este proceso también ha habido algunas acciones de tipo sindical, se ha presentado pliegos de petición y todas las solicitudes que han hecho los docentes que se encuentran bajo este régimen.

7-En la práctica ¿cómo se ha dado el proceso de evaluación docente en las entidades territoriales?

- Aunque el decreto no es de nuestro agrado, ni siquiera este se ha aplicado en sus formas. Por ejemplo en el tema de la evaluación de competencias para ascensos, decía que el gobierno debía reglamentar los procesos de ascensos los primeros seis meses, sin embargo pasaron dos años y eso no se reglamentó. También se dice que cada tres años se les debe dar oportunidad a los maestros para ascender, esto tampoco ha ocurrido, se han extralimitado en los tiempos para aplicar la evaluación de competencias para los ascensos.

Ahora frente al tema de evaluación de desempeños, el gobierno ha vacilado y ha hecho varios instrumentos distintos, como es la guía 31 que uniformó los procedimientos para la evaluación de desempeños, sin embargo así el gobierno tenga una guía, uno ve en la práctica que las autoridades administrativas evalúan y hacen cosas muy distintas que no están en esta. Por ejemplo evalúan las solicitudes de permisos de los profesores, evalúan hasta el tiempo libre de los profesores, cosas que no están en la guía de evaluación del desempeño y por lo tanto están cometiendo extralimitaciones de sus funciones.

8-En términos de resultados de desempeño docente y la calidad de la educación ¿cuáles han sido los pros y los contras de la evaluación docente?

-Analizando estrictamente la evaluación de desempeño, lo que hemos encontrado es que evalúa aspectos formales y no aspectos significativos y cualitativos de la práctica pedagógica del docente, entonces evalúa el cumplimiento de órdenes, el diligenciamiento de formatos, pero no evalúa si el docente interactúa con los estudiantes, no evalúa sus modalidades comunicativas, no evalúa sus propuestas. Incluso un docente que tenga propuestas e iniciativas propias puede ser mal evaluado, ya que esta es una evaluación muy uniforme y estandarizada, no respeta la libre autonomía del maestro, ni la libre investigación y experimentación que él pueda iniciar en su práctica pedagógica. Además se ve que esta evaluación es muy instrumental, por lo que evalúa el

cumplimiento de actividades, entonces los maestros se dedican a cumplir con estas actividades, a diligenciar los formatos y esto hace que sacrifiquen tiempo que le deben dedicar al estudio, a la investigación y a lo más importante que es a la comunicación e interacción con sus estudiantes. Por esto considero que la evaluación no está cumpliendo ningún propósito para mejorar la educación. Cumple el propósito del control, de la sanción, incluso un control moral sobre el maestro.

9-Se ve que existe una burocracia muy centralizada, el MEN pone las reglas y las entidades territoriales las llevan a cabo, ¿esto lleva a problemas?

-Claro, la guía 31 es una guía estándar y uniforme, no contempla necesidades reales, necesidades particulares, regionales o culturales. Está partiendo de unos sujetos ideales que en la práctica no existen. En la práctica los maestros tienen que afrontar problemas de orden cultural, social, económico, los problemas de conflicto, de violencia que se viven en las distintas regiones del país. La política tiene una doble cara: tiene centralizado el diseño de la política y descentralizadas las responsabilidades. Y este centralismo es tan rígido que impide la autonomía, libertad de espacio, posibilidades para que las instituciones hagan lo que tienen que hacer: responder de acuerdo a las necesidades de su contexto específico.

10-El decreto 1278 de 2002 dice que las entidades regionales convocarán para evaluación de competencias, cuando ellos lo vean necesario, pero no puede pasar más de 6 años entre una y otra ¿cómo se está dando esto en la práctica?

- Hay un punto y es que en ese artículo dice cada seis años pero pone la condición de que se convoca sólo si hay disponibilidad presupuestal para reconocer los ascensos, en el caso que los maestros aprueben la evaluación con un puntaje mayor al 80% del puntaje requerido. Esto en la práctica ha significado que las entidades territoriales que tienen capacidad financiera para pagar los ascensos son los que pueden convocar los concursos. En el último concurso por ejemplo, no están participando todas las entidades territoriales certificadas, entonces con este condicionamiento se puede dar el caso perfectamente de que las entidades territoriales digan que no tienen disponibilidad presupuestal para reconocer los ascensos y que pase más de seis años sin que haya habido ni siquiera una convocatoria. Hagamos esta cuenta, en el 2002 se expidió el decreto 1278 y solamente hasta el 2009 se hizo el primer concurso de ascenso, ahí hay más de

seis años. Ni siquiera el Gobierno está cumpliendo con sus propias normas.

11-Según historias y relatos de diferentes docentes, parece que esta evaluación de competencias es extremadamente difícil y por tanto es muy complicada de superar, según usted ¿esto complica o ayuda a la calidad educativa?

-Las evaluaciones se diseñan desde un modelo, el modelo para las evaluaciones de competencia están muy alejados de la realidad de los docentes, no consulta las necesidades de los docentes ni con la problemática, sino que tiene un perfil ideal que es abstracto y no atiende a las condiciones reales tanto de formación que las distintas universidades dan y que el Estado mismo avala ni a las condiciones económicas e institucionales en las que tiene que trabajar el docente. Eso hace que los resultados sean difíciles de superar.

También está el factor económico, al Gobierno no le interesa que los docentes aprueben y asciendan en el escalafón porque si esto pasa se incrementarán los gastos de nómina. Por esto diseñan una evaluación donde muy poquitos maestros puedan pasar, de manera que los topes presupuestales no se excedan del rango que el Ministerio de Hacienda ha destinado para el reconocimiento de ascensos.

12-¿Quiere decir con eso que la preparación de los docentes en las diferentes instituciones de educación superior no es lo suficientemente buena para que los docentes salgan preparados y puedan dar una buena educación a sus educandos?

-No, uno no puede cuestionar el papel de las universidades, pero esta evaluación sí lo está haciendo, ya que ha otorgado unos títulos y luego estos se ponen en entredicho porque los docentes no alcanzan los niveles requeridos. Pero lo que realmente está pasando es que esta evaluación desconoce la realidad de las universidades, la realidad de la educación y la realidad de los maestros. Ahora, estas evaluaciones no incentivan la formación de los maestros, ya que hay maestros que hacen la maestría y ni por esas superan la evaluación. Esto lo quiere decir es que el nivel evaluativo está muy elevado. El 1278 es un estatuto que no se preocupa por la formación, no le interesa. Maestros muy bien formados que incluso han publicado obras no les van muy bien en estas evaluaciones, se debe replantear el modelo de evaluación y no a la formación que obtienen los maestros en las diferentes instituciones. Por último muchos maestros dicen que lo que se preguntan en estas evaluaciones no tiene nada que ver con su trabajo diario, con la práctica

pedagógica o con su materia.

13-El artículo 46 del presente decreto dice que los docentes bajo el estatuto del 1278 deben tener un mayor salario que los docentes del 2277, con el fin de que todos los docentes se pasen al nuevo decreto ¿esto sí es una buena estrategia para que los profesores pasen de un régimen a otro?

-El hecho de poner salarios más atractivos no hace que los docentes se pasen de un régimen a otro, ya que entrarían a un régimen donde no tendrían una estabilidad laboral, donde no tiene algunos derechos laborales que perduran en el antiguo régimen, donde se comienzan a sentir acosados por las diferentes evaluaciones de desempeño y con la atenuante que se quedan atascados en el escalafón si no supera la evaluación de competencias. Todos estos factores hace que la gente se inhiba, así los salarios en el nuevo estatuto sean mejores. Los derechos laborales del 2277 diferentes que en el 1278, son que el docente tenía más garantías para pedir permisos, para atender calamidades domésticas, para atender situaciones que se presentan en lo administrativo, para solicitar traslados o licencias, también en este anterior decreto estaba consagrado el derecho a la huelga con limitaciones, estaba consagrada la libertad de cátedra y de enseñanza. Estos derechos están inhibidos en el 1278.

Entonces, ¿los salarios son mejores? Si uno compara las dos tablas salariales, hay mejores salarios en el 1278 que en el 2277. Sin embargo los buenos salarios del nuevo estatuto no existen en la práctica, porque son los salarios que están en los niveles C y D. los docentes que están en los niveles A y B tienen unos salarios cuya diferencia con el 2277 no son muy grandes. Y los docentes del antiguo estatuto pueden aspirar a un ascenso seguro. Por ahora sólo existen docentes nombrados en 1A, 1B, 2A, 2B, 3A, y 3B. En el C no hay docentes todavía porque no ha habido las evaluaciones de ascenso. Solamente ha habido un ascenso que se efectuó en el 2009, los maestros lo legalizaron en el 2010, estos maestros tienen que esperar hasta el 2013 para volver a ascender. Entonces la diferencia se vuelve ficticia en la realidad.

14-¿Qué es lo que el Fecode pide reformar en este decreto?

-En primer lugar se pide que se derogue el 1278 y que expida un nuevo estatuto para la carrera docente, que tenga varios principios, entre ellos el papel de la pedagogía como factor de conocimiento y de transformación de la educación sea uno de los más importantes, que el

maestro sea visto como un intelectual y no como un operario y que existan condiciones para la formación permanente, para la investigación y que esto sea reconocido en el sistema de escalafones.

En segundo lugar en cuestiones de evaluación, proponemos que haya una evaluación diagnóstica y de formación que le permita al maestro conocer sus problemas, aprender de ellos y transformar su práctica. Es una propuesta diagnóstico-formativa. Que la evaluación sirva realmente para que se indague y se pregunte ¿qué está pasando con la educación en Colombia?

Anexo 2. Entrevista a Lidia Estella Niño Zapra, Profesora de la Maestría en Educación y Coordinadora en el énfasis de evaluación de la educación de la Universidad Pedagógica.

1-¿Cuáles son las implicaciones del decreto 1278 en materia de las evaluaciones de los docentes?

-El propósito fundamental de este decreto ha sido el intentar controlar en todos los sentidos, el sentido pedagógico, de ascenso económico, de las instituciones. Todo esto está creando un verdadero control del profesorado que se encuentra bajo este estatuto y aún más un control tácito del profesor, por parte de las directivas de la institución que les identifican sus “talones de Aquiles”, con la evaluación de desempeño cada año. Pueden darse problemas con el éxito de esta evaluación si el director, coordinador o rector que no comparta los planteamientos ideológicos, políticos, pedagógicos de un profesor; ya que esta es una evaluación jerárquica y subjetiva. Somete a los profesores a la jerarquía y clasificación de un rector que puede o no ser de los afectos del profesor, además que tampoco sea de la misma área. ¿Cómo se puede hacer una evaluación que de verdad sirva al desarrollo del profesorado si este rector no tiene el tiempo para apoyar, aconsejar, aportar ideas pedagógicas con el profesorado, cuando tiene en sus manos la administración de todo un colegio?

La evaluación de competencias tiene varios problemas, están limitando que cada tres años se haga esta evaluación, además los docentes sólo podrán ascender si existe el presupuesto. Quiere decir que en una ciudad mediana, si no existe el presupuesto, el docente no puede ascender. Es tremendamente lesivo también que este ascenso tenga una estructura horizontal. Esto es la copia del de México, con la diferencia que allá el sindicato de profesores ha logrado permanecer siempre en las comisiones para evaluar a los profesores. Es horizontal porque el escalafón tiene 3 grados pero en cada uno hay cuatro niveles y los docentes deben comenzar por el primer nivel del grado en que se encuentren, lo que quiere decir que desde el momento en que se inicia, se pueden gastar 36 años para llegar al último nivel del escalafón. Además que para pasar de un nivel a otro tiene que existir el presupuesto, para que se asignen los puestos. Esto no es un estímulo para nadie, cuando en el anterior estatuto se podía llegar muchísimo más rápido a través de títulos.

2-¿Cuáles fueron los motivos del establecimiento de un nuevo esquema de evaluación docente?

- Hay motivos fundamentalmente en el proceso de globalización de la sociedad y de la economía de homogenizar las formas de trabajo, los propósitos que tiene el trabajo en el aula y la

evaluación que se ha escogido como estrategia que permite orientar todo el trabajo pedagógico. Por esto se habla de evaluación con estándares para los profesores, estándares de conocimiento, de contenidos curriculares. La evaluación entonces surge para dos cosas: como una posibilidad para el proceso de homogenización y para el control.

También surge por motivos económicos, como que el profesor no pueda ascender tan fácilmente y no pueda ganar un mayor salario.

3-¿Influyeron los resultados en calidad educativa para formular una nueva política de evaluación docente?

-Creería que se tomaron como un elemento para poder desarrollar toda esta política de control sobre los profesores. Pero no creo que haya sido el motivo que generó el cambio en la evaluación sino que la ley 115 se había preocupado por un trabajo pedagógico con los profesores y luego en 1996 se expidió un decreto (709 de 1996) donde se apoyaba la formación y capacitación de los docentes, a estos se les asignaba un dinero para su capacitación. Por lo tanto se vio que los recursos que se requerían para hacer esta política no alcanzaban y sale la ley 715 de 2001 para disminuirle dinero a la educación y esto da la vía para que salga el decreto 1278 de 2002 con el fin de recortar los recursos.

Yo lo llamaría entonces un estatuto de desprofesionalización docente, porque ahí no existe ningún apoyo de formación, de cualificación. Si la evaluación no es favorable, se da un castigo a un problema pedagógico, y si el próximo año se sigue reincidiendo en el problema se retira al docente de su cargo. Entonces un problema pedagógico pasa a convertirse un problema de conducta y esto se traduce en quién es el que hace estas evaluaciones, la Comisión Nacional del Servicio Civil las hace (artículo 32 del Decreto 1278 de 2002), algo que es difícil de entender, ya que el que debería hacerles sería el Ministerio de Educación. Se pasa de lo pedagógico a lo disciplinario y de conducta.

4-¿Cómo fue el proceso de construcción de la evaluación docente consagrada en el decreto 1278 de 2002? ¿Quiénes participaron?

-No hubo audiencias públicas, ni ninguna participación de la sociedad. Todo fue unilateral. Por eso yo creo que este es un estatuto tan lesivo para el profesorado. Cuando se hizo la ley 115 hubo participación. Pero desde la ley 715 de 2001 que es una contrarreforma educativa no existe

participación alguna, ley que lleva a la reforma de todos los profesores con el decreto 1278 de 2002 para los profesores de básica y media y el decreto 1279 de 2002 para los profesores de educación superior.

5-¿Cómo se definieron los aspectos a evaluar?

-Me parece que el tema de las competencias, el tema de los estándares y el tema de mayor exigencia ha sido un criterio que está en la visión neoliberal de la sociedad. Entonces allí lo que se quiere es que haya mayores niveles de desarrollo y una exigencia mayor para que la gente rinda más y por eso se colocan los estándares y todas las medidas que son de corte cuantitativo que quiere medir el desempeño de los docentes de manera indirecta, que se evalúe a través del desempeño de los estudiantes. Entonces se utilizan una serie de procedimientos que salen de lo pedagógico para evaluar al profesor.

De esto ¿qué es lo que se va a evaluar? Aspectos de mayor disciplina, mayor control, conocimientos limitados que se puedan evaluar tanto en profesores como en estudiantes. El tema de las competencias entra a ser un tópico que requiere ser llevado a la práctica y busca ser medido y ser un tópico para la competición entre los docentes. Qué es lo que buscan las políticas neoliberales, un desarrollo de un individualismo en todo sentido y que no haya un trabajo de colaboración en la evaluación, de proponer formas colectivas, formas solidarias.

Se quiere evaluar para rendir cuentas, es decir para presentar a instancias externas lo que se hace en el colegio y en el país. El decreto 1290 de 2009 lo dice: se va a evaluar el desempeño de los estudiantes en pruebas nacionales. Esto se hará sin mediar o considerar los diferentes contextos.

6-En la práctica ¿cómo se ha dado el proceso de evaluación docente en las entidades territoriales?

-Conozco únicamente lo que se ha venido a cabo aquí en Bogotá. Los docentes sienten que ellos están siendo señalados y que se les ejerce una presión sobre ellos por la evaluación del desempeño. Y con la evaluación de competencias, se da que sólo muy pocos la pasaron, además que sólo ha habido una evaluación de competencias desde la expedición del decreto 1278, cuando en la misma dice que se deben hacer cada tres años, pero la disculpa de que no hay presupuesto los exime de esta responsabilidad.

7-Los principios de objetividad, confiabilidad, participación, concurrencia ¿sí se cumplen con el ejercicio de este nuevo decreto?

-El sólo planteamiento de estos principios, sobretodo el de la objetividad, está siendo definido de una manera errónea, porque la evaluación, uno de sus rasgos más problemáticos es la cuestión de la objetividad, las evaluaciones están cargadas de subjetividad. La evaluación para acercarse a la verdad lo que tiene que hacer es buscar unas formas de intercomunicación e interrelación, para que entre varios actores, se acerquen a ella. Se debe buscar un principio de intersubjetividad.

Esto se puede buscar haciendo que los directores no sean los que evalúen al docente, ya que no tienen el tiempo, no son de la misma área, no ha observado sus clases, no ha estado en diferentes dinámicas de comunicación con ellos. Se debe hacer un proceso de intersubjetividad que permita que varios actores den una opinión sobre lo que se está evaluando y se den unos procesos de mediación. La evaluación se debe interiorizar en las instituciones educativas, ya que el que actualmente se está dando es un proceso de rendición de cuentas y por lo tanto es externo. No busca el desarrollo pedagógico sino el control y la disciplina.

8-En la práctica ¿cómo está operando la evaluación de competencias para los ascensos?

-Esto se está aplicando de una manera milimétrica, ya que no favorece al profesorado. Si no se dan los recursos económicos en las diferentes entidades territoriales, entonces la evaluación no se hace, entonces los profesores no podrán aspirar a ascender.

Existen críticas sobre las competencias que se están evaluando. Los temas que se presentan no tocan al profesor en su especialidad. Se presentaron cincuenta mil profesores a la evaluación de competencias del 2009 y sólo el 25% pasó.

9-El artículo 46 dice que los docentes bajo el régimen del decreto 1278 deben tener un mayor salario que los docentes del antiguo régimen con el fin de que estos últimos tengan incentivos para trasladarse al nuevo régimen ¿esta política si ha surtido efecto?

- Parece ser que los profesores del 2277 ven este nuevo decreto con cierto cuidado. Porque sí es cierto que los del nuevo decreto entran con un salario un poco mayor, pero los del 2277 en pensar en verse sometidos en todo este plan de control cuando en el otro no lo hay, creo que ha abstenido a que eso suceda. Esto se podría averiguar, qué tantos docentes del 2277 se han trasladado al 1278, yo creo que es mínimo pero uno se lleva sorpresas.

10-¿Qué soluciones propone?

-He apoyado a la resistencia, por así decirlo, en todo lo que está haciendo Fecode y se establezca un solo estatuto, conciliado entre todas las partes interesadas.

Por otra parte en lo pedagógico, transformar la visión de control del Estado a través de las directivas de las instituciones de los docentes con la evaluación de desempeño, por lo tanto se tiene que hacer una reforma que haga que la evaluación contribuye a un verdadero desarrollo profesional. Quiere decir que haya un desarrollo de conocimiento específico, pedagógico, una permanente formación y cualificación del docente. Pienso que esto es fundamental. Pero también desarrollar una conciencia en la cual el profesor no es únicamente un profesional de aula de clase sino que es un profesional de la educación y requiere que piense más allá del aula de clases.

Anexo 3. Entrevista con Alicia Vargas. Funcionaria de la Dirección de Calidad en Educación Básica del Ministerio de Educación Nacional (2004-2009).

1. ¿Cuáles fueron los motivos del establecimiento de un nuevo esquema de evaluación docente?

- Antes se tenía el estatuto 2277 de 1979 en la cual los docentes ascendían de manera automática y no se veía reflejada la calidad en este sistema de ascensos. En el 2001 salió la ley 715 que definía competencias y recursos para la educación y la salud, que en su artículo 111 le daba al presidente facultades extraordinarias para que expidiera un nuevo régimen de carrera docente, que permitiera una distribución de recursos mucho más clara, que diera una serie de requisitos para el ingreso, que mejorara el salario, que incorporaba unos incentivos donde la evaluación tuviera un significado diferente, entre otras cosas.

2. Influyeron los resultados en calidad educativa para formular una nueva política de evaluación docente?

-Sí, no solamente con los resultados de la evaluación nacional, sino que el ministerio empezó a participar en unos procesos de evaluación internacional que nos servían como referente. En todos estos estudios se muestra que uno de los factores que incide en la calidad educativa es la calidad de la formación de los docentes. En el anterior régimen profesional docente, cuando una persona ingresa no hay nadie que lo pueda sacar. Se busca entonces que el proceso de vinculación sea muy bueno y que además, periódicamente, se le obligara a cierta evaluación cualitativa para mantener cierta calidad.

3. ¿Cómo fue el proceso de construcción de la evaluación docente consagrada en el decreto 1278 de 2002? ¿Quiénes participaron?

-El decreto dice claramente que una de las características de la carrera docente, es que está ligada a una evaluación permanente. Va a haber una evaluación donde se seleccione a los mejores para ingresar; después hayan ingresado, una evaluación constante anualmente; y el ascenso en el escalafón también debe ser por mérito. Esta es una evaluación pensada para el mejoramiento, no es punitiva y de hecho cada proceso establece unas condiciones de mejoramiento.

Sobre quienes participaron, no podría decir mucho, además que el plazo que le dio el Congreso al presidente fue de seis meses. Pero sé que hubo unos consensos donde se recogió lo que había del

plan decenal anterior, también una participación de los docentes por parte del Fecode en mesas de conciliación. Pero cómo fue esta participación no sabría qué decirle.

4. ¿Cómo se definieron los aspectos a evaluar?

-se comenzó trabajando en qué significaba cada una de estas cosas, por ejemplo qué era trabajar en competencias docentes y qué era trabajar en desempeños, algo que fue muy difícil de diferenciar ya que para el ministerio se entendía que la competencia se veía en el desempeño, pero el nuevo estatuto los separó. Estos procesos se hicieron en diferentes equipos en el ministerio que duró varios años y en cada cosa que se iba haciendo el ministerio hacía talleres regionales donde se convocaba a los docentes y se les preguntaba sobre lo que se entiende por competencia en todos los ámbitos del docente. Esto fue un proceso gradual. De hecho las guías de período de prueba daban unas orientaciones muy generales, que permitían que cada secretaría de educación, de acuerdo a sus particularidades, dijeran cómo iba a hacer su proceso y su instrumento de evaluación. El ministerio decía que mínimo se debían tener estos factores, mínimo se debía tener una escala cualitativa etcétera.

5. En la práctica ¿cómo se ha dado el proceso de la evaluación docente en las diferentes entidades territoriales?

-El concurso yo creo que sí ha dado buenos resultados. En estas evaluaciones encontrábamos docentes que eran muy bueno en lo disciplinar pero muy malos en pedagogía o viceversa, y lo peor, siendo muy buenos pedagógicos y muy buenos en sus disciplinas, a nivel de sus características personales, en su liderazgo de equipo y resolución de problemas eran un desastre. Entonces tuvimos que separar las pruebas, ya que uno muy bueno en lo pedagógico arrastraba sus características personales. Se ha buscado diferenciar eso en las evaluaciones.

En la evaluación del período de prueba también ha sido un filtro, para saber si el docente es bueno o no y si debe seguir.

Y en la evaluación anual de desempeño, se identifican las debilidades y los aciertos. De esto, se define un plan de mejoramiento personal y profesional. Personal porque muchas veces son características particulares del maestro que uno no puede compactar, por ejemplo el manejo de conflictos con estudiantes entre otras cosas muy personales con el docente. Y lo profesional, que identifica si el docente tiene dificultades en el manejo de su cátedra, en el área de conocimiento, y

con base en esto hacer planes de mejoramiento de profesionalización docente. La idea entonces es encadenar la evaluación con el mejoramiento. ¿Qué ha pasado hasta ahora? La evaluación de desempeño sale hasta el 2007, en este año muchas entidades no hacen la evaluación, en el año siguiente muchas lo hacen pero sólo hacen una calificación, pero no hacen plan de mejoramiento y el año después se insiste en hacer el plan pero muchos docentes no tienen claro cuáles iban a ser sus estrategias de mejoramiento, no había una relación muy clara entre evaluación y mejora pero esto ha ido mejorando. Otro problema es que muchos directores tienen malos docentes pero no se atreven a ponerles menos de 60 puntos. Todavía falta mucho en el buen manejo de la herramienta de evaluación.

6. Los principios de objetividad, confiabilidad, participación, concurrencia ¿sí se cumplen con el ejercicio de este nuevo decreto?

-En la guía 31 se tratan de dar las orientaciones para que esto fuera posible.

Por ejemplo: la evaluación de desempeño debe estar basada en evidencias, estas deben ser aportadas tanto por el evaluador como por el evaluado y esto apoya un poco para que el principio de participación sea dado. También allí en las evidencias, está la evaluación de los mismos estudiantes y la autoevaluación del docente. Obviamente si no hay una cultura de la evaluación es muy difícil que se cumplan, pero se ha avanzado significativamente en el proceso.

7. En término de resultados del desempeño docente y la calidad de la educación ¿cuáles han sido los pros y los contras de la evaluación docente?

-El único contra que puedo pensar es que no es, a nivel de clima organizacional, sano que cuando se trabaja con 20 docentes uno sea el único evaluado, por ejemplo. Que no haya unidad, me parece nocivo.

Las ventajas todas, pienso que es ventaja que un docente permita que lo evalúen. Es sano que un docente sepa que debe guardar evidencias de lo que hace para su posterior evaluación. Es bueno que el docente piense que la evaluación es un proceso natural y que entienda que entrar a la carrera docente no es entrarse a dormir y no hacer nada, sino que deba ser dinámico

8. ¿Cómo se ha llevado a cabo la segunda instancia en el tema de la evaluación docente?

-El mismo decreto de la evaluación de desempeño dicta cual va a ser la segunda instancia. Para los docentes que son evaluados por los rectores, la segunda instancia serían las secretarías de educación. La segunda instancia tiene que tomar las evidencias y tomar una decisión si modifica o mantiene la calificación. En rectores, que la evaluación la hacen los diferentes coordinadores y supervisores, la segunda instancia la hace la secretaría de educación. Son muy pocos los casos pero la segunda instancia sí se da.

9. En la práctica ¿cómo está operando la evaluación de competencias para los ascensos?

-Una ley no se puede hacer hasta que salgan los decretos reglamentarios. El estatuto sale en el 2002, el primer concurso llega en el 2007, los primeros docentes que superan el período de prueba lo hacen en el 2008. Entonces el primer ascenso salió en el 2009. Y ya en el 2011 sale una nueva evaluación de competencias para ascender en el escalafón.

10. ¿Qué puede proponer?

-Al decreto todavía falta reglamentarle muchas cosas, hay muchos puntos que debían ya haberse reglamentado pero que todavía están en espera porque cada pasa que se dé con relación en el decreto implica de un suministro por parte del Estado que son enormes. Todavía falta regular mucho.

Anexo 4. Evaluación anual de desempeño laboral. Protocolo para la evaluación de docentes.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

EVALUACIÓN ANUAL DE DESEMPEÑO LABORAL
PROTOCOLO PARA LA EVALUACIÓN DE DOCENTES

I. IDENTIFICACIÓN

1. EVALUADO							
Identificación CC CE		No.	Apellidos y nombres				
Establecimiento Educativo				Código DANE	Zona		
					U R		
Departamento / Distrito				Municipio / Localidad			
Período de evaluación		Desde	Hasta		Año escolar	Área	Nivel
		d d m m a a	d d m m a a				PE BP BS M
2. EVALUADOR							
Identificación CC CE		No.	Apellidos y nombres				
Cargo							
D R							

II. VALORACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

CATEGORÍAS PARA LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO: No Satisfactorio (1-59); Satisfactorio (60-89); Sobresaliente (90-100)

# DÍAS VALORACIÓN 1	<input type="text"/>	# DÍAS VALORACIÓN 2	<input type="text"/>	# TOTAL DÍAS VALORADOS	<input type="text"/>
---------------------	----------------------	---------------------	----------------------	------------------------	----------------------

1. COMPETENCIAS FUNCIONALES (70%)		Puntaje primera valoración	Puntaje segunda valoración	PUNTAJE FINAL
Gestión académica	Dominio curricular			
	Planeación y organización académica			
	Pedagógica y didáctica			
	Evaluación del aprendizaje			
Gestión administrativa	Uso de recursos			
	Seguimiento de procesos			
Gestión comunitaria	Comunicación institucional			

	Interacción con la comunidad y el entorno			
--	---	--	--	--

PROMEDIO FUNCIONALES = $(\Sigma \text{ FUNCIONALES}) / 8$			
---	--	--	--

PONDERACIÓN FUNCIONALES = PROMEDIO X 0,7			
--	--	--	--

2. COMPETENCIAS COMPORTAMENTALES (30%)	Puntaje primera valoración	Puntaje segunda valoración	PUNTAJE FINAL
Liderazgo			
Comunicación y relaciones interpersonales			
Trabajo en equipo			
Negociación y mediación			
Compromiso social e institucional			
Iniciativa			
Orientación al logro			

PROMEDIO COMPORTAMENTALES = $(\Sigma \text{ COMPORTAMENTALES}) / 7$			
---	--	--	--

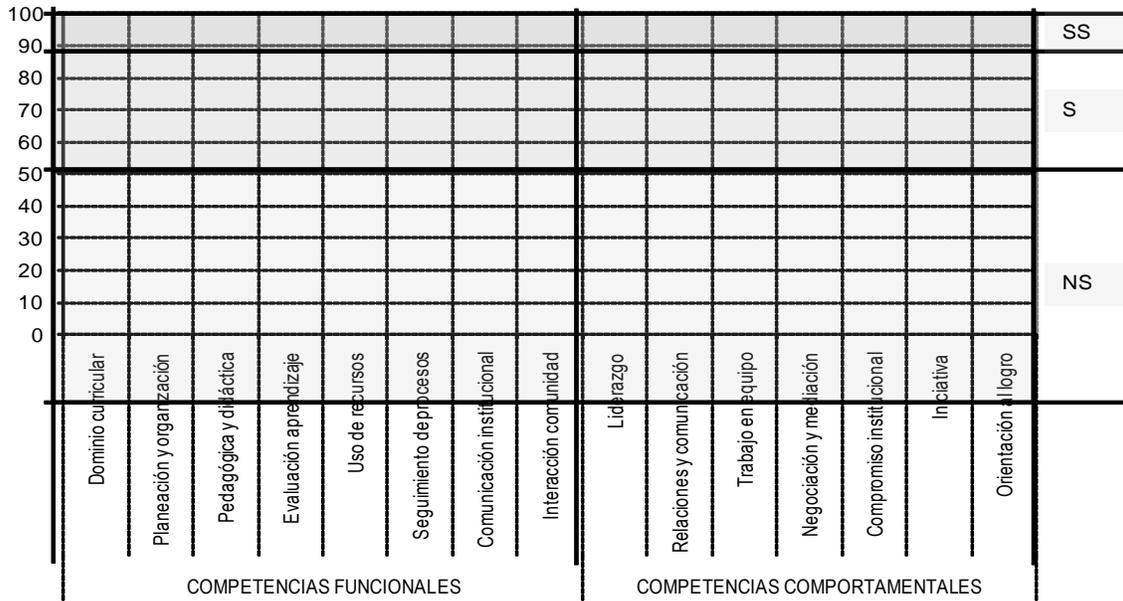
PONDERACIÓN COMPORTAMENTALES = PROMEDIO X 0,3			
---	--	--	--

3. RESULTADO TOTAL (100%)	Puntaje primera valoración	Puntaje segunda valoración	PUNTAJE FINAL
CALIFICACIÓN TOTAL = $\Sigma \text{ PONDERACIÓN PROMEDIOS}$			

VALORACIÓN FINAL DEL DESEMPEÑO NO SATISFACTORIO <input type="checkbox"/> SATISFACTORIO <input type="checkbox"/> SOBRESALIENTE <input type="checkbox"/>
--



III. PERFIL DE COMPETENCIAS



IV. COMUNICACIÓN DE LA PRIMERA VALORACIÓN

En la fecha _____ se comunica al evaluado el resultado de la primera valoración de la **Evaluación Anual de Desempeño de Docentes y Directivos Docentes**.

Nombre completo evaluado	Nombre completo evaluador
Firma y número de documento	Firma y número de documento
Ciudad y fecha	

V. CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN

En la fecha _____ se le notifica a _____ el resultado total de la evaluación anual de desempeño correspondiente al año escolar _____. Se le entrega copia del resultado y se le hace saber que ante el mismo proceden los recursos de reposición y apelación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a esta notificación, en los términos que establece el artículo 36 del Decreto Ley 1278 de 2002, en concordancia con el Código Contencioso Administrativo.

Nombre completo evaluado	Nombre completo evaluador
Firma y número de documento	Firma y número de documento
Ciudad y fecha	

Fuente: Ministerio de Educación Nacional “Guía No. 31. Guía Metodológica, Evaluación Anual del Desempeño, Docentes y Directivos Docentes del Estatuto de profesionalización docente, Decreto Ley 1278 de 2002”, 2008. Anexo 6.