



IPE-BUENOS AIRES

SEDE REGIONAL DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL DE
PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Los docentes y la evaluación

Emilio Tenti Fanfani

BUENOS AIRES



LOS DOCENTES Y LA EVALUACIÓN ¹

Emilio TENTI FANFANI ²

Introducción

El diccionario ofrece dos términos para designar dos fenómenos distintos. Uno es evaluar, el otro es examinar. A estas dos acciones se asocian dos sustantivos: el examen y la evaluación. Evaluar es una acción relacionada con el hecho de dar un valor o de apreciar. El examen, según el diccionario de Pedagogía de Paul Foulquié (México 1980) esa "la acción de observar o de estudiar con atención". Mientras que en el primer caso se trata de formular un juicio de valor (en términos de bueno o de malo, de adecuado o de inadecuado, de suficiente o insuficiente) en el segundo caso se trata de una simple acción de medición o diferenciación. Pero el examen tiene una acepción particular en el "lenguaje de la pedagogía". En efecto, Foulquié lo define como aquel "conjunto de observaciones o de pruebas destinadas a apreciar el saber o la cultura de los candidatos con vistas a la concesión de un diploma, para entrar en una escuela, o a la aptitud para una función determinada". Como puede observarse, la definición de examen engloba la de evaluación (entendida como apreciación).

La historia enseña que el examen y la evaluación fueron herramientas sistemáticamente utilizadas por la escuela moderna (es decir, la escuela que surge y crece con el estado capitalista moderno). No hay institución que examine (en el doble sentido de observar, medir y también valorar) más intensivamente que la escuela. Y esto por lo menos por dos razones fundamentales:

a) La primera es estructural y se asocia con el carácter graduado que tiene la apropiación del conocimiento. La cuestión es relativamente simple: hay ciertas cosas que hay que aprender primero para aprender otras (generalmente más complejas) después. La racionalización de la pedagogía institucionalizó determinadas técnicas de examen para controlar la progresión del aprendizaje de los alumnos.

b) La segunda tiene que ver con una dato fundamental, característico del sistema escolar moderno, por lo general, controlado por el Estado. Esta escuela no solo se propone desarrollar conocimientos en las personas, sino que también distribuye credenciales, es decir, documentos públicamente reconocidos (los

¹ Documento presentado en el Seminario Internacional "La dimensión política de la evaluación de la calidad educativa en América Latina. Ministerio de Educación de Chile e IPEE/UNESCO, Buenos Aires. Santiago de Chile, 16 y 17 de diciembre de 2002.

² Coordinador Área de Diagnóstico y Política Educativa del IPEE/UNESCO en Buenos Aires. El autor agradece la colaboración de Leonardo Tenti Vuegen en la construcción de variables y el manejo de las bases de datos.

famosos títulos) que certifican que el poseedor de los mismos ha incorporado determinados conocimientos, valores y competencias. El examen es un requisito de los títulos o certificados públicos (garantizados por el Estado) que distribuyen las instituciones escolares (sean de carácter público o privado).

Durante los últimos años, por una serie de circunstancias complejas, los sistemas educativos (es decir, los docentes y las instituciones) ya no son sólo los sujetos activos de la evaluación, sino que ahora son también objeto de evaluación. ¿Qué es lo que explica que esta vieja institución que desde siempre hace un uso intensivo de la evaluación y el examen, ahora se haya convertido en objeto de observación y valoración? ¿Que es lo que justifica que luego de tantas evaluaciones a las que son sometidos los alumnos desde que entran hasta que salen de determinado nivel educativo sean nuevamente objeto de examen, esta vez por instancias extra escolares (los Ministerios de Educación, Institutos Internacionales, Entes autónomos, etc.) generalmente ubicados en el ámbito del servicio público? A primera vista es tentador decir que el sistema educativo es examinado porque existe una sospecha. En otras palabras, la institucionalización generalizada (en todo el mundo desarrollado y en la mayoría de los países de América Latina) de sistemas nacionales de evaluación está indicando que "la sociedad" (ciertos y determinados actores sociales representativos y poderosos) desconfía de lo que hace y produce el sistema educativo (incluso sus propios exámenes). ¿Cómo justificar que luego de seis, siete o nueve años de escolaridad obligatoria los alumnos que han aprobado todos los exámenes y han cumplido todos los requisitos para obtener un diploma sean sometidos a una especie de "examen de Estado"? Todo parece indicar que sobre el sistema educativo planea una sospecha que puede expresarse del siguiente modo: no existe necesariamente una correspondencia entre el conocimiento y las competencias efectivamente desarrolladas en los alumnos y los certificados, diplomas o títulos efectivamente distribuidos por las instituciones escolares. Nunca existió una correspondencia estrecha entre estos dos modos de existencia del "capital cultural" (el incorporado en las personas y el institucionalizado en los títulos de Estado), pero en esta etapa del desarrollo de las sociedades y los sistemas educativos esta distancia pareciera haberse incrementado hasta el punto de despertar una sospecha y una preocupación³. De allí el desarrollo de las políticas e instituciones especializadas en "evaluar la calidad de la educación" efectivamente alcanzada por los alumnos que pasan por la escuela.

En este contexto no debería extrañar que los propios agentes escolares (en proporciones variables, según las circunstancias) se hayan sentido un tanto incómodos frente a este tipo de políticas que ponen un manto de duda sobre lo

³ En verdad hay que reconocer que ni siquiera el propio sistema educativo confía en sus propios productos. En efecto, en muchos casos el título o certificado de estudios que otorga un nivel del sistema no es suficiente para ingresar al nivel siguiente. Para ingresar a la educación superior, por ejemplo, no basta el título de bachiller sino que es preciso aprobar exámenes nacionales de acreditación de nivel y además superar exámenes específicos de admisión administrados por las instituciones del nivel correspondiente. Esta es otra evidencia de que cada nivel educativo tiene su propia racionalidad, la cual no siempre está articulada con el nivel subsiguiente.

que ellos hacen y producen cotidianamente en sus aulas. De hecho, en casi todos los países, los programas de evaluación de la calidad no recibieron la aceptación inmediata de los docentes y menos aún de los docentes organizados en las organizaciones sindicales. Por el contrario, en casi toda América Latina las evaluaciones fueron objeto de fuerte resistencia por grupos significativos de docentes. Pero, desde un punto de vista sociológico, este es un hecho que no debe sorprender, dadas las circunstancias y el sentido que tienen la evaluación y el examen en la historia escolar.

En las notas que siguen aportamos algunos elementos de información y análisis relacionados con las actitudes de los docentes respecto a la cuestión de la evaluación. Para ello, subsumiremos la cuestión en el tema más general de la "diferenciación, ordenamiento, clasificación y jerarquización" como dispositivos que operan en forma implícita y explícita en todos los campos de la vida social y que tienen sus implicaciones políticas y culturales bien precisas. Para realizar este análisis haremos uso de los datos producidos en el contexto de la aplicación de un cuestionario a muestras representativas de docentes de Argentina, Perú y Uruguay⁴. Este contiene varios ítems relacionados con el tema que aquí nos interesa y los resultados nos permiten obtener un primer panorama acerca de las diversas posiciones que se manifiestan en el cuerpo docente de los países analizados. En primer lugar se analizan algunas orientaciones que los docentes manifiestan hacia la evaluación como un componente estructural de su trabajo en el aula. En un segundo momento se analizan sus opiniones en cuanto a las estrategias y procedimientos que se usan para evaluar su propio trabajo (el docente evaluado). Luego se presentan las actitudes que los docentes manifiestan frente a los sistemas nacionales de evaluación del rendimiento escolar y su eventual uso para evaluar la calidad de su propio trabajo. Por último se discuten algunas posiciones de los docentes frente a la temática general de la igualdad como valor social.

1. El docente como evaluador

Diseñar, aplicar y evaluar exámenes constituye un componente básico del trabajo docente. Es en el examen cuando se manifiesta de un modo más evidente la asimetría estructural que caracteriza a la relación profesor/alumno. La práctica del examen tiene un componente técnico-profesional y su realización exitosa requiere de determinadas competencias por parte del docente.

Cuando se interroga a los docentes acerca del grado de dificultad de algunas tareas que realizan (Cuadro N° 1) el evaluar es un problema para poco más de un quinto de los docentes argentinos (21%). Pero es sintomático que "el tiempo disponible para corregir cuadernos, trabajos, etc." constituya el problema más

⁴ El programa de estudios "Profesionalización de los docentes en América Latina" se lleva a cabo en el IPE/UNESCO, en su sede de Buenos Aires. Al presente se han presentado tres informes nacionales (Argentina, Perú y Uruguay). Las bases de datos fueron construidas a partir de la aplicación de un cuestionario a muestras representativas nacionales de docentes de primaria y secundaria que trabajan en el ámbito urbano (Argentina y Uruguay) y urbano y rural (Perú).

frecuentemente señalado como tal por los docentes (69% de los argentinos y 36.9% de los peruanos).

Cuadro N° 1: Situaciones que constituyen un problema en el trabajo diario de los docentes (en %).

	Argentina	Perú
Evaluar	21.1	15.3
El tiempo disponible para corregir evaluaciones, cuadernos, etc.	69.1	36.9
Manejar la disciplina en clase	32.9	19.5
La relación con los directivos	7.9	14.2
El trabajo con los colegas	7.7	13.8
El dominio de los nuevos contenidos	9.9	19.1
La falta de definiciones y objetivos claros sobre lo que hay que hacer	54.8	39.4
Las formas de planificar	19.9	30.1
La relación con los padres	28.6	31.7
Las características sociales de los alumnos	50.4	52.2
Organizar el trabajo en clase	8.8	8.1
El tiempo disponible para el desarrollo de las tareas	57.8	38.6
La disponibilidad de ámbitos de asesoramiento y supervisión	53.0	46.6

Los datos indican que hay otras dimensiones de su trabajo que son problemáticas para porcentajes mayores de docentes, tales como el manejo de la disciplina en clase o la relación con los padres. En el caso de la Argentina el porcentaje de maestros que señalan como un problema la práctica de evaluación es superior a los que señalan como problemáticas "el dominio de los contenidos" (10%) o bien "organizar el trabajo en clase" (9%).

A su vez y también en la Argentina, hay varios factores que están asociados al hecho de considerar la evaluación como un problema. Este hecho es más frecuente entre los profesores de secundaria (24%) que entre los maestros de primaria (19%) y entre los docentes del sector público (22%) que entre sus colegas del sector privado (17%). Es probable que la evaluación presente características más complejas (y eventualmente conflictivas) entre los profesores de secundaria. A su vez, los docentes del sector privado probablemente tengan reglas más claras e institucionalmente definidas para realizar las tareas de evaluación. Pero estas son meras hipótesis para las cuales no existen evidencias empíricas que las sustenten.

Otra prueba de que la evaluación es un desafío de cierta relevancia para los trabajadores de la educación lo constituye el hecho de que cuando se les ofrece

a los docentes una lista de actividades que ellos preferirían realizar si se les otorgara más horas rentadas (si se les extendiera el tiempo pago para su actividad docente), las tareas de "corrección de exámenes, cuadernos, trabajos, etc." es elegida por una exigua minoría de docentes (17% de los docentes argentinos y sólo 6.4% de los peruanos) .(Ver Cuadro N° 2). Este resultado es sintomático, más aún si se tiene en cuenta el ellos mismos señalan que el tiempo asignado a este tipo de tarea resulta el problema más frecuentemente señalado como tal por los docentes. Es evidente que tomar exámenes, corregir pruebas, revisar tareas, etc. no es una dimensión particularmente interesante para la mayoría de los docentes.

Cuadro N° 2: Actividades que los docentes elegirían hacer si le dieran 10 hs. más rentadas

ACTIVIDADES	ARGENTINA	PERU
Corrección de exámenes, cuadernos, trabajos, etc.	17.0	6.4
Trabajo con alumnos sobre temas que les interesan	45.4	49.7
Actividades de autoperfeccionamiento (leer, indagar, etc.)	43.8	41.8
Formación y perfeccionamiento en instancias formales	35.3	11.8
Trabajar con sus colegas	31.6	10.4
Trabajos de investigación	29.5	38.6
Producción de materiales pedagógicos	21.7	40.0
Proyectos de servicio a la comunidad	19.2	27.0
Preparación de clases	19.0	14.4
Enseñanza en el aula	15.6	26.5
Atención y actividades con padres	11.3	19.7

Son los profesores varones quienes menos se encuentran predispuestos a emplear un eventual tiempo extra en tareas de evaluación (solo un 7% en la Argentina). Lo mismo puede decirse de quienes son jefes de hogar (respecto de los que no lo son), aquellos cuyo salario docente representa el 100% del ingreso del hogar, los que se perciben como perteneciente a la clase media alta (en relación con los de media baja y baja), los de más de 45 años y los que trabajan en el sector público. En Perú, se observan otras asociaciones. En efecto, los datos indican que los más jóvenes, los que trabajan en establecimientos públicos son quienes tienen menos interés en emplear tiempo suplementario para realizar este tipo de tareas asociadas con la evaluación.

Es probable que las fuentes de dificultad que genera la actividad de evaluación sean diversas. Algunas tienen un componente técnico (evaluar requiere el dominio de teorías del aprendizaje, estrategias metodológicas e instrumentos técnicos precisos, etc.). Por otra parte no cabe duda de que la evaluación tiene un claro componente "político" (supone una clasificación, un ordenamiento, una valoración, una jerarquización, etc.) que tiene un alto potencial conflictivo, dadas las consecuencias que tiene en la carrera escolar y la misma biografía de los alumnos y sus familias. Pero la investigación que comentamos no nos permite ir más allá de estas apreciaciones generales e hipotéticas.

2. El docente como objeto evaluado

Pero el docente no solo es un "evaluador sistemático y profesional", sino que también es, por decirlo así, un objeto evaluado, tanto por sus superiores jerárquicos (directores, supervisores, etc. como por el sistema educativo como tal (Instancias nacionales de evaluación de la calidad docente). La evaluación de los docentes tiende a instalarse en la agenda de política educativa de la mayoría de los países latinoamericanos. Dadas las implicaciones laborales de esta práctica, es un tema que interesa y preocupa a los líderes y militantes de la mayoría de los sindicatos docentes.

El propio sentido común indica que no es fácil "evaluar al evaluador". En todos los países existen regulaciones y dispositivos que conforman un sistema de evaluación de los docentes. Esta evaluación determina el lugar que ocupan los docentes en la estructura ocupacional del sistema educativo y por lo tanto contribuye a definir el salario, carrera, etc.

Una clara mayoría de docentes de la Argentina y el Perú se manifiesta disconforme con los mecanismos vigentes de evaluación de su trabajo (Cuadro No.3). Esta posición crítica es también mayoritaria en el Uruguay aunque es en este país las posiciones parecieran estar más equilibradas. En la Argentina este desacuerdo es mayor en el resto del país que en la Capital y entre los del sector público, los de clase media alta y alta, los profesores de media varones y los que son jefes de hogar.

Cuadro N° 3: Grado de adecuación de los mecanismos vigentes de evaluación de los docentes.

	Argentina	Perú	Uruguay
Adecuación			
Si	14.7	16.8	42.2
No	60.8	75.6	47.6
Ns/Nc	24.5	7.6	10.2
Total	100.0	100.0	100.0

El cuestionario aplicado preguntó a los docentes que calificaran el grado de pertinencia de determinados criterios para determinar las categorías salariales. Entre estos criterios se incluyó la "evaluación periódica del desempeño profesional", además de otros factores clásicos tales como el título de grado, la antigüedad docente, y la zona geográfica de desempeño. Para la Argentina los resultados indican que "la evaluación" es colocada en tercer lugar de importancia, luego de la antigüedad y del título de grado (Cuadro N° 4) . Este ordenamiento de criterios indica el predominio de una visión tradicional respecto de los factores que determinan el salario docente. Sin embargo existen algunos factores que están asociados con la probabilidad de valorar más el desempeño. Estos son: ser profesor de media varón, desempeñarse como docente en instituciones privadas y estar ubicado situarse en los estratos sociales medio alto y alto.

Cuadro N° 4 : Criterios que deben ser utilizados para determinar categorías salariales de los docentes (calificación de 1 a 10 según la importancia acordada)

CRITERIOS	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
Antigüedad docente	8.3	7.0	9.0
Título académico de grado	8.2	7.8	9.7
Evaluación periódica	8.0	7.9	9.5
Otros antecedentes académicos	7.7	6.3	8.7
Zona geográfica de trabajo	7.8	6.8	8.8(x)

(x) En Uruguay se refiere a "contexto social del establecimiento"

La evaluación periódica aparece valorada en primer lugar por los docentes del Perú, en segundo lugar por los del Uruguay y en tercer lugar por los argentinos. Sin embargo, puede decirse que en general todos incluyen de alguna manera la evaluación periódica como un criterio importante. El consenso desaparece cuando se trata de valorar los sistemas concretos de medición y valoración de criterios que se emplean en cada uno de los países considerados.

Se preguntó a los docentes cuáles son los agentes más adecuados para llevar a cabo la evaluación de la calidad de su trabajo, las respuestas muestran que no todos gozan del mismo grado de legitimidad. Algunos de estos agentes son más "tradicionales" que otros. Entre los primeros pueden citarse a las autoridades de la institución escolar

(supervisores, directores, etc.). Más recientes son las propuestas de incluir a los agentes que conforman la demanda del sistema educativo (alumnos, padres de familia, representantes de la comunidad, etc.) en los sistemas de evaluación de docentes. El Cuadro N° 5) presenta algunos datos acerca de la distribución de las opiniones de los docentes encuestados.

Cuadro N° 5: Agentes que deberían participar en la evaluación de los docentes

AGENTES	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
Autoridades de la institución (director, superv)	73.7	45.5 (a)	76.0 (c)
Supervisor o Inspector	no corresp	no corresp.	76.8
Otros expertos y especialistas en educación	48.3	36.1	41.1
Colegas docentes más calificados	41.4	38.3	54.2
Técnicos del Ministerio de Educación de la Nación	30.6	52.3	no corresp.
Técnicos de los ministerios provinciales	30.4	27.4 (b)	no corresp.
Los alumnos de los establecimientos	23.5	17.8	25.6
Padres de familia y la comunidad escolar	20.0	34.4	12.6
Comunidad docente de cada escuela	no corresp.	31.5	no corresp.
Ns/Nc	2.5	0.8	13.4

(a) El equipo directivo del centro educativo

(b) Los técnicos y expertos de los organismos intermedios (USES, Región)

(c) El director

Es evidente que las instancias que gozan de la mayor aceptación son las autoridades de las instituciones (directores y supervisores). El resto de las instancias, salvo excepciones, sólo son reconocidos por menos de la mitad de los docentes. Estos datos están indicando que los docentes se ven a sí mismos como funcionarios de una organización que tienen una posición bien determinada en una jerarquía organizacional. De esta manera, quienes tienen la autoridad formal sobre los docentes, son quienes tienen la responsabilidad de evaluar la calidad de su trabajo. Otro tipo de autoridades, tales no formales o institucionales, como los expertos o los colegas más destacados son aceptados por una minoría de docentes como agentes de su propia evaluación. Cabe

destacar el 54% de docentes uruguayos que reconoce a los "colegas más destacados" para el cumplimiento de esta función.

Por último, sólo una minoría de docentes otorga una legitimidad a los destinatarios de la educación, sus familias y la comunidad como para participar en la evaluación de su trabajo, por lo que toda propuesta en este sentido es probable que suscite reacciones críticas de la mayoría del cuerpo docente.

3. Actitudes frente a la evaluación de los alumnos y el sistema educativo y sus consecuencias.

Durante la década del noventa la mayoría de los países latinoamericanos institucionalizó las evaluaciones nacionales de rendimiento académico. Los docentes tienen una opinión formada respecto a la legitimidad de estos estudios. El Cuadro N° 6 presenta una distribución del grado de acuerdo que han tenido estas políticas en los tres países analizados.

Cuadro N°6: Grado de acuerdo de los docentes con las Evaluaciones Nacionales de Rendimiento

	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
Muy de acuerdo	6.6	16.6	9.9
De acuerdo	34.3	53.2	48.0
Sub total	40.9	69.8	57.9
En desacuerdo	30.4	15.3	22.8
Muy en desacuerdo	17.3	3.2	6.5
Su total	47.7	18.5	29.3
Ns/Nc	11.4	11.6	12.8
Total	100.0	100.0	100.0

Los datos indican que en los tres contextos analizados la mayoría los docentes tienen actitudes diferentes respecto de esta nueva dimensión de la política educativa de los Estados nacionales latinoamericanos. En la Argentina, la mayoría de los docentes se manifiesta en desacuerdo con los operativos nacionales de evaluación, mientras que esta actitud crítica es minoritaria en el caso del Perú y el Uruguay. En la Argentina, otras evidencias indican que éste es uno de los capítulos de las reformas educativas recientes que generaron más resistencias en entre los docentes. Incluso otras dimensiones sustantivas de las reformas, tales como el cambio en los contenidos, las políticas compensatorias, etc. gozan de más aceptación que los operativos nacionales de evaluación de la calidad de la educación. Estas diferencias en las actitudes pueden deberse a una combinación de factores que tienen que ver con la cultura de los docentes y con el tipo y forma en que se llevaron a cabo las experiencias de evaluación por parte de los respectivos ministerios de educación. También puede ayudar a rendir cuenta de estas diferencias observadas la capacidad que tienen los

sindicatos de orientar la actitud y la opinión de los docentes en los países considerados. En la Argentina los sindicatos mayoritarios tuvieron una actitud abiertamente crítica respecto de la reforma educativa en general y especial de los denominados "Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación implementados desde 1993 en adelante.

La opinión de los docentes respecto de esta cuestión también varía según algunas características básicas de los docentes. En la Argentina, por ejemplo, la actitud crítica es más frecuente entre los docentes de mas edad (45 años o más), las profesoras de enseñanza media, los que trabajan en el sector público, los que se perciben como formando parte de las clases media baja y baja y los que manifiestan estar en una situación social peor que sus padres (cuando ellos eran niños).

En el caso del Perú, país donde la evaluación de calidad goza de más consenso, las posiciones favorables a la evaluación son aún más frecuentes entre los docentes de menos de 30 años y los que trabajan en establecimientos religiosos católicos.

En el Uruguay también se registran algunas asociaciones interesantes. Por ejemplo, el acuerdo con las evaluaciones nacionales de aprendizaje es más frecuente entre los docentes que dicen tener una situación económica mejor o igual a la de sus padres (es decir, que mantienen o mejoran su posición en la estructura social). En cambio quienes experimentan una situación de decadencia social son significativamente más críticos en relación con esta cuestión. Por último, los docentes que se identifican con el rol de "transmisor de cultura y conocimiento" son más favorables a las evaluaciones de calidad (casi un 70% de acuerdo) que sus colegas que se definen como "facilitadores del aprendizaje", que expresan un porcentaje de acuerdo significativamente menor (57%). Resulta plausible que aquellos que definen su oficio en relación con la idea de transmisión de conocimiento se muestren más favorables a la idea misma de evaluar la calidad de los aprendizajes efectivamente desarrollados en los alumnos.

Es sabido que los resultados de las evaluaciones de calidad de la educación tienen varios usos posibles. Uno de ellos es el que tiene que ver con la evaluación de la tarea de los docentes. Uno puede preguntarse cuál es la opinión de los docentes al respecto. El Cuadro N° 7 provee información acerca de la distribución de estas opiniones. Los datos indican que la opinión de los docentes tiene un comportamiento totalmente diferente en los países analizados. Mientras que en la Argentina, que es el país donde la opinión crítica respecto de las evaluaciones de rendimiento son más frecuentes, la opinión acerca de su uso en la evaluación de los docente se muestra muy dividida. A su vez, en el Perú y en Uruguay las posiciones son completamente opuestas, mientras que en el primero una mayoría absoluta está de acuerdo con esta propuesta, en el Uruguay sucede exactamente lo contrario. En este último país, donde la mayoría acuerda con las evaluaciones de rendimiento, también se manifiesta una oposición contundente al uso de las mismas como factor para evaluar la calidad del trabajo docente.

Cuadro N° 7: Opinión acerca del uso de los resultados de las evaluaciones de calidad para evaluar a los docentes.

	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
Acuerdo	42.4	68.4	29.2
Desacuerdo	47.1	29.1	63.9
Ns/Nc	10.5	2.5	6.9
Total	100.0	100.0	100.0

Resulta de interés conocer qué factores están asociados con las opiniones predominantes en cada país. En la Argentina el desacuerdo con el uso de los resultados de las evaluaciones como insumos para la política laboral docente es más frecuente entre los docentes del sector público (50%) en relación con los del sector privado (38%), los de nivel socioeconómico bajo (51.3%) en relación con los de nivel alto (43.1%), y las profesoras de secundario (49%) en comparación con sus colegas varones (36.5%).

En el Uruguay, país donde se registra el más alto porcentaje de rechazo a esta propuesta, el desacuerdo es más fuerte entre los docentes del sector público (66%) que entre los privados (57.8%) y entre los que no son titulares (68%) frente a los titulares (60.9%).

En el Perú, donde el acuerdo con la proposición es ampliamente mayoritario, esta actitud es aún más frecuente entre los docentes del sector privado (laico y religioso) y entre aquellos que se perciben como perteneciente a las clases medias (en relación a los que se perciben como de clase baja).

Todo parece indicar que de la posición favorable a la implementación de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación no se infiere automáticamente un acuerdo con su uso como herramienta para evaluar la calidad del trabajo de los docentes.

En verdad los tres países presentan situaciones dominantes diferentes. Mientras que en la Argentina se presenta una especie de polarización de opiniones respecto de estas dos cuestiones, en el Uruguay se combina una mayoría que manifiesta su acuerdo con los sistemas nacionales de evaluación de rendimiento, pero también un rechazo mayoritario para usarlos como instrumento de la evaluación de los docentes. En el Perú, en cambio, la mayoría de los docentes legitima tanto una cosa como la otra.

Cuadro N° 8: Relaciones entre acuerdo con la evaluación de la calidad de la educación y su uso para evaluar la calidad del trabajo de los docentes

ARGENTINA

Uso de los resultados de la evaluación para evaluar la calidad del trabajo de los docentes

Operativos de Evaluación de la calidad de la educación	Si	No	No sabe	Total
De acuerdo	53.8	38.3	7.9	100.0
En desacuerdo	35.7	55.9	8.4	100.0
No sabe	35.2	39.1	25.7	100.0
Total	43.1	46.8	10.2	100.0

PERU

	Si	No	Ns / Nc	Total
De acuerdo	72.6	25.3	2.2	100.0
En desacuerdo	59.5	38.0	2.4	100.0
No sabe	57.1	38.1	4.8	100.0
Total	68.4	29.1	2.5	100.0

Como puede observarse en el Cuadro N° 8, en el caso de la Argentina y del Perú, existe una cierta asociación positiva entre el acuerdo con los sistemas nacionales de evaluación y el uso de sus resultados para evaluar la calidad del trabajo docente. Sin embargo, también son frecuentes los casos de discordancia entre estas dos tomas de posición. A modo de hipótesis, este fenómeno puede explicarse con el siguiente razonamiento: muchos docentes están en desacuerdo con el modo o la forma en que se realizan las evaluaciones de calidad (la metodología y técnicas de evaluación empleadas, las dimensiones de los aprendizajes que se evalúan, el uso dado a los resultados, la legitimidad de las instituciones evaluadoras, etc.) pero no con el principio mismo de la evaluación, su necesidad y pertinencia, y su eventual uso para definir la calidad del trabajo docente. Si este argumento tuviera alguna pertinencia, es obvio que obligaría a una revisión crítica de las políticas concretas de evaluación de la calidad de la educación que se han venido desarrollando hasta el presente, al menos en los países aquí analizados.

4. Actitudes frente a la diferenciación y clasificación

Toda evaluación se traduce en una clasificación y en una diferenciación. Evaluar consiste en establecer un orden, una jerarquía. En este sentido consiste en algo más complejo que una simple medición. Decimos que una escuela que obtiene un promedio elevado de rendimiento en un área del saber es "mejor" que otra

que obtiene promedios más bajos. Como tal implica formular juicios de valor. Pero en todos los casos las evaluaciones (de alumnos o de docentes) tienen como resultado una formalización y objetivación de diferencias (en la calidad y cantidad de aprendizajes desarrollados, en la calidad del trabajo docente, etc.). En este sentido resulta interesante interrogarse acerca de la legitimidad que tiene esta idea general en el cuerpo docente. Para aproximarnos a ella podemos recurrir al análisis de las respuestas dadas a dos cuestiones conceptualmente asociadas.

La primera tiene que ver con la idea misma de establecer diferenciaciones salariales con el fin de premiar a "los mejores docentes". La pregunta, a primera vista, puede parecer ingenua, o incluso obvia si fuera planteada a una muestra de profesionales tradicionales, tales como médicos o abogados. Es probable que la mayoría de estos encuestados hubiera respondido positivamente a la pregunta ¿"Usted cree que habría que encontrar los mecanismos adecuados para que los mejores ingenieros ganen más que los demás"?. Sin embargo, esta pregunta no tuvo una respuesta consensuada entre los docentes de los países aquí examinados. Por el contrario, en los tres casos se manifiesta una cierta polarización de las opiniones acerca de esta cuestión, que a primera vista parecía apelar a una respuesta uniforme y de sentido común.

Cuadro N° 9: Acuerdo con la proposición "Habría que encontrar mecanismos adecuados para que los mejores maestros ganen más que los demás".

Acuerdo	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
Si	42.9	64.1	39.1
No	40.1	31.8	45.9
No sabe	16.9	4.1	15.0
Total	100.0	100.0	100.0

Una vez más, el caso del Perú difiere de la Argentina y el Uruguay. Mientras en ese país existe una clara mayoría en favor de la proposición, en el Uruguay sucede lo contrario y en la Argentina se presenta un cierto equilibrio entre las respuestas posibles. En el Perú también es bajo el porcentaje de docentes que no está en condiciones de tomar posición, mientras que esa actitud es más numerosa entre los docentes de la Argentina y el Uruguay.

Cuadro N° 10: Factores asociados con la oposición a la propuesta de establecer mecanismos adecuados para que los mejores docentes ganen más que los demás

	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
de nivel primario	X	X	X
del sector público	X	X	X
mujeres		X	X
de clase media baja y baja	X		
que viven en hogares pobres		X	
con movilidad social descendente	X	X	X
con movilidad social ascendente			
"facilitadores del aprendizaje"			X
"transmisores de conocimiento y cultura"		X	
inseguridad en el trabajo		X	

El Cuadro N° 10 muestra algunos factores asociados con la probabilidad de manifestar una posición crítica respecto de una propuesta que pretende establecer diferenciaciones y recompensas en función de la calidad del desempeño en el trabajo de los docentes. El desacuerdo es más probable entre los maestros de primaria, los que trabajan en el sector público, las mujeres y los que tienen posiciones y trayectorias sociales más desfavorecidas.

Otra variable cuyo comportamiento puede ayudar a comprender las resistencias al establecimiento de diferencias salariales entre los docentes es la que tiene que ver con el valor que los mismos asignan a la igualdad (frente a la libertad).

En efecto, el cuestionario propone a los docentes que opten entre las proposiciones siguientes:

"A. Para mi la libertad y la igualdad son igualmente importantes. Pero si tuviera que decidirme por una o por otra, consideraría la libertad personal como lo más importante, es decir, el que cada cual pueda vivir en libertad y desarrollarse sin obstáculos"

"B. La libertad y la igualdad son las dos importantes, pero si tuviera que decidirme por una de las dos, consideraría la igualdad como lo más importante, es decir, que nadie se vea desfavorecido y el que las diferencias de clase social no sean tan fuertes"

Cuadro N° 11: Orientaciones hacia la libertad y la igualdad

	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
la libertad	34.4	40.8	33.5
la igualdad	39.3	47.6	42.2
ninguna de las dos/depende	19.6	8.4	20.7
Ns/Nc	6.7	3.2	3.6
Total	100.0	100.0	100.0

Los resultados que aparecen en el Cuadro N° 11 indican que los docentes tienden a privilegiar el valor de la igualdad por sobre el de la libertad. Esta predisposición a valorar la igualdad tiene un significado particular en un contexto histórico social signado por el incremento de las desigualdades en la distribución de bienes y recursos tan estratégicos como la riqueza, los ingresos y el poder. Desde este punto de vista, los docentes constituyen una categoría social que se opone y resiste a las políticas públicas que producen desigualdades.

Pero esta actitud también puede estar asociada con las resistencias que se presentan en proporciones significativas de docentes al establecimiento de diferenciaciones salariales en función de criterios de calidad del trabajo profesional de los docentes. Cabe tener en cuenta que el estatuto mismo de este oficio, que se desempeña en contextos institucionales muy estructurados, con una matriz histórica de tipo legal burocrático no favorece el establecimiento de criterios de desempeño que favorezcan las diferenciaciones en las recompensas materiales en función de calidad del desempeño. Al respecto, cabe recordar que en estos contextos todavía tiene cierta vigencia el clásico principio "a igual trabajo igual remuneración" que regía en las ocupaciones asalariadas.

También en este caso la preferencia por estos valores que de alguna manera estructuran el campo ideológico cultural de la mayoría de las sociedades capitalistas contemporáneas se asocia con determinadas propiedades de los

sujetos estudiados. El cuadro N° 12 ofrece alguna información acerca de los factores positivamente asociados con la preferencia por la igualdad.

Cuadro N° 12: Factores asociados con la preferencia por la igualdad

FACTORES	ARGENTINA	PERU	URUGUAY
jóvenes (menores de 30 años)	X	X	
movilidad descendente	X		X
clase percibida baja	X	X	X
sector público	X	X	
sector privado			X
profesores varones	X		
docentes jefes de hogar	X		
inseguridad en el trabajo	X		
regiones pobres	X		

A primera vista la posición y la trayectoria de los docentes en la estructura social estarían asociadas a la probabilidad de adherir a determinados valores políticos sociales. Los más desfavorecidos (tanto en términos objetivos como subjetivos) estarían más predispuestos a valorar la igualdad que la libertad. En el caso de la Argentina, los docentes que viven en las regiones más pobres del territorio nacional y se sienten inseguros en su puesto de trabajo manifiestan la misma preferencia.

Por otra parte, en el caso de la Argentina y el Perú, los docentes del sector público adhieren preferentemente al valor de la igualdad, mientras que en el Uruguay se da la situación inversa, es decir, esta preferencia es más frecuente entre los docentes del sector privado.

Otro indicador del valor que los docentes asignan a la igualdad se deduce de la respuesta dada a una pregunta acerca del salario que deberían percibir distintas categorías ocupacionales (y entre ellas los docentes de primaria y secundaria). Las respuestas producidas permiten tener una idea de las diferencias salariales que los docentes están dispuestos a reconocer entre distintos grupos sociales. En general se observa que los docentes de Argentina y Uruguay comparten una imagen ideal de la estructura social que es muy igualitaria. La brecha entre los salarios más elevados y los más bajos va de 2.8 en Uruguay a 3.3 en la Argentina y 4.5 en el Perú. En todos los casos estas brechas ideales son "igualitarias" frente a las distribuciones reales de salarios e ingresos en las sociedades consideradas.

En síntesis, todo parece indicar que la cultura dominante entre los docentes privilegia fuertemente el valor de la igualdad. Este apego al igualitarismo debe ser tenido en cuenta cuando se trata de instituir mecanismos que de alguna manera pueden ser percibidos como una amenaza a la realización de este ideal objetivamente valorado por los docentes.

Resumen y conclusiones

A modo de breve síntesis de lo expuesto pueden hacerse las siguientes observaciones:

1. La evaluación es un aspecto particularmente problemático de la dimensión pedagógica del trabajo docente. Ello puede deberse al hecho de que esta operación requiere el dominio de un conjunto de competencias técnicas relativamente complejas que requieren un aprendizaje permanente. Por otra parte la evaluación lleva tiempo y tiene un aspecto rutinario que requiere un esfuerzo particular. Muchos docentes manifiestan que es escaso el tiempo que tienen para realizar tareas de corrección de exámenes, cuadernos, etc. Sin embargo, cuando se le ofrece tiempo adicional de trabajo, pocos lo emplearían en realizar actividades de evaluación. Por último, no hay que olvidar que la evaluación por su naturaleza (estructuralmente arbitraria) y función (acreditación, asignación de premios y castigos, clasificación y jerarquización de los alumnos, etc) tiene implicaciones fuertemente conflictivas, tanto en relación con los alumnos como con sus familias.

2. Las opiniones de los maestros acerca de los mecanismos y procedimientos para su propia evaluación son predominantemente críticos. Cuando se les pregunta por los criterios a tener en cuenta, en general todos incluyen (con diversas valoraciones) la evaluación periódica de su trabajo, junto a otras dimensiones más tradicionales. El problema surge cuando se trata de construir un consenso acerca de los agentes que participan en su evaluación y en los mecanismos concretos empleados. Como el educativo es un sistema todavía fuertemente burocratizado y jerárquico, las autoridades formales (directores de establecimientos y supervisores) son las únicas instancias que una mayoría absoluta de docentes reconoce como agentes legítimos de su propia evaluación. Es probable que para introducir nuevos sistemas y sobre todo, nuevos agentes (la comunidad escolar, representantes de organizaciones locales, etc.) en los procesos de evaluación de la calidad del trabajo docente haya que introducir primero reformas en los modelos de trabajo y de organización de las instituciones escolares.

3. La opinión de los docentes acerca de los sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación y acerca de su uso eventual como insumo para determinar políticas laborales no es homogénea. En general puede decirse que ante estas cuestiones las opiniones y actitudes de los docentes son bien diversificadas. En el caso de la Argentina llama la atención el bajo grado de legitimidad que tienen tanto la evaluaciones realizadas, como su uso eventual para medir la calidad del trabajo docente. Este no es el caso del Perú y el Uruguay. Para explicar los factores asociados al rechazo o la aceptación habría que hacer otro tipo de indagación. Sin embargo, es probable que la forma y el contexto en que se llevaron a cabo las evaluaciones, así como los usos que se hicieron de la información producida pueden explicar en parte estas diferencias de opinión. El grado de legitimidad de una determinada política pública es siempre una construcción social. No existen secuencias únicas del tipo "primero

el consenso, luego la política". En muchos casos primero es preciso intervenir, aún contra la oposición de muchos, e incluso de una mayoría. El consenso puede llegar después, por ejemplo, cuando pueden observarse los efectos (positivos) de las políticas adoptadas.

Por otra parte, y también a modo de hipótesis, hay que el reconocimiento diferencial que tienen determinados dispositivos y políticas no sólo se explican en función de sus bondades intrínsecas o percibidas por los actores, sino también por el grado de legitimidad que tienen quienes los promueven y ejecutan. En Argentina, donde se produce el más alto rechazo a los operativos de evaluación, es también el país donde las instituciones responsables de formular y ejecutar políticas educativas (Ministerio nacional y ministerios provinciales de educación) son objeto del nivel de desconfianza más alto por parte de los docentes.

4. Por último el campo del debate sobre la evaluación pareciera estar organizado alrededor de dos polos típicos. Por una parte están los defensores de una especie de *igualitarismo formalista*. Este es el caso de aquellos que se niegan a medir y evaluar porque este operativo tiene como efecto una objetivación de las diferencias. La matriz burocrática del sistema educativo introduce en los miembros de las organizaciones una especie de igualdad estamental (por ejemplo entre alumnos y entre docentes). Desde una perspectiva racional/legal, los poseedores de los mismos títulos y certificados escolares son iguales, es decir, son intercambiables. El título, como capital cultural institucionalizado y garantizado por el Estado es igualador, y en cierta medida oculta las diferencias reales que caracterizan a sus poseedores. Las evaluaciones de rendimiento ponen al descubierto unas diferencias (en competencias, conocimientos, actitudes, etc.) que los títulos y certificados ocultan y de esta manera introducen clasificaciones y jerarquías más detalladas y personalizadas. A partir de entonces un grupo puede compartir el mismo título (de bachiller, por ejemplo), pero al título se le agrega una calificación (por ejemplo, un promedio de rendimiento en una prueba final de evaluación) que distingue.

Por lo anterior, algunos sostienen que las evaluaciones de rendimiento tienen que servir para formalizar y hacer públicas esas diferencias entre individuos (o instituciones) que antes tenían sólo una existencia "de hecho" y no de derecho. Esta concepción se basa que el simple hecho de medir y hacer públicas las desigualdades tiene un efecto positivo en la medida en que provee información tanto a los proveedores del servicio como a los usuarios ("consumidores") del mismo. Sin embargo cuando los resultados de las evaluaciones de individuos o instituciones se hacen públicas y se usan para establecer un rankings "oficiales", se produce un operativo de construcción social. El reconocimiento público y formal de las diferencias, agrega su propia fuerza específica a esas diferencias reales. En este sentido contribuye a reproducirlas en el tiempo. Las evidencias indican que el simple conocimiento de la desigualdad y su "oficialización" lejos de contribuir a superarlas, puede incluso "naturalizarlas" y por lo tanto consolidarlas en el tiempo.

Es posible construir una estrategia alternativa entre el igualitarismo formal y burocrático que cree superar las desigualdades por su negación burocrática y la consolidación de la desigualdad a través de su objetivación y formalización (mediante el establecimiento de jerarquías de calificaciones, tipologías de establecimientos, etc.). Esta consiste en desplegar mecanismos que permitan conocer tanto las desigualdades como la lógica de su producción pero no para establecer rankings o acreditaciones jerarquizadas (bachiller de 7 de 8 o de 10), sino para usar ese conocimiento para contrarrestar los factores que producen y reproducen las desigualdades, en especial en el salón de clases. Desde esta perspectiva, las evaluaciones no tienen tanto una utilidad pública, sino técnico-pedagógica. Desde esta perspectiva es una herramienta que produce información para uso práctico de los educadores, los alumnos y sus familias. Esta estrategia se propone conocer las desigualdades, no para formalizarlas e institucionalizarlas, sino para combatir las.

Si la evaluación ha de servir sobre todo como una herramienta pedagógica, los docentes se constituyen en los usuarios privilegiados de sus productos. Por lo tanto deben constituirse en protagonistas tanto de su diseño como de su implementación. Este no ha sido siempre el caso en los procesos de reforma educativa que se implementaron en la Región durante las dos últimas décadas. Es de desear que de ahora en más las políticas de evaluación de la calidad de la educación (la definición de qué es lo que se mide, cómo se mide y qué uso se le da a la evaluación) no sea un tema exclusivo de expertos y funcionarios de los ministerios de educación.