Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley sobre evaluación docente. (boletín Nº 3404-04)

"Honorable Cámara de Diputados:

En uso de mis facultades constitucionales, vengo en proponer a esa honorable Corporación un proyecto de ley que tiene por objeto regular la evaluación de los profesionales de la educación que sirven en el sistema municipalizado de la educación.
El proyecto de ley se fundamenta en, por una parte, la necesidad de mejorar la calidad de la educación y particularmente de optimizar los procesos de enseñanza y de aprendizaje que se localizan en las aulas. Y, por la otra, en el reconocimiento de que la elevación de la calidad se sustenta en la condición profesional de los docentes, en su desempeño profesional y en su relación con el conocimiento y con los alumnos.

I. ANTECEDENTES.

Entre otras líneas de política pública para fortalecer el profesionalismo de los docentes, desde 1990, se ha logrado la aprobación de su Estatuto legal, el mejoramiento progresivo de las remuneraciones comunes y, recientemente, el establecimiento de incentivos a su desempeño colectivo y a la excelencia de los docentes de aula. Además, se ha llevado a cabo un importante programa de mejoramiento de su formación inicial y diversas modalidades de desarrollo profesional (talleres, pasantías en el extranjero y en el país, acceso a las herramientas informáticas y otras iniciativas).
El fortalecimiento del carácter profesional de la docencia es percibido y valorizado por los jóvenes y la sociedad. En los últimos años han crecido significativamente el número de postulantes a las carreras de Pedagogía y sus puntajes en las pruebas de selección.
Con todo, es necesario avanzar más en este ámbito. El estancamiento o el lento y desigual incremento en los resultados de aprendizaje escolar recomienda intensificar los variados esfuerzos, situados en las aulas, para elevar los logros educacionales.

II. LA RELEVANCIA DE LA EVALUACIÓN.

La evaluación es reconocida en los últimos años como uno de los mecanismos decisivos para mejorar la calidad del trabajo de los docentes y, con ello, optimizar la calidad de la educación.
En los países avanzados, con los cuales se comparan nuestros propios resultados, la evaluación es entendida como una herramienta consustancial al desempeño profesional de los educadores. La investigación y la experiencia internacional ha dejado atrás la concepción conductista de la evaluación como un mecanismo de premio o castigo, que supone a los docentes como recursos humanos simples y desechables o reemplazables, que responden pasivamente a estímulos externos.
A este respecto, el Estatuto de la Profesión Docente de 1991, por una parte, en su artículo 18º, incorporó el principio de la evaluación profesional; pero en el artículo 70º, para los docentes del sector municipal, prescribió el mecanismo de las llamadas calificaciones propias de los funcionarios públicos. Estas últimas no daban cuenta de las peculiaridades y complejidades del trabajo docente en la nueva fase de énfasis en la calidad de los aprendizajes y de valoración del profesionalismo de los educadores.
En consecuencia, las calificaciones han sido resistidas por quienes debieron ser objeto de ellas. Esta resistencia se explica, por una parte, por la renuencia cultural a cualquier evaluación y, por otra, por la desconfianza explicable hacia mecanismos que den lugar a arbitrariedades y a apreciaciones apresuradas y, también, por un justificable temor coyuntural a poner un instrumento de esta índole en manos de autoridades deslegitimadas por el origen político de sus designaciones.
En el transcurso de la pasada década, en el debate y la toma de decisiones sobre educación, fue haciéndose más perentoria la demanda de evaluación de los docentes. Desde una visión simplista de la gestión de personal, originada en la organización empresarial de la época de la producción masiva y estandarizada y/o en los resabios de la gestión de sistemas públicos centralizados y burocráticos, se ha propuesto un tipo de evaluación que incida en aspectos formales y de disciplina laboral o administrativa, que legitima la amenaza y la posibilidad fácil del despido de docentes.

III. LOS ACUERDOS.

El gobierno está encarando el desafío de fundar un sistema de evaluación de los docentes. Para este efecto, y conforme con una vocación participativa y de construcción de consensos, ha trabajado con dos significativas entidades: el Colegio de Profesores de Chile A.G. y la Asociación Chilena de Municipalidades. Ambos son representantes de los actores centrales del sistema escolar. Con ellos se ha estudiado técnicamente y concordado políticamente un proyecto de sistema de evaluación del desempeño profesional de los docentes bajo dependencia municipal.
Dicho trabajo culminó en acuerdo suscrito por las partes el 24 de junio de 2003, denominado acuerdo técnico tripartito.
El resultado de más de dos años de debates, estudios y ensayos es el presente proyecto de ley, que cuenta con el respaldo de la entidad que agrupa a los administradores de las 6.250 escuelas y liceos bajo gestión municipal y de la orden profesional que agrupa a la gran mayoría de los casi 80 mil docentes de ese sector, los cuales han reforzado el respaldo institucional de su Colegio con un pronunciamiento mayoritario de sus afiliados en reciente consulta nacional.
El sistema de evaluación que se propone es fruto de un acuerdo entre actores representativos y cuenta con el consentimiento mayoritario de quienes serán objeto de ella. Así, en esta propuesta, se concilia adecuadamente el interés superior del mejoramiento cualitativo de la educación, con las exigencias de una gestión eficaz de personal y los derechos legítimos de los profesionales de la docencia.

IV. PROPOSITOS DE LA EVALUACIÓN.

La evaluación aquí proyectada se refiere al desempeño profesional de los docentes. Este será medido conforme a un conjunto complejo de criterios e indicadores respecto a los saberes y al quehacer especifico de los docentes de aula en la enseñanza. Al efecto, el Ministerio de Educación preparó y aprobó un instrumento técnico, conocido como el Marco de la Buena Enseñanza, que también fue sometido a consultas amplias entre el profesorado y logró una amplísima aprobación y reconocimiento.
La evaluación que se propone tiene un carácter formativo. Se entiende por tal un sistema que reconoce la perfectibilidad del desempeño de los docentes. Lo normal es que las competencias y los desempeños de estos profesionales sean diversos. En un mismo docente, en un momento de su trayectoria, se pueden encontrar excelentes desempeños en un determinado ámbito, un desempeño normal o regular en otros y, quizás, debilidades en otros. Estos desempeños pueden también evolucionar de modo diferencial en el tiempo.
En consecuencia, el sistema propuesto se orienta a identificar cabalmente los distintos componentes de las competencias y el quehacer de cada docente y, en consecuencia, a fortalecer y consolidar la excelencia, a estimular el avance en los desempeños normales y a recomendar los tratamientos correctivos de las debilidades. Se apuesta a la responsabilidad y al espíritu de superación profesional de los docentes chilenos. La consecuencia es que la evaluación irá acompañada de una política de desarrollo profesional, que permitirá ofrecer oportunidades específicas de mejoramiento a la medida de las potencialidades y de los rezagos o debilidades de cada profesional.
Tras el carácter formativo del sistema de evaluación subyace la convicción de que en Chile no sobran docentes, que el mecanismo del despido debe ser el último recurso de las administraciones escolares y que las oportunidades de superación y las estrategias remediales son opciones mucho más eficaces y eficientes en un campo profesional como la docencia.

V. ALGUNOS ELEMENTOS CENTRALES DE LA EVALUACIÓN.

El sistema que se propone es fruto de un esfuerzo técnico significativo, que incluyó no sólo la revisión de la literatura pertinente, sino la realización de seminarios internacionales en Chile, el consejo de reputados expertos de países muy distintos, la colaboración de académicos nacionales y la realización de experiencias piloto en algunas comunas del país.
1. Los instrumentos.
Para la construcción del sistema normado por este proyecto de ley se cuenta ya con algunos de los instrumentos básicos y otros se elaborarán en los años siguientes a su puesta en práctica.
Uno de los instrumentos, es el ya probado y conocido Marco de la Buena Enseñanza, en el que se caracteriza rigurosa y detalladamente el desempeño deseable de los docentes de aula. Otros son las llamadas “evidencias estructuradas”, a través de portafolios que permiten documentar el quehacer docente en un período determinado, entrevistas y autoevaluación. El informe de terceros pertinentes también será una estrategia apropiada, todos los cuales podrán articularse para entregar un juicio general sobre el desempeño en su

conjunto y, lo que es más importante, para identificar con precisión aquellos aspectos que deben ser mejorados o aquellas prácticas que deben ser evitadas o reemplazadas.
2. La responsabilidad.
La responsabilidad administrativa del proceso evaluativo recaerá en los sostenedores municipales, en cuyo ámbito se conformarán Comisiones Comunales de Evaluación. El Ministerio de Educación, a través de su Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (Cpeip), contribuirá mediante la elaboración y provisión de los instrumentos técnicos necesarios y a través de la capacitación del personal que se encargará de la evaluación en cada establecimiento y cada comuna.
3. El evaluador será un docente de aula.
Los evaluadores de terreno serán "pares", es decir, docentes de aula debidamente calificados. Provendrán, por lo general, de la misma comuna, aunque no del mismo establecimiento. De todas maneras, la opinión de los directores y otros actores será también considerada.
El hecho que los evaluadores sean docentes de aula debe valorizarse por el conocimiento vívido que tienen acerca del significado y condiciones del desempeño. Debe destacarse también, como manifestación de confianza acerca del profesionalismo del magisterio chileno, que permite que este proceso tenga un carácter horizontal, de unión o trato entre colegas y participación técnica, en vez de los tradicionales ejercicios verticales de evaluación como manifestación de poder.
4. Periodicidad.
La evaluación de cada docente se efectuará cada cuatro años. Sin embargo, aquellos cuya evaluación muestre resultados insatisfactorios, volverán a ser evaluados al año siguiente, después de un lapso en que tendrán oportunidad de superar las deficiencias detectadas. Si persistiese la evaluación insatisfactoria, el docente deberá abandonar su grupo curso y trabajar un año más con un profesor tutor, tras lo cual una nueva evaluación permitirá reintegrarlo, si ha habido superación, o separarlo definitivamente si así lo estima el sostenedor respectivo.
5. Gradualidad.
El sistema que se propone se instalará tan rápido como sea posible, pero tendrá una instalación gradual, atendida su complejidad, y el hecho que este sistema no tiene precedentes en el país y que se tienen que crear las capacidades requeridas.

VI. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El proyecto que sometemos a vuestra consideración, en general, se basa en la modificación de dos textos legales: el Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, de 1996, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación, y la Ley Nº 18.956 que reestructura el Ministerio de Educación.
1. Modificaciones al Estatuto Docente.
El artículo 1º del proyecto modifica la primera de las leyes mencionadas.
Allí se define lo que se entiende por evaluación, su periodicidad, los posibles resultados y la implicancia que cada uno de ellos tendrá para el docente de aula. Establece que el nivel insatisfactorio dará lugar a todo un proceso que comienza con un período de tutoría y refuerzo en el aula; pero que, si se repite por dos veces consecutivas, significará que debe abandonar el aula y la dotación docente respectiva. A la inversa, el desempeño en un nivel destacado, será un elemento importante a considerar cuando el docente opte a cupos o becas en actividades de perfeccionamiento o estudios de post-grado, para financiar proyectos individuales de innovación y en cualquiera otra situación y decisión que requiera seleccionar profesores.
Se entrega al Ministerio de Educación, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación, CPEIP, la coordinación técnica del proceso.
Sus incisos finales entregan al reglamento la responsabilidad de fijar y pormenorizar todos los aspectos técnicos y administrativos que se requieran para que el citado procedimiento pueda prosperar.
Por otra parte, en la actualidad, en determinadas circunstancias y basado en la gran variabilidad que tienen los establecimientos educacionales en cuanto a matrícula y a exigencias del currículo, pueden disminuirse horas de trabajo docente en las dotaciones municipales. El cambio propuesto, coordinando esta norma con el nuevo concepto del proceso de evaluación y los requerimientos de adecuación permanente de la administración escolar, adecua esta figura dejando entregado la salida de la dotación a quienes tengan una inferior evaluación.
2. Modificaciones al Estatuto Orgánico de Mineduc.

En el artículo 2º, se modifica la Ley Nº 18.956, que reestructura el Ministerio de Educación, para agregar facultades que el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas tendrá respecto de este proceso de evaluación docente.
En el artículo 3º se señala el procedimiento para las transferencias de recursos a las municipalidades para el pago a los evaluadores pares así como el monto y número máximo de profesores a evaluar.
3. Normas transitorias.
Por último, el proyecto agrega tres artículos transitorios que permitirán aplicar progresivamente el nuevo sistema en todo el país, y validan la evaluación docente que se ha iniciado voluntariamente en algunas comunas durante el año 2003.
En mérito de lo expuesto, tengo el honor de someter a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura Extraordinaria de Sesiones del honorable Congreso Nacional el siguiente

PROYECTO DE LEY:

"ARTÍCULO 1º.- Modifícase el Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, de 1996, de Educación de la siguiente manera:
a) Sustitúyese su artículo 70 por:
"Para el cumplimiento de la evaluación contemplada en el artículo 18 de este Estatuto, respecto de los funcionarios afectos a este Título, el reglamento establecerá un sistema de evaluación de los profesionales de la educación que se desempeñen en funciones de docencia de aula, de carácter formativo, destinado a promover su desarrollo profesional y a favorecer el reconocimiento de sus fortalezas y la superación de sus debilidades, con el fin de lograr mejores aprendizajes de sus alumnos y alumnas.
Corresponderá al Ministerio de Educación, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (Cpeip), la coordinación técnica para la adecuada aplicación de los procesos de evaluación.
La evaluación del desempeño profesional se realizará tomando en consideración los dominios, criterios e instrumentos de evaluación. Estos serán establecidos por el Ministerio de Educación, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (Cpeip). Además, existirán Comisiones Comunales de Evaluación Docente con la responsabilidad de aplicar localmente el sistema de evaluación.
La evaluación estará a cargo de evaluadores pares, es decir, profesores de aula que se desempeñen en el mismo nivel escolar, sector del currículo y modalidad del docente evaluado, aunque en distintos establecimientos educacionales que los docentes evaluados. El reglamento determinará la forma de selección y nombramiento, los requisitos, inhabilidades, incompatibilidades y obligaciones a que estarán sujetos los evaluadores pares en el ejercicio de esa función.
La evaluación de cada docente se realizará cada cuatro años y su resultado final corresponderá a uno de los siguientes niveles de desempeño: destacado, competente, básico o insatisfactorio.
Los resultados finales de la evaluación de cada profesional de la educación se considerarán como antecedente para los concursos públicos estipulados en este Título, para optar a cupos o becas en actividades de perfeccionamiento o estudios de post-grado, para financiar proyectos individuales de innovación y, en general, en todas las decisiones que se tomen para seleccionar profesionales.
Los profesionales de la educación que resulten evaluados con desempeño insatisfactorio deberán someterse a una nueva evaluación al año siguiente y a los procesos de perfeccionamiento o tutoría que determine el reglamento. Si en la segunda evaluación el resultado es nuevamente insatisfactorio, el docente dejará la responsabilidad de curso para trabajar durante el año su plan de superación profesional con un docente tutor, debiendo el empleador asumir el gasto que representa esta medida. Dicho docente será sometido, al año siguiente a una tercera evaluación. Si el desempeño en un nivel insatisfactorio se mantuviera en la tercera evaluación anual consecutiva, el profesional de la educación dejará de pertenecer a la dotación docente.
Un reglamento, que deberá dictarse en el plazo de 120 días contados desde la fecha de publicación de esta ley en el Diario Oficial, establecerá la composición y funciones de las Comisiones Comunales de Evaluación Docente, las que, a lo menos, estarán integradas por el Jefe del Departamento de Administración Municipal de la Educación respectivo y los evaluadores pares de la comuna respectiva, fijará los procedimientos, la periodicidad, los plazos y los demás aspectos técnicos del sistema de evaluación docente y los procesos de perfeccionamiento o tutoría a los que deberán someterse los profesionales de la educación con resultados insatisfactorios; y las normas objetivas que permitan a los profesionales de la educación, a los municipios respectivos y a los equipos de gestión de los establecimientos educacionales tomar conocimiento pormenorizado de la evaluación.

Asimismo, el reglamento establecerá los recursos que les permitan a los profesionales de la educación ejercer su derecho a recurrir respecto de los resultados de su evaluación.”.
b) Sustitúyese la letra f) del artículo 72 por:
“f) Por aplicación del inciso 7º del artículo 70”.
c) Sustitúyese la frase final del inciso 2º del artículo 73, “menor calificación” por la frase “inferior evaluación”.
ARTÍCULO 2º.- Los procesos de tutoría y perfeccionamiento a que se refiere el inciso séptimo del artículo 70 del D.F.L. N° 1, de Educación, de 1996, modificado en la letra a) del artículo anterior, no darán derecho a percibir la asignación de perfeccionamiento del artículo 49 de dicho D.F.L. a los profesionales de la Educación que deban someterse a ellos.
ARTÍCULO 3º.- Agrégase el siguiente inciso 2º al artículo 13 de la Ley Nº 18.956:
“Le corresponderá, asimismo, coordinar los aspectos técnicos del procedimiento de evaluación del desempeño docente. En especial, la asesoría técnica a los diversos actores del sistema, la revisión continua de los instrumentos de evaluación del desempeño docente y la acreditación y capacitación de los evaluadores pares.”.
ARTÍCULO 4º.- Mediante Decreto Supremo del Ministerio de Educación, que llevará además la firma del Ministro de Hacienda, se determinará anualmente el monto de recursos que se transferirá a cada Municipalidad con la finalidad de financiar los pagos que estas deban hacer a los evaluadores pares a que se refiere el inciso cuarto del artículo 70 del D.F.L. Nº 1, de Educación, de 1996.
El monto que para estos efectos se transfiera a las Municipalidades será de $24.480 por profesional de la educación evaluado.
En la Ley de presupuestos de cada año, se establecerá el número máximo de profesores a ser evaluado.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO 1º TRANSITORIO.- Lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 1º de esta ley, regirá a contar del 1º de enero del año 2006.
ARTÍCULO 2º TRANSITORIO.- Declárase válida la evaluación docente realizada durante el año 2003 en las comunas que voluntariamente se incorporaron a ella.”.
ARTÍCULO 3º TRANSITORIO.- Durante el año 2004 se evaluarán como máximo 14.000 profesionales de la educación.”.

Dios guarde a V.E.

(Fdo.): RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República; MARÍA ARIADNA HORNKOHL VENEGAS, Ministra de Educación (S); NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN, Ministro de Hacienda”.

INFORME FINANCIERO
PROYECTO DE LEY SOBRE EVALUACIÓN DOCENTE

(Mensaje Nº 106-350)

1. El proyecto de ley establece un sistema de evaluación de los profesionales de educación, con el objeto de mejorar la calidad de la educación y optimizar los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula.
La aplicación de dicho sistema significa gastos del Fisco en las siguientes áreas:
a) Contratación de instituciones de educación superior.
b) Pago a evaluadores pares.
2. La contratación de instituciones de educación superior está dirigida, principalmente, a la generación de un portafolio de evaluación en cada nivel, modalidad y disciplina de enseñanza; a la selección y entrenamiento de los evaluadores; a la corrección de los informes de evaluación de los directores y jefes de unidades técnico pedagógica; y capacitación de los distintos actores del proceso.
El mayor gasto fiscal estimado que significarán estos contratos para el año 2003 es de $ 572 millones y para el año 2004 de $ 1.402 millones. Ambos se financiarán con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación.
En los años siguientes, la ley de presupuestos determinará los recursos que se destinarán para tales efectos.

3. De acuerdo a lo establecido en el artículo 4º del proyecto de ley, se transferirán a las municipalidades los recursos para financiar el pago a los evaluadores pares.
Durante el año 2003 se evaluarían 6.000 docentes, lo que significaría una transferencia durante el año 2004 de hasta $ 147 millones. Estos recursos se encuentran incluidos en el proyecto de presupuestos del año 2004, del Ministerio de Educación.
Según lo establece el artículo 3º transitorio del proyecto de ley, durante el año 2004 se evaluarían como máximo 14.000 docentes. Ello significaría una transferencia de $ 343 millones a las municipalidades en el año 2005, los que se consultarán en el presupuesto del Ministerio de Educación de dicho año.
4. En resumen, el mayor gasto fiscal estimado que representa este proyecto de ley, para los años 2003 y 2004, es el siguiente:
a) En el año 2003, $ 572 millones, con cargo al Presupuesto vigente del Ministerio de Educación.
b) En el año 2004, $ 1.559 millones, de los cuales $ 1.402 millones estarán destinados a los convenios con las instituciones de educación superior y $ 147 millones para transferir a las municipalidades. Los recursos para financiar estos gastos, están contemplados en la Partido Ministerio de Educación, del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2004, en actual análisis en el Congreso Nacional.
Tal como lo establece el inciso tercero del artículo 4º, la ley de presupuestos de cada año establecerá el número máximo de profesores a evaluar, el que determinará el monto de mayor gasto fiscal anual.

(Fdo.): SERGIO GRANADOS AGUILAR, Director de Presupuestos (S).