



FIN A LA “DOBLE EVALUACIÓN” A DOCENTES

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Alumno:

Daniel Alejo Martínez Fontaine

Profesor Guía:

Oscar Landerretche Moreno

Santiago, julio de 2022

UNIVERSIDAD DE CHILE

Taller de Titulación

Maestría en Políticas Públicas



Sección 1: Presentación del problema

Desde el año 2004, con la promulgación de la ley 19.961, las/os docentes del sistema público deben participar de un proceso evaluativo nacional conocido como Evaluación Docente (en adelante, ED). Asimismo, el año 2016 se promulga la ley de 20.903, llamada de Desarrollo Profesional Docente, que entre otros aspectos establece un nuevo sistema evaluativo para todos los/as docentes dependientes de sostenedores con financiamiento estatal, tanto públicos como privados. La promulgación de estas leyes implica que en el país hay actualmente dos sistemas normativos que establecen la evaluación de los/as docentes.

Una de las mayores tensiones que genera este sistema corresponde a lo que ocurre con los/as docentes de sistemas públicos (municipales y servicios locales de educación), ya que son el grupo que se encuentra sometido a dos sets de reglas por los cuales deben evaluarse, y por los cuales se podría, además, terminar saliendo de la dotación docente. Esto se conoce en el discurso público como “doble evaluación” (Gobierno de Chile, 2022) y ha sido levantada como problemática clave en las discusiones sobre temas de docentes en el país. Así, desde el 2016, comienzan distintas voces, especialmente desde el Colegio de Profesores, a pedir el fin de la “doble evaluación”. Para lograr esto, como se verá, hay cierto consenso entre distintos actores y autoridades políticas en que la solución consiste en derogar el sistema conocido como Evaluación Docente (Ministerio de Educación, 2019), pero sin profundizar ni aclarar qué exactamente significa esta derogación.

Mientras, tener una buena evaluación es relevante para los/as docentes del país. En la tercera versión de la encuesta Voces Docentes (Elige Educar y Centro de Políticas Públicas UC, 2018), se indica que el 69% de los docentes consultados considera que debe existir una evaluación nacional docente. Aunque esta disposición favorable disminuye al 39% de los consultados sobre si creen que los resultados de las evaluaciones favorecen la mejora pedagógica del docente evaluado.

Surge entonces la necesidad de entender en qué consiste esta llamada doble evaluación, las razones para derogar uno de estos sistemas normativos y la manera en que debiera organizarse la evaluación a docentes en el país. Así, la pregunta que se busca responder es: ¿qué forma debe adquirir el sistema de evaluación a docentes en Chile a partir del fin a la llamada “doble evaluación”? Para dar respuesta, primero se observarán los problemas que tiene la configuración actual, lo que permitirá darle un sentido a una potencial derogación, para luego plantear soluciones que aprovechen los aspectos positivos de los actuales sistemas y descarten los problemáticos. Para esto, se revisará qué indica la literatura sobre diseño e implementación de políticas públicas, lo que permitirá mostrar que en Chile la configuración actual de las normativas sobre evaluación actúa en contra de sus propósitos y objetivos. Asimismo, se presentará una propuesta de solución para la doble evaluación, utilizando los aprendizajes y fortalezas de los sistemas, con aportes de la experiencia de otros países, para potenciar los objetivos del sistema que se mantenga.



Sección 2: Caracterización del problema

En esta sección, se presentará, en primer lugar, una breve descripción de los sostenedores educacionales en Chile, para luego observar en profundidad las características de los sistemas evaluativos del país. Finalmente, se revisarán las tensiones políticas en torno al problema tratado.

Sostenedores en Chile

El año 1980 es relevante para la educación del país porque hubo un cambio importante en la administración de la educación pública, pasando desde el Ministerio de Educación a las comunas. En este mismo proceso, además, se estableció la importancia de los sostenedores particulares subvencionados, que se instalan como actores relevantes del sistema y consolidan su participación como proveedores de educación a finales de la década de 1980 (Corvalán, Elacqua, & Salazar, 2009). Esto fue generado porque la subvención que entregaba el estado no hacía diferencia entre los proveedores. Finalmente, en esta década también se traspasó la administración de establecimientos técnico profesionales de propiedad del estado a Corporaciones de Administración Delegada, que corresponden a instituciones empresariales.

En el año 2015 con la llamada ley de inclusión (20.845), este sistema recibió importantes modificaciones; entre otros aspectos, dicha ley prohibió el lucro en establecimientos educacionales con recursos del estado y puso fin al copago. Mientras, el año 2018, producto de la ley 21.040, comienzan a funcionar los nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Estos se crean en el contexto de una nueva educación pública que busca que el Estado provea "... una educación pública, gratuita y de calidad, laica..." (Ley 21.040, 2017).

Como se observa en la siguiente tabla, el sostenedor con la mayor cantidad de docentes en la actualidad es el particular subvencionado con un 44,2%.

Tabla 1. Docentes según sostenedor en 2022.

Sostenedor	Cantidad de docentes	Porcentaje
Municipal	97.263	38,7%
Servicio Local de Educación Pública	15.212	6,1%
Particular subvencionado	111.193	44,2%
Administración delegada	2.335	0,9%
Particular	25.377	10,1%
Total	251.380	100,0%

Fuente: Centro de Estudios Mineduc (2022).

Sistemas evaluativos en Chile, visión desde la ley

A continuación, se revisarán los aspectos fundamentales de las leyes vinculadas a los sistemas que evalúan a docentes en Chile, considerando sus objetivos, definiciones principales e instrumentos.

En primer lugar, se debe indicar que las evaluaciones a docentes son una práctica relativamente extendida en los sistemas evaluativos a nivel mundial. En los últimos años, han aumentado su existencia producto de la necesidad de aprovechar las fortalezas y superar las dificultades de los/as



docentes, además del avance de nuevas políticas laborales y la responsabilización sobre el desempeño de los estudiantes (Cruz-Aguayo, Hincapié, & Rodríguez, 2020).

En Chile, son dos las leyes fundamentales para entender el problema de la evaluación: la ley 19.961 de 2004 establece en el país la ED, de la que deberán participar los/as docentes de establecimientos educacionales con sostenedor municipal; y la ley 20.903 de 2016 que establece un Sistema de Desarrollo Profesional Docente (en adelante, SDPD), entre cuyos aspectos se define un proceso de evaluación conocido como Sistema de Reconocimiento. Ambas leyes modifican el DFL N°1 de 1996 del Ministerio de Educación, también conocido como el Estatuto Docente, donde se norman "... los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional..." de los y las docentes del país.

Como se indicó, el año 2004 comienza a existir la ED, con la promulgación de la ley 19.961 que principalmente estableció, en los artículos 70, 72 y 73 del Estatuto Docente, los aspectos centrales del proceso. Según se indica en el reglamento respectivo, el objetivo de la ED es "... fortalecer la profesión docente, favoreciendo el reconocimiento de las fortalezas y la superación de las debilidades de los docentes, con el fin de lograr mejores aprendizajes de sus alumnos y alumnas..." (Decreto N° 192, 2004). Este sistema es aplicado a nivel local por los sostenedores y coordinado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación.

Para la evaluación de los/as docentes, se aplican cuatro instrumentos: la Autoevaluación, donde cada docente debe evaluar su propia práctica; el Portafolio de Desempeño Pedagógico, que corresponde a un instrumento estandarizado que busca recoger evidencia de las mejores prácticas del docente evaluado por medio de evidencia escrita y de la grabación de una clase de 40 minutos; la Entrevista del docente evaluado, que es aplicada por otro/a docente, llamado/a evaluador par; y el Informe de Referencia de Terceros, que debe ser completado por el/la Director/a y Jefe/a Técnico/a correspondiente.

Cada docente podrá obtener alguno de los siguientes desempeños, ordenados desde el más bajo al más alto: insatisfactorio, básico, competente y destacado. Se define el desempeño competente como el esperado para todos los docentes. Cada docente debe participar de este proceso de manera obligatoria cada cuatro años, aunque esto puede variar según sus resultados. En caso de obtener desempeño insatisfactorio o básico, se debe participar de una acción formativa que busca trabajar las necesidades de desarrollo profesional que se evidencian a partir de los resultados. No queda claro, en la normativa, cuál es la consecuencia formativa en caso de tener desempeños esperados o mejores.

Finalmente, la normativa establece causales de salida del sistema en función del resultado. La versión actual fue modificada en el año 2011 por la ley 20.501, donde además se estableció que cada año los directores del sector público podrán proponer al sostenedor el término de la relación laboral de hasta un 5% de la dotación del establecimiento que haya resultado con mala evaluación, es decir, con desempeño insatisfactorio o básico (Art. 7, DFL N°1, 1996). Con estas modificaciones, se aumentaron las consecuencias que tienen los resultados negativos en la evaluación.



También es importante considerar como parte de este diseño inicial del sistema evaluativo lo que ocurrió con dos procesos complementarios del anterior. En primer lugar, en la ley 19.715 en el año 2002, en su título XIV, se crea la Asignación de Excelencia Pedagógica, conocida como AEP. Esta consiste en un bono que se asignaba a los docentes que acreditaban su excelencia a partir de un instrumento, específicamente un portafolio, que medía los conocimientos, habilidades y competencias de aula esperados para sus distintas etapas de desarrollo profesional. De este proceso, podían participar docentes tanto del sistema municipal como particular subvencionado. Asimismo, es importante considerar que el año 2004 se promulgó la ley 19.933 que, en su artículo N° 17, estableció una Asignación Variable por Desempeño Individual, conocida como AVDI. Esta asignación correspondía a un bono que recibían los docentes del sector municipal que tenían buenos resultados en una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos, y que hubiesen obtenido resultado competente o más en la ED. Estos dos procesos, AEP y AVDI, correspondían a las bonificaciones a las que podían optar los/as docentes para mejorar sus sueldos a partir de resultados en evaluaciones masivas.

Mientras, durante el segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se establece una serie de importantes modificaciones al sistema educativo donde se puede destacar: la ley 20.845 de 2015, conocida como la ley de inclusión, que acabó con la selección en los establecimientos públicos, puso fin al copago en los establecimientos de administración particular subvencionada; y la ley 21.040 de 2017, que creó los Servicios Locales de Educación Pública que reemplazarán como sostenedores a los municipios. En este contexto, el año 2016 se promulga la ley 20.903, que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y establece múltiples modificaciones a la normativa relativa a los/as docentes. Principalmente, modificará el Estatuto Docente, donde, en el título III, establecerá el Sistema de Desarrollo Profesional Docente que tiene "...por objeto reconocer y promover el avance de los profesionales de la educación hasta un nivel esperado de desarrollo profesional, así como también ofrecer una trayectoria profesional atractiva para continuar desempeñándose profesionalmente en el aula" (República de Chile, 1996).

Como parte de la creación de este sistema, se define una serie de programas y procesos que tienen como objetivo central favorecer y fomentar el desarrollo profesional de los/as docentes, donde se destaca, entre otros aspectos: establecer el plan local de formación para el desarrollo profesional dentro del Plan de Mejoramiento Educativo que deben elaborar e implementar los establecimientos educativos, que busca poner en la escuela un énfasis en el desarrollo de los/as docentes; también establecerá que solo las universidades acreditadas por el sistema de acreditación nacional pueden dictar carreras de pedagogía; y establecer el derecho a la inducción para los/as profesionales que entran al sistema. Asimismo, la ley 20.903 modificará diversas normativas que, a diferencia de lo que ocurre con la ED, establecen un sistema de evaluación en un contexto general de desarrollo profesional (Art. 19, DFL N°1. Estatuto de los Profesionales de la Educación, 1996).

Para lograr el objetivo antes mencionado, por una parte, se derogó las normativas que establecían AEP y AVDI y se establecieron nuevos instrumentos de evaluación, en el artículo 19 k del Estatuto Docente: un instrumento de evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos (ECEP) y un portafolio profesional de competencias pedagógicas. En particular, sobre este segundo



instrumento, se indica, en el artículo 19 L, que deberá ser el mismo que se aplica según el artículo 70 (ED) y que deberá aplicarse en la misma oportunidad a los/as docentes. Con esto, se buscaría no duplicar las tareas evaluativas de las que debería participar cada docente. Otra característica de este sistema evaluativo que lo diferencia del fijado en el artículo 70 es que aplica a docentes que se desempeñan en el sistema público (municipales y servicios locales) y privado con financiamiento público (particulares subvencionados y administración delegada). A este nuevo proceso evaluativo, se le llamó Sistema de Reconocimiento (Art. 19, DFL N°1. Estatuto de los Profesionales de la Educación., 1996).

Finalmente, uno de los aspectos más relevantes de la ley fue que estableció lo que se conoce en el sistema educativo como la Carrera Docente, que corresponde a 5 tramos en los que avanzan, sin posibilidad de retroceder, los/as docentes a partir de sus años de experiencia y los resultados de sus instrumentos de evaluación. Cada tramo implica una asignación monetaria mayor que el tramo previo. En esta normativa, también se incluye la posibilidad de salida del sistema por parte de los/as docentes que no cumplan con los desempeños esperados en los instrumentos (artículo 19 S del Estatuto Docente).

Tensiones políticas

Como se mencionó previamente, el tema de la “doble evaluación” tiene mucha relevancia para el sistema educativo chileno. Esto se observa a partir de distintas disputas y anuncios que han realizado en los últimos años algunos actores relevantes del sistema. Así, en primer lugar, se debe atender a lo que plantea el mayor gremio de docentes del país, el Colegio de Profesores. En el año 2019, se realizó una importante paralización de los docentes de este gremio; una de las demandas correspondía al fin de la “doble evaluación”, lo que fue acogido por el Ministerio de Educación para buscar destrabar el conflicto. Así, este se comprometió a ingresar a finales de dicho año un proyecto de ley para derogar la ED manteniendo la Carrera Docente (Ministerio de Educación, 2019). Según se indicaba, estas modificaciones regirían a partir de 2020. Este proyecto nunca fue ingresado al Congreso. Así, esta demanda se ha mantenido, siendo tema de la primera reunión oficial que el Colegio de Profesores sostuvo con el actual Ministro de Educación (Colegio de Profesores TV, 2022).

Asimismo, se observa en el Gobierno una postura a favor de derogar la ED. En primer lugar, esto se menciona en el Programa del Presidente Gabriel Boric (Equipo programático candidato Gabriel Boric, 2021) y fue mencionado, además, en la cuenta pública del 01 de junio de 2022 (Gobierno de Chile, 2022). Esto también fue reforzado por la nueva Directora del CPEIP, en una nota en el diario El Mercurio del día 20 de marzo, donde se indica que se “...trabajaré para apoyar el reemplazo del sistema de evaluación nacional, pues terminaremos con la doble evaluación docente...” (Gotschlich, 2022).



Sección 3: Metodología y respuestas

En esta sección, se presentará la metodología a utilizar para observar la problemática de la ED y su eventual derogación. Para responder a la pregunta, se analizará qué dice la literatura sobre el diseño de políticas públicas, especialmente en lo que respecta al problema de la combinación de políticas y la efectividad de las mismas. Esta perspectiva es útil ya que permite mirar críticamente el problema central: cómo la combinación de dos políticas ha traído problemas tanto en la implementación como en la legitimidad de estas, dificultando sus propósitos y objetivos. Como se indicó, el problema en cuestión corresponde a la combinación de dos políticas, esto es lo que tensiona al sistema. Tanto es así, que en el discurso público se le conoce como “doble evaluación”.

En los últimos años, hay un interés renovado por analizar las políticas públicas a partir de sus diseños, buscando identificar estrategias y prácticas que ayuden a crear políticas efectivas (Compton, Luetjens, & ‘t Hart, 2019; Howlett & Mukherjee, 2018). En esta línea, se revisarán las normativas en cuestión principalmente desde dos perspectivas: revisando las distintas posibilidades e implicancias de la combinación de políticas públicas, esto siguiendo principalmente a Howlett (2018), con un énfasis especial en el concepto de *layering* según la formulación de Capano (2019); y la efectividad de las políticas, desde la perspectiva de Compton, Luetjens, & ‘t Hart (2019).

Si bien las metodologías vinculadas al análisis del diseño de políticas públicas son valoradas en la actualidad, deben considerarse ciertas limitantes importantes levantadas por los mismos avances en la disciplina. Así, si bien estos estudios permiten observar líneas generales de avances y recomendaciones, se debe tener en constante consideración el contexto, es decir las posibilidades, necesidades, actorías, grupos de interés, entre otros aspectos, de cada realidad y de cada necesidad que va a ser enfrentada por medio de una política pública (Howlett, 2018). Esto tensiona la posibilidad de aplicar reglas generales ya que, si bien una política parece muy apropiada en teoría, puede resultar incluso perjudicial en la práctica.

Combinación de políticas

Actualmente, los estudios sobre el diseño de políticas públicas consideran en sus análisis y propuestas las dificultades políticas e institucionales que en muchos casos impiden la implementación de diseños “desde cero” (Howlett, Mukherjee, & Rayner, 2018). Esto implica que la mayoría de las veces se debe diseñar sobre lo ya presente, por lo que la combinación entre políticas existentes y las deseadas se vuelve un aspecto fundamental del proceso. En esta línea, diversos análisis sobre la mezcla de políticas y la variable temporal permiten observar de qué manera las distintas reglas, instrumentos, consecuencias que definen una política pública pueden verse favorecidas o perjudicadas en sus objetivos con la incorporación o modificación de elementos (Howlett, 2019; Capano, 2019; Howlett, 2018; Howlett & Rayner, 2007; Howlett, Mukherjee, & Rayner, 2018; Howlett & Rayner, 2018). Con todo, en la actualidad, se considera que el diseño no ocurre en el vacío, sino que se encuentra vinculado con las políticas de momentos presentes y anteriores (Howlett, Mukherjee, & Rayner, 2018).

Así, en el estudio de combinación de políticas (Howlett, Mukherjee, & Rayner, 2018), se pueden ver distintos tipos, donde el caso chileno correspondería al llamado *layering*, proceso en el que nuevos objetivos e instrumentos se agregan a las políticas ya existentes, manteniendo las antiguas.

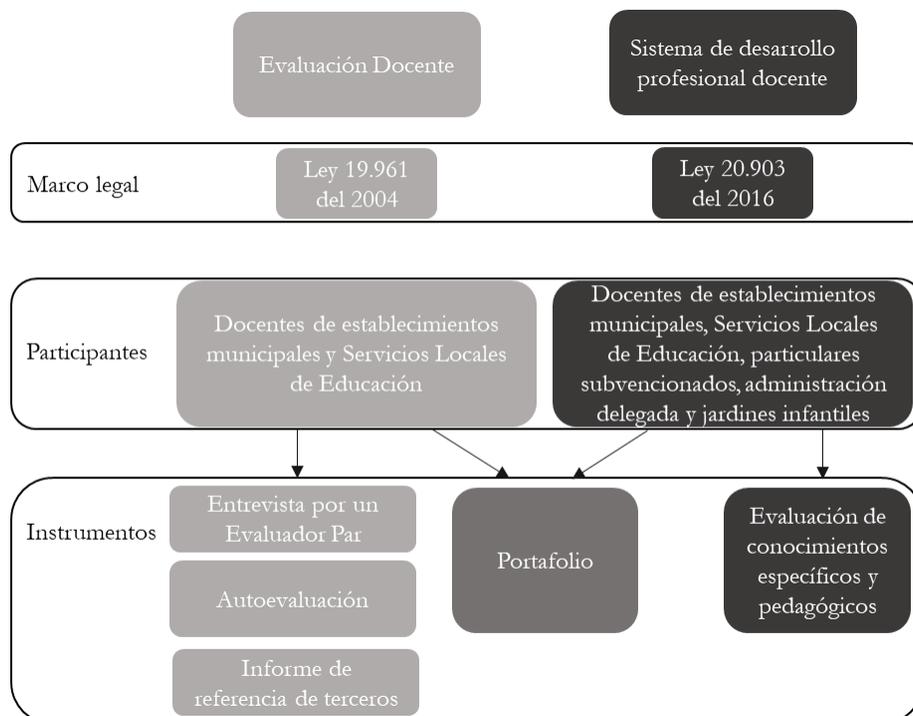


El concepto de *layering* ocupa un lugar muy relevante en los estudios sobre el diseño (Capano, 2019) producto de su extendido uso, perdiendo muchas veces su precisión conceptual y volviéndose simplemente sinónimo de cambio incremental. En este caso, siguiendo a Capano (2019), se entenderá *layering* como el proceso por el cual se agrega algo nuevo a la configuración institucional de cierta política pública. Este proceso tiene el riesgo de incoherencia entre los objetivos de una política y la inconsistencia de sus instrumentos, pero también puede ser una manera, o la única forma, en que efectivamente se mejore una política (Howlett, Mukherjee, & Rayner, 2018).

Al observarse si producto del *layering* las políticas resultantes tienen una relación virtuosa o no, los siguientes conceptos permiten una mirada crítica (Howlett & Rayner, 2018; Howlett, 2018): consistencia, que corresponde a diferentes políticas que se benefician; coherencia, donde diferentes políticas coexisten de manera lógica; y congruencia, donde instrumentos y objetivos trabajan en conjunto.

En Chile, es evidente que ha habido un proceso de *layering* donde el año 2016, con la ley 20.903, se agregó una nueva política para impactar el desarrollo profesional de los y las docentes, lo que implicó, entre otras cosas, eliminar dos procesos (AVDI y AEP) y combinar un nuevo sistema evaluativo (SDPD) con el anterior (ED). En la Ilustración 1, se presentan los dos sistemas evaluativos que están vigentes actualmente en Chile, donde se destaca que, para el grupo de docentes de sostenedor municipal y servicio local, se participa de dos sistemas y se ve que comparten un instrumento, el portafolio.

Ilustración 1. Sistemas de evaluación a docentes en Chile.



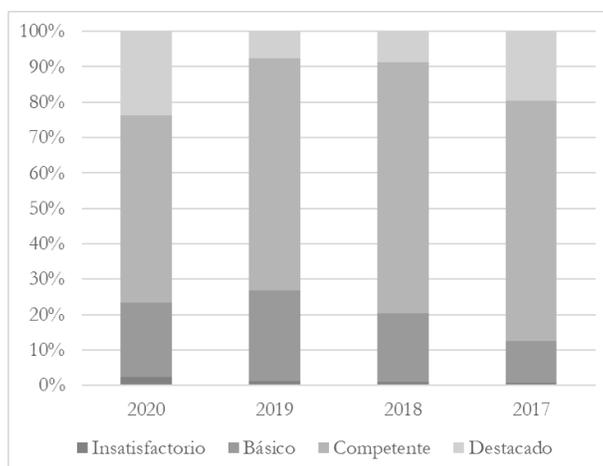


En términos de los objetivos de ambos sistemas, son similares en que ambos apuntan a la mejora de los docentes: fortalecer la profesión docente, por el lado de la ED; y reconocer y promover el avance de los profesionales, por el lado del SDPD. Pero este último, tiene una mirada más amplia, en tanto busca, también, que la docencia sea una profesión atractiva, favoreciendo que las profesoras y profesores se mantengan en ella, a través de distintos programas e instrumentos. Así, en términos de la consistencia, no queda claro cómo la existencia de ambas políticas beneficiaría las políticas docentes, especialmente cuando los objetivos del SDPD parecen incluir a los de la ED, y aquella, además, corresponde a un sistema más completo de incentivos y apoyos a los/as docentes.

Por otra parte, en términos de la coherencia, también se presentan dificultades, ya que el SDPD incluye a todos los docentes del sistema que se desempeñan en establecimientos con algún tipo de subvención del estado, por lo que impacta a cerca del 90% de los docentes del país. Mientras, la ED solo aplica a docentes del sistema público, es decir, cerca del 38% de los docentes. Así, las razones para tener un grupo sometido a dos sistemas no son claras ni evidentes, ni desde las consecuencias, los instrumentos ni los objetivos. La distinción es incluso menos clara al considerar que a partir de la Ley de Inclusión, los particulares subvencionados se encuentran en un proceso progresivo para que no haya ningún tipo de copago, igualando la cantidad de recursos que el estado entrega a sostenedores públicos y privados con financiamiento del estado.

Finalmente, el tema de la congruencia parece ser uno de los más tensionados con la existencia de ambos sistemas. Así, cuando se observa a nivel de los resultados y del uso que el sistema puede hacer de esto, hay diferencias importantes en lo que dicen los distintos instrumentos. En la ilustración siguiente, se presentan los resultados de la ED entre 2017 y 2020, donde se puede observar los altos resultados que obtienen los/as docentes; más del 70% obtiene desempeño competente o más, lo que es considerado el nivel esperado.

Ilustración 2. Resultados en Evaluación Docente 2017 a 2020.



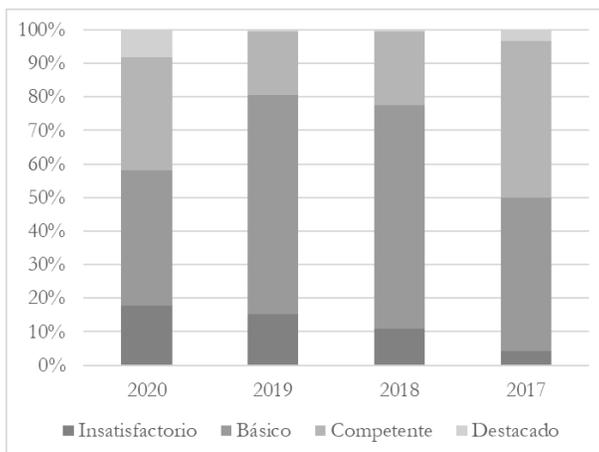
Nota: Elaboración propia a partir de plataforma Datos Abiertos del Mineduc.

Mientras, en la ilustración siguiente, se presentan los resultados del 2017 al 2020 del instrumento Portafolio, utilizado tanto en la ED como en el SDPD, donde se observan los bajos resultados que



obtienen los/as docentes; el año con peores resultados es 2019, donde solo un 20% logra el nivel esperado. Esto contrasta fuertemente con los datos sobre la ED, donde en 2019 más del 70% de los docentes cumple con el desempeño esperado.

Ilustración 3. Resultados en Portafolio 2017 a 2020.



Nota: Elaboración propia a partir de plataforma Datos Abiertos del Mineduc.

Esta diferencia se produce porque, a pesar de que comparten el instrumento portafolio, para la ED, el puntaje final se construye a partir de la ponderación con los otros instrumentos: Autoevaluación (10%); Portafolio de Desempeño Pedagógico (60%); Entrevista del docente evaluado (20%); Informe de Referencia de Terceros (10%). La dificultad, entonces, es que estos dos sistemas entregan información muy distinta sobre la calidad de las prácticas de los y las docentes, lo que, razonablemente dificulta las acciones que se puedan realizar al respecto.

Efectividad

Al momento de observar el diseño de una política, se busca, también, poder indicar si es exitosa, es decir, si cumple con el objetivo propuesto. Para Compton, Luetjens, & 't Hart (2019), esto puede verse entre otros aspectos por su legitimidad política, es decir si los distintos actores involucrados encuentran que es una solución significativa y apropiada.

En esta línea, como se indicó previamente, el año 2018, el mayor sindicato de docentes del país, el Colegio de Profesores, levantó el fin a la “doble evaluación” como uno de sus temas principales en las paralizaciones de dicho año. Esto fue respondido con un compromiso a derogar la ED por parte del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2019), lo que confirmó la falta de legitimidad social del estado actual de las políticas de evaluación a docentes en el país. Además, en su cuenta pública de 2022, el Presidente Gabriel Boric confirmó como una de las medidas de su gobierno el fin a la “doble evaluación” (Gobierno de Chile, 2022). Así, se observa que la necesidad de cambio en el sistema es compartida por fuerzas y actorías políticas de un amplio espectro.



Sección 4: Análisis de las respuestas a la luz de las tensiones

Según lo presentado en el punto anterior, las políticas públicas chilenas de evaluación a docentes, que buscan impactar positivamente su desarrollo profesional, deben ser modificadas. Esto, ya que producto del *layering* hay problemas de consistencia, coherencia y congruencia entre objetivos, población y sus instrumentos y han perdido su efectividad por efecto de su deslegitimación. A continuación, se desarrollará la propuesta de nueva forma que deberían tener las evaluaciones a docentes en Chile.

Fin a la “doble evaluación”

En el año 2016, cuando se instala el SDPD, parte importante de las modificaciones realizadas al sistema docente en Chile aparecían como propuesta en los resultados que tuvo la revisión por parte de la OECD del sistema de evaluación a docentes de nuestro país (Santiago, Benavides, Danielson, Goe, & Nusche, 2013). Esta revisión, entre otros aspectos, valoró el sistema de evaluación chileno y los instrumentos utilizados, pero veía la necesidad de simplificarlo, modificar la entrega de bonos e implementar una carrera docente, en un sistema más coherente. Así, la OECD proponía modificaciones que pusieran a Chile en línea con lo que ocurre en otros sistemas educativos del mundo. En este sentido, la eliminación de AVDI y AEP aportaron en gran medida a la simplificación del sistema, pero como se vio en la sección anterior, la mantención de la ED prácticamente intacta ha generado múltiples complicaciones.

La postura expresada por el Ministerio de Educación para poner fin a la “doble evaluación” ha sido la derogación de la ED. Esto es razonable ya que se cuenta con dos sistemas evaluativos, donde uno está enmarcado en un contexto de desarrollo profesional docente coherente con recomendaciones de la OCDE y en línea con otros sistemas educativos del mundo; y el otro, que aplica a solo un subconjunto de los docentes, se diferencia notoriamente de otros sistemas internacionales (Cruz-Aguayo, Hincapié, & Rodríguez, 2020) y tiene consecuencias formativas poco claras.

La derogación de las reglas de funcionamiento y participación, entonces, resolvería los problemas de consistencia, coherencia y congruencia, pero plantea el problema de los instrumentos de la ED que dejarían de aplicarse y su potencial aporte formativo a los/as docentes. Esto se revisará en el apartado siguiente.

Instrumentos de evaluación

A partir de lo indicado en el punto anterior, la simple derogación de la ED significaría concretamente la pérdida de los tres instrumentos que no se utilizan en el SDPD (Autoevaluación, Entrevista del docente evaluado, Informe de Referencia de Terceros). Como se verá a continuación, al considerar la experiencia internacional y estudios sobre los resultados de los instrumentos, es poco aconsejable perder estos instrumentos, ya que se pueden reorientar para reforzar sus aspectos formativos logrando que favorezcan los objetivos del SDPD.

En el mundo¹, hay variado uso de instrumentos de evaluación a docentes (Cruz-Aguayo, Hincapié, & Rodríguez, 2020) donde destacan dos de los sistemas educativos con mejores resultados: Corea y

¹ Los países mencionados en esta sección se encuentran por sobre el promedio OCDE en todos sus resultados en las pruebas 2018 de competencia lectora, matemática y ciencias naturales (Agencia de Calidad de la



Singapur. En el primero, se utiliza la observación de clase, los portafolios docentes, autoevaluación y los resultados estudiantiles; mientras que, en el segundo, se utiliza la observación de clase, los portafolios docentes, los resultados de exámenes a estudiantes y la autoevaluación. Mientras, en Reino Unido y Ontario, se utiliza la observación de clases como el instrumento clave del proceso.

En este punto, además, es importante destacar lo que la investigación ha observado con respecto a los instrumentos de evaluación utilizados en el país. Así, Taut y otros (2014) analizó el vínculo entre los distintos instrumentos de la Evaluación Docente con los desempeños de los estudiantes a través del SIMCE, con un modelo de valor agregado. Acá se observó que el instrumento portafolio es el que más claramente correlaciona con los resultados de los/as alumnos/as, validando este instrumento. Mientras, no se observó una correlación entre resultados de los estudiantes y los otros instrumentos: la autoevaluación, informe de referencia de terceros y la entrevista por el evaluador par.

De la misma manera, Borg (2018) analiza distintos instrumentos de evaluación a docentes, donde se destaca que hay relativo consenso en la literatura sobre la utilidad de tener un instrumento de autoevaluación, pero que los resultados entregados son poco apropiados en un contexto de altas consecuencias y serían más útiles en un ambiente netamente formativo. Asimismo, al analizar la entrevista que hace un docente par, esta se presenta como un instrumento útil, si bien poco utilizado, que puede aportar al desarrollo profesional en la medida que sea hecho con entrenamiento y recursos adecuados.

Según lo indicado, entonces, la recomendación es desligar estos instrumentos de evaluación de las altas consecuencias que dificultan su objetivo y vincularlos con procesos formativos. En este sentido, lo coherente sería incorporar estos instrumentos en el contexto del SDPD, es decir, que sean parte de un sistema formativo, que cuenta con otros componentes que se potencien y vinculen directamente. Así, por ejemplo, podrían reorientarse y ser incorporados al Plan de Formación Local, que deben elaborar los establecimientos como parte de su Plan de Mejoramiento Educativo y que busca dar un fuerte componente local al desarrollo profesional de las y los docentes.

Educación, 2019). Son, según los estándares internacionales, sistemas educativos con altos resultados, por lo que son un buen punto de comparación para el uso de instrumentos en Chile.



Sección 5: Conclusiones

En el presente documento, se revisó la problemática en torno a los sistemas evaluativos en el país y la llamada “doble evaluación”. Esta se habría generado por un proceso de *layering* que, al agregar elementos al sistema, dificultó la consistencia, coherencia y congruencia entre las distintas políticas existentes. Además, se puso en cuestión la efectividad, en tanto no tiene legitimidad para los distintos actores involucrados.

Como se observó, hay consenso entre distintos actores del sistema, tanto autoridades políticas actuales como el Colegio de Profesores, sobre la utilidad y necesidad de modificar la política de evaluación a docentes. La forma de esta modificación debería ser la derogación de la ED y la reorientación netamente formativa de los instrumentos que no se encuentran en el SDPD, integrándolos en este de manera coherente con otros programas y acciones definidas en la ley.

Se observó que sigue vigente la recomendación realizada por la OCDE que sirvió como antecedente del Sistema de Desarrollo Profesional Docente: dar mayor coherencia al sistema. En esta línea fue un aporte la eliminación de AVDI y AEP, pero la mantención de la Evaluación Docente parece desatender esta recomendación.

Además, en términos de instrumentos, el que mejor información entrega sobre las prácticas docentes está presente en ambos sistemas, por lo que no hay pérdida en caso de derogación de la Evaluación Docente. Asimismo, la reorientación de los otros instrumentos puede ser un buen elemento para potenciar aspectos formativos del SDPD.

Finalmente, como parte de las extensiones, se puede indicar, la necesidad de seguir investigando el uso y utilidad de los instrumentos, considerar su ventaja en usos más locales, por ejemplo, para potenciar el desarrollo profesional en la escuela. Además, analizar la evaluación de conocimientos, dado que para el caso del instrumento chileno se cuenta con poca información de su utilidad y vínculo con las prácticas pedagógicas. Esto es especialmente llamativo considerando que, en caso de derogación total de la ED, solo quedaría este instrumento y el portafolio como parte del sistema evaluativo. En este contexto, es importante considerar lo indicado en el artículo 19 W del Estatuto Docente, donde se indica que el Sistema de Desarrollo Profesional Docente debe ser evaluado por una organización internacional cada seis años. Esto abre la oportunidad para ver la utilidad de los distintos instrumentos evaluativos y su coherencia, tanto a nivel nacional como internacional, para así definir mejoras sobre uno de los aspectos fundamentales de todo sistema educativo: la formación y el desarrollo de sus docentes.



Bibliografía

- Agencia de Calidad de la Educación. (2019). *PISA 2018. Entrega de Resultados*. Santiago. Obtenido de http://archivos.agenciaeducacion.cl/PISA_2018-Entrega_de_Resultados_Chile.pdf
- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company. Obtenido de <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top>
- Barber, M., Chijioke, C., & Mourshed, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company. Obtenido de <https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better>
- Borg, S. (2018). *Teacher evaluation: Global perspectives and their implications for English language teaching*. Londres: British Council. Obtenido de <https://www.teachingenglish.org.uk/article/teacher-evaluation-global-perspectives-and-their-implications-english-language-teaching>
- Capano, G. (2019). Reconceptualizing layering—From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs. *Public Administration*, 590-604. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12583>
- Centro de Estudios Mineduc. (2022). *Apuntes N° 22*. Obtenido de <https://centroestudios.mineduc.cl/2022/03/07/apuntes-n22-variacion-en-la-informacion-estadistica-de-los-docentes-de-la-educacion-en-desempeno-ano-2021/>
- Colegio de Profesores TV. (18 de Marzo de 2022). SE DESARROLLÓ PRIMERA REUNIÓN OFICIAL ENTRE NUEVO MINISTRO DE EDUCACIÓN Y EL GREMIO DOCENTE. Santiago. Obtenido de <https://youtu.be/jE9OKuwI0XI?t=170>
- Compton, M. E., Luetjens, J., & 't Hart, P. (2019). Designing for Policy Success. *International Review of Public Policy*, 1(2), 119-146. Obtenido de <http://doi.org/10.4000/irpp.514>
- Corvalán, J., Elacqua, G., & Salazar, F. (2009). *El sector particular subvencionado en Chile : tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. FONIDE. Obtenido de <https://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/8886>
- Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D., & Rodríguez, C. (2020). *Profesores a prueba: claves para una evaluación docente exitosa*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.18235/0002149>
- Decreto N° 192. (30 de 08 de 2004). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile.
- Elige Educar y Centro de Políticas Públicas UC. (2018). *Voces Docentes: Tercera versión de la encuesta nacional a profesores y profesoras de aula. Una mirada a la implementación temprana de la Política Nacional Docente*. Santiago de Chile: Elige Educar. Obtenido de



https://eligeeducar.cl/content/uploads/2018/11/Voces-Docentes-III-Tercera-versio%CC%81n-de-la-encuesta-nacional-a-profesores-y-profesoras-de-aula_Informe-vf-1.pdf

Equipo programático candidato Gabriel Boric. (2021). *Propuestas programáticas en Educación - Candidato Gabriel Boric*. Obtenido de <https://boricpresidente.cl/propuestas/propuesta-educacion/>

Gobierno de Chile. (01 de junio de 2022). *Cuenta pública 2022*. Obtenido de <https://www.gob.cl/cuentapublica2022/>

Gotschlich, D. (20 de Marzo de 2022). Nuevo Gobierno planea cambios a la evaluación docente: reenfoque recoge demandas del Colegio de Profesores. *El Mercurio*, pág. C7.

Howlett, M. (2018). The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice. *JOURNAL OF ASIAN PUBLIC POLICY*, 11(3), 245-266. Obtenido de <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1412284>

Howlett, M. (2019). Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design: Resilience, Robustness and the Sequencing of Policy Mixes. *International Review of Public Policy*, 1(1), 27-45. Obtenido de <http://doi.org/10.4000/irpp.310>

Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). *Routledge Handbook of Policy Design*. Nueva York: Routledge.

Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1-18. Obtenido de [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)

Howlett, M., & Rayner, J. (2018). Coherence, Congruence and Consistency in Policy Mixes. En M. Howlett, & I. Mukherjee, *Routledge Handbook of Policy Design* (págs. 389-399). Nueva York: Routledge.

Howlett, M., Mukherjee, I., & Rayner, J. (2018). Understanding Policy Designs Over Time. En M. Howlett, & I. Mukherjee, *Routledge Handbook of Policy Design* (págs. 136-142). Nueva York: Routledge.

Ley 20.529. (27 de Agosto de 2011). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile.

Ley 21.040. (24 de Noviembre de 2017). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile.

Ministerio de Educación. (8 de Julio de 2019). Propuesta del Ministerio de Educación ante el petitorio del Colegio de Profesores de Chile. Chile. Obtenido de <https://media.elmostrador.cl/2019/07/RESPUESTA-MINEDUC-A-PROFES-8-JULIO.pdf>

Ministerio de Educación. (2020). *Resultados Nacionales Evaluación Docente 2019*. Santiago. Obtenido de <https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2020/07/Resultados-Evaluaci%C3%B3n-Docente-2019.pdf>



-
- Ministerio de Educación: 180 años de historia, 180 años de servicio. (06 de 11 de 2017). Obtenido de Revista de Educación: <http://www.revistadeeducacion.cl/ministerio-de-educacion-180-anos-de-historia-180-anos-de-servicio/#:~:text=El%2030%20de%20noviembre%20de,%3B%20Fomento%2C%20y%20Bie%20nestar%20Social>.
- OCDE. (2017). *Educación en Chile*. Obtenido de <https://www.oecd.org/education/educacion-en-chile-9789264288720-es.htm>
- OECD. (2020). An implementation framework for effective change in schools. *OECD Education Policy Perspectives(9)*. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/5cc2d673-en>
- República de Chile. (1996). DFL N°1. Estatuto de los Profesionales de la Educación. Chile.
- Santelices, M. V., Valencia, E., Gonzalez, J., & Taut, S. (2017). Two teacher quality measures and the role of context: evidence from Chile. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 29, 111-146. Obtenido de <https://link-springer-com.uchile.idm.oclc.org/article/10.1007/s11092-016-9247-8>
- Santiago, P., Benavides, F., Danielson, C., Goe, L., & Nusche, D. (2013). *Teacher Evaluation in Chile 2013*. OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264172616-en>
- Taut, S., Valencia, E., Palacios, D., Santelices, M. V., Jiménez, D., & Manzi, J. (2014). Teacher performance and student learning: linking evidence from two national assessment programmes. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 23(1), 53-74. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1080/0969594X.2014.961406>
- Viennet, R., & Pont, B. (8 de Diciembre de 2017). Education policy implementation: A literature review and proposed framework. *OECD Education Working Papers(162)*. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/19939019>