



La Agenda Educativa 2011-2014: El difícil equilibrio entre presión y apoyo

Carlos Concha
Académico Facultad Educación Universidad Alberto Hurtado
Marzo de 2011

1.- Introducción

A mediados de enero, Gobierno y Oposición firmaron el **Protocolo de Acuerdo sobre Calidad y Equidad de la Educación**, que facilitó la promulgación a fines de febrero de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación y estableció un piso de acuerdos políticos acerca de las tareas nacionales que en educación el país debía emprender en el corto plazo.

Sin duda que el Protocolo es un avance relevante en materia de compromisos educativos y llenará gran parte de la agenda de discusión pública del tema, al menos en lo que a iniciativa gubernamental y a discusión legislativa se refiere. Es preciso asignar a ese documento espacios de difusión y análisis, es probable que sea lo más parecido a un acuerdo nacional en educación que se logre alcanzar en estos años.

Entre los acuerdos cabe señalar: (i) el mayor financiamiento a la educación municipal, en especial en relación con las materias de la ley de Calidad y Equidad. Se destaca en esta parte, el compromiso de extender gradualmente el régimen de Subvención Escolar Preferencial (SEP) a la Educación Media; (ii) el compromiso de fortalecer la educación pública, para lo cual el Ejecutivo se compromete a enviar antes de fines de septiembre de este año, un proyecto que aborde la institucionalidad y el financiamiento de la educación municipal, incluyendo fórmulas alternativas a la administración municipal de la educación; (iii) la reforma al Estatuto Docente y medidas para asegurar el mejoramiento del desempeño docente; (iv) medidas para sostener los esfuerzos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación preescolar; (v) otros, entre los que se destaca una preocupación por la educación técnica, por la manera cómo se entregan los resultados del SIMCE, la restitución de la horas de Historia, el fomento del deporte y de la participación de la comunidad escolar.

Este texto se propone analizar los contenidos del Protocolo, desde la perspectiva de la relación entre exigencia/presión y apoyo/desarrollo de capacidades; esta relación resulta crítica; si no somos capaces de equilibrar bien esos polos y si pesan más las estrategias de presión, se corre el riesgo de desatender las instalaciones de las capacidades necesarias que aseguran los cambios que se quieren.

1. ¿Buscando el equilibrio entre exigencia y apoyo?

Los sistemas educativos que han avanzado en logros de aprendizaje, son los que, entre otras variables, han podido equilibrar y articular bien las lógicas de *exigencia/apoyo*¹. Estas se proponen lograr cambios en las prácticas de trabajo docente y en la gestión del sistema en cada uno de sus niveles. Las *exigencias* se refieren a presiones para asegurar la mejora y operan a través de instrumentos como los estándares de aprendizaje, las evaluaciones externas, la comunicación pública de los resultados de esas evaluaciones, los cambios en el currículum, los incentivos al buen desempeño, la rendición de cuentas con consecuencias. El

¹ Cox, C. Formación continua de profesores: la hermana pobre de las políticas educacionales. Prólogo del libro Formación continua de profesores: ¿cómo desarrollar competencias para el trabajo escolar?. Ed. Universitaria, Santiago, 2009.

aprendizaje es que las exigencias no son suficientes para asegurar los cambios en la calidad de los resultados educativos y en los nuevos desempeños que se requiere y que ellas deben ser combinadas con el *apoyo*, que se expresa tanto a través de la definición garantías y resguardo de derechos, financiamiento público, asegurar condiciones de trabajo y recursos para la enseñanza, como a través de la existencia de políticas y estrategias de desarrollo y de creación de capacidades (institucionales y en los actores) y se expresa de manera especial en el mejoramiento del desempeño profesional de docentes, de directores y de equipos directivos para mejorar la enseñanza.

Una primera interrogante en esto es si como país estamos logrado equilibrar bien o no el tema de exigencias (presión) y de apoyo o creación de capacidades en el sistema escolar; una segunda es saber en qué dirección avanza el Protocolo de Acuerdos. El siguiente esquema se propone responder la primera interrogante, considerando los instrumentos de política actual de cuatro componentes centrales del sistema: currículo, docentes, escuelas y agencias nacionales. Ellos no consideran los mecanismos de financiamiento público, ni los aspectos de regulación del sistema escolar.

	Instrumentos	Foco en presión y exigencias	Foco en el apoyo y la creación de capacidades
Currículo			
	Ajuste curricular		
	Mapas de progreso de aprendizaje		
	Estándares de aprendizaje		
	SIMCE		
	Evaluaciones internacionales (PISA, TIMSS, IEA, LLECE)		
	Comunicación de resultados SIMCE		
	Textos escolares		
Docentes			
	Evaluación del desempeño		
	Incentivos al desempeño (AVDI)		
	Acreditación de carreras de formación inicial de docentes		
	Prueba INICIA		
	Becas para formación inicial de docentes		
	Fondos para mejorar la formación inicial de docentes		
Escuelas			
	Plan de mejoramiento SEP		
	Rendición de cuenta pública		
	Plan de Apoyo Compartido del Mineduc. (1000 escuelas)		
	Compromisos de desempeño directores y Jefes Municipales		
Agencias nacionales			
	Ministerio de Educación		
	Consejo Nacional de Educación		
	Superintendencia de Educación		
	Agencia de la Calidad de la Educación		

Es claro que los instrumentos de Currículo tienen el foco en la presión y las exigencias: fijar los aprendizajes, medirlos e informar sus resultados. Los textos aparecen como el principal apoyo, lo que coincide con los estudios sobre este tema. Para muchos docentes, en una medida importante, los textos son el currículo. Como se observa, no obstante su importancia estratégica, hay una manifiesta debilidad en la creación de capacidades de gestión curricular y de evaluación de aprendizajes, tanto en los actores, como en las instituciones escolares².

Respecto de los docentes, las acciones de política aparecen fuertemente enfocadas a la su formación inicial, e incluye tanto estrategias de presión e incentivos, como de apoyo. Respecto del desempeño profesional, claramente su interés es la presión y las exigencias (evaluación e incentivos). Llama la atención que los esfuerzos de actualización y formación continua de los docentes carezcan de una política y estrategias sistemáticas y queden sujetos a decisiones individuales o del empleador, a un empobrecido sistema de incentivos establecido en el Estatuto Docente y a planes de superación profesional en el caso de los docentes calificados en condición insatisfactoria o básica por el Sistema de Evaluación de Desempeño Docente. Estos últimos son de muy bajo costo por participante, no obstante que se reconoce que la falta de competencias docentes es la principal causa de la pobreza de resultados educativos en nuestro país³.

Un escenario de mayor equilibrio se observa en los instrumentos de política enfocados en la Escuela. Parte importante de los instrumentos han sido desplegados por el régimen de subvención escolar preferencial, incluyendo la cuenta pública. Por otra parte, instrumentos como el Plan de Apoyo Compartido está recién iniciándose y los Compromisos de Desempeño para Directores y Sostenedores Municipales, incluidos en la Ley de Calidad y Equidad recién promulgada, todavía no han sido implementados.

La nueva Ley General de Educación (LEGE) reformuló la arquitectura del sistema educacional, tanto en lo que respecta a su estructura, como a sus funciones. En ese sentido, restringió las funciones del Mineduc., creó el Consejo Nacional de Educación, que asumió para el sistema escolar algunas de las tareas que tenía el Consejo Superior de Educación, creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y en él, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad. Todas las nuevas agencias ponen su foco en las exigencias y sólo el Mineduc. es definido como una entidad preocupada del apoyo a las escuelas, tarea que comparte con entidades privadas destinadas a prestar asesoría a los establecimientos educacionales.

Como señala Schwartzman, S. y Cox, C. (2010) "En el presente todo parece marchar a favor de la presión (estándares, medición, rendición de cuentas, contratos de desempeño), pero esto, aunque no se lo busque, resulta en un desequilibrio que afecta –por desatención- a las

² En el pasado, los esfuerzos institucionales por establecer capacidades de evaluación estuvieron dados por el apoyo a los diagnósticos que los establecimientos educacionales realizaban a propósito de la postulación de proyectos a fondos concursables, al régimen de JEC y a la autoevaluación que realizaban como parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Educacional (SACGE). Todas estas iniciativas lideradas por el Mineduc. están discontinuadas. De manera más reciente, el régimen de SEP tiene como uno de los requisitos de ingreso de los establecimientos educacionales, la formulación de un Plan de Mejoramiento, que incluye la realización de un diagnóstico institucional y de aprendizaje de los estudiantes. Para ello, el Mineduc. puso a disposición de los interesados un sitio web, documentación y ejemplos de pruebas para diagnosticar aprendizajes en Lenguaje y Matemáticas de los estudiantes. Estos instrumentos no han sido actualizados. En la actualidad, el denominado Plan de Apoyo Compartido (1000 escuelas el 2011 y 2000 el 2012), contempla la producción de pruebas para ser aplicadas por los docentes, como apoyo a la medición de los avances de aprendizaje logrados por los estudiantes.

³ Debido a sus bajos niveles de cobertura, no resultan suficientes en este aspecto, los esfuerzos del CPEIP para desarrollar programas públicos de perfeccionamiento docente (cursos y post-títulos).

políticas de creación de capacidades, que son más caras, difíciles de instalar y menos visibles para el público, y por lo tanto, menos atractivas políticamente en el corto plazo”⁴.

Estamos frente a un escenario de desequilibrio creciente entre estos dos polos y lo que sigue va a afectar profundamente las relaciones entre los objetivos de la política y los actores del sistema escolar (directivos y docentes). Al respecto, los autores citados proponen la siguiente pregunta de Elmore, “¿Es ético hacer que individuos (...) rindan cuentas por hacer cosas que no saben cómo hacer y que no se puede esperar que hagan, sin conocimientos y habilidades considerables?”⁵

Parece claro que el riesgo del desequilibrio es inmovilizar las posibilidades de mejoramiento de los resultados educativos, con los consiguientes aumentos de los niveles de frustración social y político y de desaliento en las comunidades educativas. De alguna forma esto se está viviendo a propósito del régimen de SEP: uno de sus supuestos sistema es que una escuela asegura buenos resultados a partir del diseño de una estrategia de mejoramiento a mediano plazo (4 años), sobre la base de formular un diagnóstico y un plan de mejoramiento y ejecutarlo. Para ello están los recursos que recibe tanto de la subvención por la cantidad de estudiantes prioritarios que recibe y por la de concentración de alumnos prioritarios. Sin embargo, nada hace pensar que una escuela que no lo está haciendo bien, haga un buen diagnóstico de su situación, se proponga un buen plan de mejoramiento para los siguientes cuatro años y lo ejecute con éxito. Es probable que al cabo de ese tiempo, las cosas no hayan mejorado mucho en esa escuela, si los esfuerzos no se movilizan hacia la creación de capacidades mejoramiento continuo.

En esa misma línea, los recientes resultados del SIMCE en Educación Física y en Inglés, muestran una vez más, que medir es sólo una parte de la tarea, de mucha visibilidad comunicacional, pero vacía si junto con establecer las insuficiencias, no se promueven apoyos serios, viables y persistentes en el tiempo.

3. El Protocolo ¿Sostiene la tendencia al desequilibrio entre presión y apoyo?

Como se señaló, el Protocolo propone cinco áreas de acuerdo generales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación nacional. Varias de ellas fueron incorporadas al Proyecto de Ley de Calidad y Equidad, como decisiones o como promesas de proyectos o como compromisos futuros. Importa revisar las principales, desde la lógica de este análisis, cuán cerca o lejos están las medidas de los polos Presión/exigencias y Apoyo/creación de capacidades⁶.

⁴ . Schwartzman, S. y Cox, C. Las Agendas Pendientes en Educación. P. 18. Revisado en marzo de 2011 en: http://www.schwartzman.org.br/simon/educintrod_c.pdf

⁵ Citado por M. Fullan, Change Forces with a Vengeance, p. 56 en Schwartzman, S. y Cox, C., op. cit., p. 18

⁶ Este análisis deja fuera el grupo de “Otras Medidas”. Por su carácter misceláneo, ellas merecen un comentario aparte.

Ámbito	Medida	Foco en Presión/ exigencias	Foco en Apoyo/creación de Capacidades
Mayor financiamiento y aportes a la educación municipal	<ul style="list-style-type: none"> Fondo transitorio concursable de apoyo a la mejora de la calidad de la educación municipal (2011 a 2013). 		
	<ul style="list-style-type: none"> Fondo de apoyo a municipios por costos asociados al Plan de Retiro de 13.000 docentes 		
	<ul style="list-style-type: none"> Extensión gradual de la cobertura de la SEP partiendo con 1º Medio el 2015 y llegando a Cuarto Medio el 2017. 		
	<ul style="list-style-type: none"> Incremento en un 20% de la subvención por concentración de alumnos vulnerables atendidos en el régimen SEP. 		
	<ul style="list-style-type: none"> Se creará una subvención adicional para la clase media. 		
Fortalecimiento de la Educación Pública	<ul style="list-style-type: none"> Un proyecto de ley, antes del 30 de septiembre de 2011 para mejorar la administración de la Educación Pública que establezca fórmulas alternativas a la administración municipal. 		
	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar que los establecimientos públicos ofrezcan desde pre kínder a cuarto medio. 		
	<ul style="list-style-type: none"> Extender de 1000 a 2000 establecimientos de bajo desempeño y alta vulnerabilidad con Plan de Apoyo. 		
Carrera y formación docente	<ul style="list-style-type: none"> Antes del 1º de marzo de 2012 se enviará proyecto de ley para modernizar la carrera profesional docente 		
	<ul style="list-style-type: none"> Incremento en un 30% de la Asignación Variable de Desempeño Individual para docentes que ejercen en establecimientos de alto índice de vulnerabilidad 		
	<ul style="list-style-type: none"> Reformulación de la evaluación de desempeño docente y de las consecuencias de sus resultados 		
	<ul style="list-style-type: none"> Incentivar, con recursos SEP, la contratación de profesores ayudantes en establecimientos 		

	con mayor número de alumnos vulnerables.		
	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del sistema de acreditación para instituciones que ofrecen carreras de formación docente. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios de desempeño para potenciar los programas de formación inicial de docentes 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Perfeccionar la Beca Vocación de Profesor 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del rol de los directores 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Programas piloto de acreditación de directivos y de formación en liderazgo directivo. 		
Educación Preescolar	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor presupuesto para ampliar cobertura y calidad 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de la institucionalidad del sistema de financiamiento público de la educación preescolar 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de los establecimientos de educación parvularia al Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación 		

Los temas de Financiamiento a la Educación Municipal y Fortalecimiento de la Educación Pública Municipal, están claramente orientados al *Apoyo y a la Creación de Capacidades*; los otros 2, en cambio, parecen mucho más cercanos al foco *Presión/Exigencias*. Esto es especialmente claro en el ámbito Carrera y Formación Docente. Parece ser que la creencia predominante es que nuestros docentes y directores van a mejorar su formación inicial y su trabajo por buenos sistemas de evaluación de desempeño e incentivos económicos; y respecto de su formación inicial, por buenos sistemas de acreditación de las universidades y por la difusión pública de los resultados de la Prueba Inicia.

Si se acepta que las capacidades y desempeños de docentes y de directivos son los principales factores que contribuyen al éxito de los aprendizajes de los estudiantes en las escuelas, debiera esperarse, en consecuencia, que ellos sean el núcleo principal de los esfuerzos de una bien pensada reforma educacional. Si hay una materia en la que los esfuerzos por equilibrar *presión y apoyo* debieran ser importantes, es precisamente ésta. No obstante esto, este ámbito continúa siendo débil en políticas, en estrategias o en programas. La SEP incluye recursos que los establecimientos educacionales pueden ocupar en estos temas, pero condiciones de desempeño como la proporción de tiempo dedicado al trabajo en aula y tiempo de preparación de la enseñanza, el trabajo en equipo, o los programas de actualización disciplinaria de docentes, los programas de liderazgo y gestión curricular y de la enseñanza, el acompañamiento a los docentes que recién se inician u otros programas de formación continua, apenas son insinuados o definitivamente son ignorados por las políticas públicas en los últimos años.