

POLITICA SOCIAL EN EDUCACION: EQUIDAD, CALIDAD, CUALIDAD.

El énfasis en la calidad no excluye ni deja en posición secundaria a la equidad. Por el contrario, no hay avance en la calidad promedio o en la calidad del conjunto del sistema educativo si no se resuelven los problemas de la desigual distribución de la calidad educativa. El problema de la calidad se juega en la educación de mayorías y no en la educación de las élites.

1. LA EDUCACION: UN ASUNTO PUBLICO

Un supuesto de este artículo es que la educación es una función o una actividad propia del ámbito público. Esta distinción no es ociosa, porque hay quienes sostienen una visión de la educación

como un asunto no público, privativo de los que educan y de los que aprenden o de las familias de los que aprenden.

Sin perjuicio de la libertad de enseñanza, que permite a todos los habitantes del país la facultad de abrir y mantener establecimientos educacionales, sin más limitaciones que las relativas "al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres", y del derecho y el deber de los padres respecto a la educación de sus hijos, la Constitución implícitamente la ubica como una cuestión pública cuando crea la figura del "reconocimiento oficial" de los establecimientos de educación formal, cuando ordena que la ley fije los requisitos para obtener dicho reconocimiento y cuando atribuye al Estado un conjunto de competencias en relación con la educación.

La Constitución prescribe que el Estado debe prestar protección al derecho y al deber de los padres de educar a sus hijos, establece la obligatoriedad de la educación básica y, para hacerla efectiva, ordena al Estado mantener un sistema gratuito y, por último, asigna al Estado una responsabilidad de fomento de la educación en todos sus niveles. Por otra parte, las normas interna-

IVAN NUÑEZ PRIETO
Asesor Ministro de Educación.
Ministerio de Educación.

cionales vigentes en el país y la propia normativa chilena reconocen el derecho a la educación, como un derecho que hay que asegurar a todos los habitantes del país.

En el país circula legítimamente una concepción de la educación como una actividad que se desarrolla de acuerdo a las reglas del libre mercado, pero también es cierto que históricamente y al presente la educación es objeto de una política pública estatal, hecho que es independiente de si el Estado mantiene o administra directamente centros educativos. Es más, el Estado chileno entiende el desarrollo educacional como una de sus varias políticas de carácter social.

No obstante, la política pública de educación en Chile es más que una política social. Hay consenso en que es parte de una política económica que apunta a un nuevo tipo de desarrollo para el país, en términos de sustentabilidad y efectiva competitividad en un contexto de globalización. Es parte de una política de desarrollo científico-tecnológico porque la producción de conocimiento en Chile en alta medida radica en la educación superior. Es parte también de un esfuerzo de gobernabilidad democrática, que debe cimentarse en la cohesión social y en la educación ciudadana.

La prioridad asignada a la educación por el Estado y por la sociedad civil y las familias puede explicarse por la amplia gama de efectos que el país espera obtener de una educación de calidad similar para todos.

Este artículo se referirá a la política educacional como política social, es decir, a la voluntad estatal de intervenir en la educación, en el entendido que la educación formal y la capacitación son instrumentos o mecanismos privilegiados para lograr equidad social.

Sostendremos que, sin perjuicio que el Estado sigue utilizando instrumentos tradicionales de política social, a veces de modo innovador, hay importantes giros y novedades en la concepción y el modo de hacerla. Entre los más importantes están el empleo del criterio de discriminación positiva en vez del histórico igualitarismo, el énfasis puesto en la calidad por sobre el tradicional énfasis en la extensión, énfasis que es llevado al límite de proponer una transformación cualitativa de la educación, sin abandonar y por el contrario, hacer más efectiva la noción de equidad. Por último, una visión descentralizadora del Estado y la promoción de la iniciativa y la responsabilidad de la sociedad civil, contribuyen también a caracterizar la nueva política social en educación.

2. LA POLÍTICA SOCIAL DE EDUCACIÓN EN LOS AÑOS 90: SU CONTINUIDAD

Los gobiernos democráticos han puesto a la *equidad social* como uno de los principios y de los criterios orientadores de su política de educación.

Se dice con frecuencia que el gran desafío de los años 90 es el de mejorar la *calidad* de la educación e incluso, el de cambiar su *cualidad*. Esto es así, tanto porque ya no tienen urgencia o relevancia los problemas de acceso o de cobertura del sistema educativo, en virtud de las fuertes expansiones de las décadas anteriores, como por el tipo de exigencias a la educación que hacen las recientes transformaciones de toda índole en el mundo y en el país. Lo anterior no

implica que no haya problemas de acceso o cobertura (a los cuales habrá referencias más adelante). Se trata de un problema de énfasis.

El énfasis en la calidad no excluye ni deja en posición secundaria a la equidad. Por el contrario, no hay avance en la calidad promedio o en la calidad del conjunto del sistema educativo si no se resuelven

los problemas de la desigual distribución de la calidad educativa. El problema de la calidad se juega en la educación de mayorías y no en la educación de las élites.

Para expresarse como política de equidad, la política educacional de los años 90 usa una combinación de medios y estrategias. En esta materia - como en otras - hay continuidad y cambio.

2.1 LA GRATUIDAD DEL SERVICIO EDUCATIVO PÚBLICO

Siguiendo una antigua tradición de protección e intervención estatal para asegurar el derecho a la educación, el Estado sigue utilizando algunos de los mecanismos tradicionales para facilitar la equidad. En primer lugar, mantiene la *gratuidad*. Más específicamente, ofrece una amplia oferta de

“El énfasis en la calidad no excluye ni deja en posición secundaria a la equidad. Por el contrario, no hay avance en la calidad promedio o en la calidad del conjunto del sistema educativo si no se resuelven los problemas de la desigual distribución de la calidad educativa. El problema de la calidad se juega en la educación de mayorías y no en la educación de las élites”.

educación gratuita en los niveles parvulario y básico. Aunque la educación media ofrecida en establecimientos públicos no es jurídicamente gratuita, es una educación de muy bajo costo. Un 91% de los escolares de básica y media se educan gratuitamente o a muy bajo costo, gracias al esfuerzo estatal para mantener establecimientos subvencionados.

En cambio, se ha roto la tradición de educación superior pública gratuita y se ha instaurado, desde 1975, el carácter pagado de ésta. El supuesto de este cambio -así como del que establece el llamado "financiamiento compartido" en la educación escolar- es que la equidad se asegura mejor logrando que los sectores que pueden aportar al financiamiento de la educación pública, compartan dicho esfuerzo con el Estado, para facilitar la gratuidad y el apoyo preferente a quienes no pueden aportar.

2.2 LA OFERTA DE ACCESO A LA ESCOLARIDAD

Otro mecanismo tradicional de ampliar la cobertura es el de crear o ampliar establecimientos o cupos escolares mediante la inversión y el gasto estatal.

Aunque la ampliación se ha hecho lenta en algunas áreas del sistema educativo, sigue siendo imperativa en el caso del nivel preescolar, en que sólo un 27% de los menores de seis años es atendido institucionalmente, o en el caso de la educación media, en que la cobertura beneficia sólo a un 75% de los jóvenes de 14 a 17 años. Por otra parte, los desplazamientos demográficos crean inesperadas demandas locales que tensionan la capacidad instalada del sistema escolar.

La tendencia histórica del Estado que directamente construía escuelas y liceos mediante entidades centralizadas, ha sido reemplazada por el apoyo financiero estatal para que los sostenedores puedan hacer frente a las necesarias inversiones.

El principal mecanismo específico es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, del cual los municipios pueden obtener financiamientos para reparar o ampliar establecimientos o para construir nuevos centros. El MINEDUC ha dispuesto también de algunos recursos para reparaciones y ampliaciones y las municipalidades frecuentemente hacen inversión con

recursos propios. Incentivados por las subvenciones de comienzos de los años 80, muchos sostenedores privados contribuyeron también a expandir la capacidad instalada. La inversión pública en infraestructura educacional se ha quintuplicado desde 1990 y la tendencia es a hacer mayores inversiones, a partir del compromiso de ampliar la jornada diaria de atención escolar, como se explicará más adelante.

Por otra parte, la existencia de una subvención educacional que es extensible según demanda, garantiza el financiamiento de los gastos básicos de operación para todo establecimiento nuevo o para los antiguos que deseen ampliar su oferta. Entre 1990 y 1997, la subvención por alumno se habrá incrementado en 94% real.

La innovación reside en que el Estado ha renunciado a toda pretensión monopólica en esta materia. Desde comienzos de los 80, se ha estimulado la participación privada en la oferta de educación gratuita o semigratuita, mediante un régimen de subvenciones equivalentes para los sectores público y particular. Así, sólo un 57% de la oferta de educación básica y media es llenada por establecimientos estatales descentralizados (municipales) y el resto es de responsabilidad privada, con o sin aporte estatal.

2.3 LA PROVISION ESTATAL DE APOYO E INSUMOS

Un tercer mecanismo tradicional de favorecer la equidad es la provisión casi universal o masiva de ciertos insumos o apoyos que facilitan la incorporación o la permanencia en las aulas. Esta tendencia, que se había deteriorado en la década anterior, ha sido potenciada en los años 90.

En este sentido, se ha pasado de la distribución de 1.300.000 textos gratuitos en la educación básica en 1990 a más de 6 millones de textos en 1996 y de 400.000 a 800.000 raciones diarias de alimentación escolar (que, además, se han extendido de básica a media). Se ha montado un programa incremental de salud escolar para todos los niños de básica subvencionada, que cubre los problemas de visión, otorino y motor postural. Existen otros diversos programas asistenciales para los diversos niveles del sistema, con coberturas plenas o amplias para quienes tienen determinadas necesidades.

Otra significativa distribución es la de "bibliotecas de

aula", conjunto de libros principalmente de ficción, destinados a incentivar el gusto por la lectura. En 1997, disponen de bibliotecas de aula todos los cursos de 1° a 7° básico y en 1998, se completarán en el 8° grado.

3. LO NUEVO EN LA POLITICA SOCIAL DE EDUCACION

3.1 LA DISCRIMINACION POSITIVA

La principal peculiaridad de las políticas de equidad en educación en los años 90 es la aplicación del principio de discriminación positiva. Los recursos y la acción pública no tienen que distribuirse de manera igualitaria. Una política de equidad puede y debe discriminar, en el sentido de canalizar preferentemente los recursos y los apoyos públicos hacia quienes los necesitan más: los más discriminados, los más vulnerables y los que están en situación de mayor déficit. En educación, esta posición ha sido consistentemente llevada a la práctica, como se verá más adelante.

3.2 CALIDAD EN LOS SECTORES MAS POBRES

Por otra parte, en esta década la equidad se ha perseguido principalmente a través de fuertes esfuerzos de mejoramiento de la calidad de la oferta educativa en favor de los sectores más pobres. Es más, desde 1995 el mejoramiento de la calidad ha dado un salto adelante y se ha convertido en un esfuerzo de cambio de la cualidad, en otros términos en el inicio formal de una Reforma Educativa que incorpora, mantiene y hace más efectivo el criterio de equidad.

3.3 DESCENTRALIZACION Y NUEVO ROL DEL ESTADO

Por último, la equidad es promovida por un Estado que está transitando desde su condición centralista y administrador directo de servicios, a

una creciente descentralización, que significa transferir poderes y competencias a entidades territoriales y diversificar y externalizar la institucionalidad que ejecuta políticas y programas sociales. Se ha utilizado con propiedad la metáfora de "un Estado timón y no remero", para significar que, antes que instrumentos puramente normativos o más que distribución paternalista de crecientes recursos, el Estado empieza a cumplir un rol animador, proveedor de incentivos y apoyos a las acciones de la sociedad civil, sin perjuicio de mantener y refinar funciones de evaluación, información pública y regulación.

3.4 LA NUEVA POLITICA SOCIAL EN ACCION

Algunos ejemplos de políticas, programas o iniciativas estatales de nuevo tipo orientadas a promover calidad con equidad en educación:

i) Extensión, diversificación y mejoramiento de la educación preescolar

Teniendo en cuenta los requerimientos de desarrollo de los niños menores de seis años, el carácter estratégico de la educación preescolar para el éxito en la escuela básica y la necesidad de apoyar a las madres que trabajan en el cuidado de sus hijos menores, el Estado sostiene una reiterada política de oferta de educación preescolar gratuita destinada preferencialmente a párvulos provenientes de familias de bajos recursos.

Dicha oferta logra atender aproximadamente al 27% de los niños menores de seis años y particularmente al 80% de los niños de cinco años, la edad inmediatamente anterior al ingreso a la escolarización básica. La mayor parte de la atención preescolar incluye también beneficios de alimentación y salud, y

"Una política de equidad puede y debe discriminar, en el sentido de canalizar preferentemente los recursos y los apoyos públicos hacia quienes los necesitan más: los más discriminados, los más vulnerables y los que están en situación de mayor déficit".

programas especiales y no convencionales dirigidos a determinados grupos más vulnerables, como los hijos de madres jefas de hogar o de madres "temporeras", o los niños de áreas rurales o de ciertos grupos étnicos.

Lo nuevo en este ámbito ha sido un esfuerzo por incrementar las coberturas, sea mediante la gradual extensión de las redes de atención institucionalizada o convencional (salas cunas, jardines infantiles y cursos parvularios anexos a las escuelas básicas) o mediante programas no formales o no convencionales con agentes y estrategias distintas a las tradicionales. También es nueva una política de apoyo estatal al mejoramiento de calidad en este nivel, con prestaciones como la "biblioteca de aula" en cada uno de los cursos del 2° nivel de transición.

ii) Mejoramiento de calidad e innovación en el servicio a poblaciones vulnerables

a) El Programa de las 900 Escuelas

Destinado a apoyar técnicamente, a mejorar la infraestructura y otros apoyos dirigidos a establecimientos básicos que atienden al 10% de la matrícula en condiciones de mayor riesgo educativo; y

El P-900 es un ejemplo de intervención directa del centro del sistema, focalizado en las escuelas gratuitas del país en las que se han detectado más bajos aprendizajes y mayor pobreza. El Programa busca mejorar los rendimientos en lenguaje y en matemáticas, así como la autoestima y capacidad de comunicarse de los niños de 1° a 4° básico. Su estrategia descansa en la renovación de las orientaciones y métodos del sistema de supervisión de las escuelas, la contratación de monitores entre jóvenes de la comunidad que han finalizado su educación secundaria para apoyar el trabajo docente con los alumnos

más rezagados, y una fuerte inyección en textos renovados y materiales educativos a las escuelas. Contempla también una importante inversión en infraestructura.

b) El Programa MECE Básica Rural

Consiste en un paquete de intervenciones destinadas específicamente a las escuelas rurales multigrado (con uno, dos o tres docentes), que coinciden en atender al segmento de escuelas más aisladas, más deficitarias y con poblaciones más pobres.

Consiste en una estrategia de intervención que combina una propuesta curricular que articula la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento que debe comunicar la escuela; el diseño y producción de textos y materiales didácticos coherentes con tal propuesta; y capacitación docente que busca superar el aislamiento del profesor rural y proveerlo de conceptos y herramientas metodológicas relevantes, a través de un trabajo permanente de agrupaciones de profesores rurales por localidad, que se han rotulado como "microcentros de coordinación pedagógica", que se reúnen con periodicidad para seguir la puesta en práctica de las innovaciones bosquejadas.

c) El Programa de Reforzamiento Pedagógico

Desde 1995, se entregan recursos para una atención docente especial a los alumnos de más bajo rendimiento en las escuelas básicas subvencionadas.

iii) La Jornada Escolar Diaria Completa para Todos

Este es un programa que crea nuevas condiciones educacionales, con un fuerte componente de

equidad, ya que procura pasar del régimen de doble turno a otro de jornada extensa, lo que permitirá aumentar la disponibilidad de tiempo escolar de aprendizaje y enriquecer la oferta curricular para los estudiantes de la educación básica y media masiva. Este ambicioso esfuerzo significa equiparar la disponibilidad de tiempo escolar de formación entre la educación privada pagada y la educación subvencionada. En otros términos, los casi tres millones de alumnos de esta última, en un plazo prudente, tendrán acceso a una atención diaria completa (en vez del doble turno) que era una oportunidad reservada hasta ahora a los 280.000 alumnos de establecimientos financiados por sus padres.

La Jornada Escolar Diaria Completa posibilita: i) la atención de un sólo grupo de estudiantes por establecimiento; ii) asegurar acciones dirigidas de apoyo y reforzamiento del aprendizaje de todos los estudiantes; iii) ayuda a prevenir situaciones de riesgo de los alumnos y a apoyar a las madres que trabajan; iv) disponer de espacio y tiempo para desarrollar la autonomía pedagógica y curricular y aprovechar mejor los nuevos recursos didácticos; y v) provee mejores condiciones de trabajo para los profesores y un mejor clima organizacional de los establecimientos.

iv) Los liceos de anticipación

Se trata de un conjunto de aproximadamente 40 centros de educación media (municipales o particulares subvencionados) que, desde 1997, recibirán recursos especiales y apoyos intensivos, para convertirse en establecimientos de excelencia, bajo la condición que atiendan áreas de población joven de escasos recursos y funden mecanismos de retención que permitan operar como vías eficaces de promoción educativa y social para dichas poblaciones.

A lo anterior, se pueden agregar otros mecanismos, estrategias o programas que, teniendo otros

propósitos educacionales, aplican el mismo principio de equidad o de promoción de la igualdad de oportunidades. Por ejemplo:

a) Las reformas al régimen de subvenciones educacionales

Desde 1990 se ha querido superar los valores igualitarios de la subvención y canalizar mayores recursos hacia las áreas más deficitarias; a comienzos de la década se triplicó el valor de la subvención para la educación especial o diferencial y la Ley N° 19.410, de 1995, avanzó más en la elevación del valor de las subvenciones asignadas a la educación rural y a la educación de adultos.

b) Incentivo al desempeño en condiciones difíciles

Las normas del Estatuto Docente, aprobado en 1991, que establecen una remuneración adicional para los profesionales de la educación que hacen su desempeño en condiciones difíciles (ruralidad efectiva, aislamiento geográfico, extrema pobreza urbana, etc.); con ello se quiere estimular el servicio de profesores de calidad en aquellas áreas o establecimientos educativos en condiciones difíciles que, generalmente, atienden a alumnos en situación de pobreza o a los grupos de población originaria.

c) Otras expresiones de discriminación positiva

La discriminación positiva en la asignación de recursos para financiar los Proyectos de Mejoramiento Educativo: las escuelas que concursan para obtener financiamiento para éstos, compiten entre pares y el monto del financiamiento es proporcional al nivel de vulnerabilidad de las respectivas poblaciones escolares. Este mismo criterio se sigue en otros apoyos como el financiamiento de las becas para capacitación docente en el exterior (preferencia a los profesores de áreas de pobreza para realizar pasantías o estudios de postgrado en el extranjero).

d) El Proyecto "Enlaces"

Aunque se trata de un proyecto principalmente inspirado en objetivos de optimización de calidad, de hecho este proyecto está poniendo la informática educativa y la comunicación en red computacional a disposición de la educación subvencionada, en forma incremental y dando preferencia inicial a escuelas de las regiones más deficitarias. Este proyecto se inició en la IX Región de la Araucanía, que es la de más bajos rendimientos y de mayor pobreza, agravada por la prevalencia de problemas étnicos y de interculturalidad. La meta del Proyecto es poner la herramienta informática y la comunicación en red al servicio de la mitad de las escuelas básicas y de la totalidad de los liceos subvencionados del país. "Enlaces" y el programa de becas al exterior son expresiones de una política que pone el conocimiento "de punta" y la tecnología avanzada a disposición de los sectores más carentes. El mismo criterio opera en el programa de apoyo a las escuelas rurales aisladas, que pone a disposición de sus profesores la pedagogía y la didáctica más adelantada.

e) Políticas de evaluación e incentivos

Se está dando un giro en las políticas de *evaluación e incentivos*, combinación que podría desviar la política social en favor de los sectores económica, técnica y culturalmente más fuertes. Una distinta concepción se ha puesto en operación al fundarse en 1996 el *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos* del sector subvencionado (SNED); hasta ahora, la prevalencia del Sistema de Medición de la Calidad Educativa, SIMCE, que evalúa los rendimientos brutos de los estudiantes de la educación básica de todas las dependencias, ha dado lugar a un ordenamiento de los resultados académicos y comparaciones que favorecen en primer lugar a los establecimientos privados pagados, luego, a los establecimientos particulares subvencionados y finalmente a los

subvencionados y, en el conjunto de ellos, a aquellos centros con mayores recursos, más prestigio o tradición institucional y que atienden a poblaciones económica y culturalmente más favorecidas. Se ha hecho un uso de estas mediciones que tiende a desconocer los esfuerzos de la escuela pública para superar las condiciones de origen de los estudiantes y las condiciones de contexto.

La puesta en marcha del SNED permitirá corregir el sesgo del SIMCE en contra de las escuelas que atienden poblaciones más deficitarias. El nuevo sistema tendrá en cuenta los resultados brutos y también el avance o la superación respecto a los propios niveles históricos. Tendrá en cuenta también otros factores como la iniciativa o innovación, los grados de participación y vinculaciones con el medio y, principalmente, la medida en que cada escuela aporta a la igualdad de oportunidades, *sea en sus políticas de acceso como en sus esfuerzos para retener y lograr superación en poblaciones vulnerables.*

Además de su aporte de información sistematizada, el SNED permitirá desarrollar nuevas y mejores políticas de incentivo. Una primera aplicación en este sentido es la entrega, a partir de 1996, de un incentivo remuneracional a los equipos docentes de los establecimientos que, mediante el SNED, sean declarados de excelencia. Gracias a este mecanismo, tendrán acceso a reconocimiento público y a incentivos, escuelas efectivas de escasos recursos y situadas en contextos desfavorables.

En 1996, fueron reconocidos como establecimientos de desempeño destacado 2.274 establecimientos, en los que laboran 30.600 docentes, representando aproximadamente un 25% del total de cada región.

f) *La renovación curricular*

En este ámbito, que tiene que ver fundamentalmente con la calidad y la pertinencia de la educación y en donde radica la posibilidad de un salto cualitativo que cambie el carácter de la educación chilena, se está poniendo en marcha un proceso que, a la vez que actualiza, moderniza o enriquece el currículum de la educación básica y media, aplica principios de descentralización curricular y atención a la diversidad socio-cultural.

Aunque se trata de instrumentos y procesos que residen en el campo normativo y podría pensarse en un Estado que quiere imponer estándares mediante regulaciones coactivas desde el centro, lo cierto es que hay aquí una fuerte ruptura.

En lo substantivo, la norma no sólo pone al día los contenidos educacionales sino que tiende a desplazar el eje de la educación desde la enseñanza al aprendizaje y a promover una pedagogía centrada en el protagonismo del sujeto que aprende.

En lo procesal, una novedad reside en que la renovación curricular se inicia después de todo un esfuerzo de creación de condiciones institucionales y profesionales para que la normativa no quede en el papel sino que ayude a transformar efectivamente las prácticas educativas en la cotidianidad escolar. Otra novedad, consiste en la radical nueva autonomía que se ofrece a los centros educativos y a las comunidades. Una tercera innovación está en la posibilidad cierta de adaptar el currículum a las necesidades, expectativas y capacidades locales.

Sobre la base de un marco curricular común, referido a la identidad nacional, se ha reconocido a los

establecimientos el derecho a elaborar sus propios planes y programas de estudio. Esta nueva oportunidad permitirá que las escuelas y liceos que atienden poblaciones caracterizadas por su pobreza o por particulares condiciones geográficas o culturales, puedan construir un currículum relevante y apropiado a sus necesidades y características, superando el tradicional currículum homogéneo, que operaba en su contra. Sobre esto habrá referencias más adelante.

“La renovación curricular tiene que ver fundamentalmente con la calidad y la pertinencia de la educación y en donde radica la posibilidad de un salto cualitativo que cambie el carácter de la educación chilena, se está poniendo en marcha un proceso que, a la vez que actualiza, moderniza o enriquece el currículum de la educación básica y media, aplica principios de descentralización curricular y atención a la adversidad socio-cultural”.

Adicionalmente, el Estado mantiene un mecanismo de equidad al ofrecer gratuitamente planes y programas de estudios de calidad elaborados por el Ministerio de Educación, a disposición de todas aquellas escuelas o liceos que no estén en condiciones de preparar los propios, así como a apoyar a las escuelas de menores recursos a construir sus propios planes y programas, si ellas lo requieren.

Principal, aunque no únicamente, la renovación curricular es lo que autoriza a considerar que la política social en educación representa no sólo un mejoramiento de calidad sino también un salto cualitativo en el servicio público educacional.

4. LA TRANSFORMACION CUALITATIVA: LA REFORMA EDUCACIONAL

Las políticas públicas de educación, destinadas a lograr a la vez mejoramiento de calidad y mayor equidad social, han optado por un criterio que las distingue respecto al pasado: definirse en el discurso y en los hechos como políticas de Estado. Asumen una exigencia muy propia del campo educacional: los cambios necesarios sólo se hacen

efectivos en medianos y largos plazos. Reconocen que las transformaciones reales en las prácticas educativas y de gestión sólo se logran si son fruto de una paciente preparación o creación de condiciones previas y reconocen que su impacto es siempre demorado en el tiempo. Requieren, por lo tanto, estabilidad en el proceso de preparación, diseño y ejecución de los cambios. Ello significa sobrepasar los límites temporales del ejercicio de un Ministro de Educación o de un gobierno determinado. Por esto y por otras razones, las políticas de transformación educacional requieren apoyarse en amplios consensos sociales y políticos. Demandan, por último, compromisos de financiamiento estables en medianos plazos.

En efecto, las políticas educativas de los años 90 han cumplido los requisitos señalados más arriba y han podido desarrollarse como políticas de Estado y existe una alta probabilidad que perduren con tal carácter, no sólo por la posibilidad de que se prolongue el régimen político que las prohija, sino por el amplio grado de concordancias sociales en que se apoyan. Los esfuerzos estatales de mejoramiento de calidad y equidad en los años 1990-1994, de hecho fueron programas preparatorios de la Reforma Educativa que, en lo grueso, se diseñó durante 1994 y se inició en 1995.

Por otra parte, la Reforma Educativa, como política social de educación, supera las prácticas históricas que se basaban fuertemente en el poder transformador de la norma (ley de reforma, plan, objetivos, currículum oficial, reglamentos, etc.). *La estrategia normativa es reemplazada por una estrategia compleja, que combina acción directa sobre procesos, ayuda técnica e incentivos.* Esta estrategia no excluye que se intervenga también sobre el marco regulador del sistema y particularmente sobre el currículum, como se indicó más arriba.

La reforma se inauguró a partir de las propuestas de la Comisión Nacional para la Modernización

de la Educación y de su Comité Técnico Asesor que, en 1994 y a convocatoria del Presidente de la República, hicieron un diagnóstico actualizado y construyeron una propuesta para modernizar el sistema escolar chileno que concordó las diversas posturas existentes. El Gobierno, por su parte, hizo suyo lo sustancial de la propuesta y la concretó en un diseño de Reforma Educativa, que apunta a mejorar la calidad del servicio ofrecido.

El esfuerzo de transformación educacional se ha estructurado en torno a cinco grandes ejes que propuso la Comisión de Modernización y que el Gobierno ha hecho suyos:

- Asegurar educación general de calidad para todos;
- Reformar y diversificar la educación media;
- Fortalecer la profesión docente;
- Dar mayor autonomía a los establecimientos y flexibilizar la gestión, para tener escuelas efectivas;
- Incrementar la inversión pública y privada en la educación.

Los dos primeros de estos ejes son los propios y directamente educacionales e incluyen la reforma curricular que cruza, con distintos ritmos en el tiempo, a los niveles de educación básica y educación media.

Los tres últimos de estos ejes, que están fuertemente ligados entre sí, constituyen una plataforma de condiciones técnicas, materiales y organizacionales destinadas a hacer posible y eficaz la reforma propiamente educacional.

Las políticas públicas de Reforma Educativa han puesto acento en el desarrollo de dinámicas de renovación e innovación en la base del sistema, es decir, en el fortalecimiento de la autonomía de los establecimientos educacionales, a fin de desarrollar sus capacidades propias para mejorar

la calidad de los aprendizajes de acuerdo a la diversidad de situaciones y necesidades locales.

De las políticas de los años 80 se heredó una descentralización administrativa, que favoreció al sector de establecimientos privados subvencionados, pero respecto a los establecimientos públicos (que atienden a un 57% de la matrícula) dicha descentralización fue limitada porque llegó sólo a la administración municipal, aunque mantuvo una gestión centralizada de los centros docentes mismos. Desde 1990 se trabaja para perfeccionar y profundizar la descentralización administrativa, sin perjuicio de compatibilizarla con el necesario rol regulador del Estado. En este ámbito, se innova al pasar a la descentralización pedagógica y a la renovación y descentralización curricular. A continuación se esbozan las expresiones de profundización de la descentralización.

4.1 LA DESCENTRALIZACION PEDAGOGICA

Expresión de la descentralización pedagógica son los Proyectos de Mejoramiento Educativo, PME, en que las escuelas básicas y especiales diseñan sus propias estrategias y soluciones para mejorar los aprendizajes de sus estudiantes y reciben apoyo financiero y técnico estatal.

Específicamente, desde 1992 se viene organizando un concurso anual de proyectos presentados por las escuelas, que postulan a un fondo público especialmente establecido, en áreas como los conocimientos y habilidades culturales básicos en lenguaje oral y escrito, matemática, ciencias naturales y sociales, artes, estrategias metacognitivas ("aprender a aprender") y desarrollo ético y afectivo. Los proyectos deben proponerse objetivos de elevación de los nive-

"Las políticas públicas de Reforma Educativa han puesto acento en el desarrollo de dinámicas de renovación e innovación en la base del sistema, es decir, en el fortalecimiento de la autonomía de los establecimientos educacionales, a fin de desarrollar sus capacidades propias para mejorar la calidad de los aprendizajes de acuerdo a la diversidad de situaciones y necesidades locales".

les de logro en dichas áreas. Cada colectivo docente tiene completa autonomía respecto a cuál de esas competencias priorizar o qué combinación de ellas, así como respecto al cómo lograr impacto positivo.

Cada PME debe incluir definición de objetivos, diagnóstico, definición de la población beneficiada, descripción de las actividades del proyecto, distribución de responsabilidades y, finalmente, un presupuesto y un cronograma de ejecución.

Cada región dispone de un cierto número de cupos al año y se dispone de un mayor número de cupos para escuelas de alto riesgo. La escuela que se adjudica un PME recibe un financiamiento proporcional a su matrícula y un "paquete de apoyo didáctico, que comprende elementos como televisor, videograbador, videos educativos, grabadoras, set de ciencias naturales, microscopios, etc.

A fines de 1996, más de 4.000 escuelas, 55.000 docentes con más de 1.200.000 alumnos, estarán participando en esta modalidad, que en los próximos años se extenderá a la educación media. En esta última rama se contemplan otras formas de fortalecimiento pedagógico descentralizadas como los Grupos Profesionales de Trabajo en cada liceo.

4.2 LA RENOVACION Y DESCENTRALIZACION CURRICULAR

Expresión de la reforma curricular es la aprobación de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (para la Educación Básica a comienzos de 1996 y para la Educación Media a comienzos de 1997). La disposición de estos marcos curriculares comunes (que resguardan la identidad e integración socio-cultural de la nación), permite que los establecimientos empiecen a gozar de la facultad para elaborar sus propios planes y programas de estudio, a partir de los referidos Objetivos y Contenidos Obligatorios, de acuerdo a sus propias características, posibilidades y necesidades.

Como contribuyente al mejoramiento de calidad, la renovación curricular permitirá actualizar la enseñanza, dado que los programas hasta ahora vigentes eran de 1980 ó 81. Esta puesta al día se hace en la perspectiva de los esfuerzos por la modernización del país y la resolución de los grandes desafíos de índole económica, social y cultural que enfrenta la sociedad chilena en la proximidad del tercer milenio.

El nuevo marco curricular que provee el Estado se inspira en el principio que el aprendizaje debe tener lugar en nuevas formas de trabajo pedagógico que tengan por centro la actividad de los alumnos, sus características y conocimientos previos. Adicionalmente, exige desarrollar estrategias pedagógicas diferenciadas y adaptadas a los distintos ritmos y estilos de aprendizaje de un alumnado heterogéneo, y reorientar el trabajo escolar desde su forma actual, predominantemente lectiva, a una basada en actividades de exploración, búsqueda de información y construcción de nuevos conocimientos por parte de los alumnos, tanto individual como colaborativamente y en equipo. Por último, se busca el desarrollo de destrezas y capacidades de orden superior (tales como descripción, clasificación, análisis, síntesis, capacidad de abstracción y otras).

La autonomía curricular que ahora adquieren los establecimientos escolares les abre la oportunidad para impartir una enseñanza más significativa para cada estudiante en lo personal y de una mayor relevancia y pertinencia social y cultural de los contenidos educativos, de acuerdo con la diversidad de contextos en que se insertan los centros escolares.

4.3 EL FORTALECIMIENTO DE LA PROFESION DOCENTE

Existe amplio consenso en que no puede lograrse mejoramiento de calidad de la educación sin la participación activa, eficaz y comprometida de los profesores. A este

“Existe amplio consenso en que no puede lograrse mejoramiento de calidad de la educación sin la participación activa, eficaz y comprometida de los profesores. A este efecto, se requiere fortalecer la profesión docente, dotándola de las condiciones que permitan a los profesores ejercer su labor en el mejor nivel posible y creando un adecuado contexto para su desarrollo”.

efecto, se requiere fortalecer la profesión docente, dotándola de las condiciones que permitan a los profesores ejercer su labor en el mejor nivel posible y creando un adecuado contexto para su desarrollo.

En el marco de la reforma educativa, se están desarrollando las siguientes medidas de política para fortalecer la función docente:

a) Regulación legal de la profesión docente

En 1991 se dictó la ley Estatuto de los Profesionales de la Educación, que formaba parte de una política educacional cuyos principales objetivos eran mejorar la calidad de la educación, lograr equidad en su distribución y perfeccionar la participación de los diversos actores sociales en la tarea educacional.

El Estatuto ha querido dar impulso a la plena profesionalización del trabajo docente, que es uno de los principales requisitos de la elevación de la calidad de la educación.

Contribuye también a la equidad, en la medida en que hace justicia al profesorado y especialmente a quienes trabajan junto a los sectores más pobres y en las condiciones más difíciles.

b) Formación inicial de docentes

En este campo, cuya responsabilidad está entregada a las instituciones de educación superior, el Gobierno está dando pasos en la dirección de fomentar innovaciones curriculares en la formación docente, de modo de adecuarla a las exigencias de la reforma.

Recientemente, el Gobierno anunció una expansión de los recursos a disposición de las facultades de educación para avanzar, desde 1997, en el mejoramiento integral de las carreras. Se ha convocado a las instituciones formadoras a presentar proyectos para: i) el mejoramiento del cuerpo académico de facultades y carreras de pedagogía; ii) el mejoramiento de recursos de aprendizaje; iii) la ejecución de programas conjuntos entre instituciones formadoras, administraciones educativas y establecimientos escolares, para asesorar a éstos y para adecuar la formación pedagógica a los cambios en la realidad educacional del país; iv) el mejoramiento de la práctica profesional de los futuros profesores; v) una optimización de las vinculaciones, al interior de las universidades, entre las facultades o carreras de educación y las facultades, institutos o departamentos de otras disciplinas; y vi) becas para estudiantes meritorios de pedagogía, de modo de elevar el nivel de excelencia de los estudiantes que siguen las carreras de educación. El Estado destinará 3.750 millones de pesos durante los tres años que durará este programa.

c) Perfeccionamiento Profesional

En esta materia se han dado pasos importantes. Durante el año 1994, 55.000 profesores de educación básica y media se beneficiaron de un promedio de 60 horas anuales de perfeccionamiento gratuito, cifra que se ha elevado a cerca de 60.000 profesores en 1995 y 1996. Se trata de una expansión de la oferta de perfeccionamiento que se da en los centros escolares mismos, en función de los desafíos de la innovación y con metodologías no convencionales.

En 1996, se ha dado otro paso significativo en el perfeccionamiento de alto nivel, al crearse en el presupuesto de este año, un fondo de US\$ 5 millones para becas en el exterior, preferentemente en favor de profesores de aula del sistema escolar, lo que permitirá desarrollar programas de pasantías y programas de Magister y Doctorados para profesores de escuelas y liceos. En octubre de 1996, salieron al exterior

los primeros 560 profesores que realizarán pasantías. Cantidades similares saldrán en los siguientes tres años, a realizar otras pasantías y también estudios formales de postgrado.

Un programa que complementa y enriquece la ya amplia política de perfeccionamiento, dará acceso a 25.000 docentes a actualización en sus asignaturas, en las facultades disciplinarias de las universidades chilenas.

d) Condiciones profesionales y materiales del trabajo docente

En este aspecto se requiere también un importante esfuerzo para mejorar los recursos y condiciones para la participación profesional de los docentes, la asesoría técnica a su desempeño, los intercambios de experiencias, el mejoramiento de los espacios físicos en que trabaja y la provisión de elementos y materiales que facilitan su quehacer, todo lo cual, a la vez, refuerza el desarrollo profesional de los docentes y contribuye directamente a la elevación de la calidad de la enseñanza.

En primer lugar, cabe destacar la participación de los docentes en los programas de mejoramiento o innovación emprendidos en el marco de la descentralización pedagógica.

Más de 75.000 profesores de escuelas básicas y especiales han participado en el diseño de los Proyectos de Mejoramiento Educativo, PME, y, en 1995, ya había 55.541 docentes participando en la ejecución de PME. Dado que en 1996 y 1997 se aprobarán aproximadamente 1.000 PME cada año, puede estimarse que en ese bienio habrán participado unos 35.000 docentes más, lo que equivale prácticamente al universo de docentes de la educación básica subvencionada. Es también significativa la cantidad de profesores que ha participado directamente en el Programa de las 900 Escuelas, beneficiándose del apoyo técnico preferencial, perfeccionamiento, disponi-

bilidad de materiales, mejoramientos de infraestructura y colaboración de monitores comunitarios, y los que crecientemente se incorporan al Programa MECE Básica Rural, al punto que en 1996 quedaron incluidos todos los profesores de escuelas uni, bi o tri-docentes del país, que suelen ser los establecimientos que trabajan en condiciones más difíciles y con poblaciones más pobres. Significa romper su aislamiento profesional, al organizarse en "microcentros" de profesores, con propósitos de autoperfeccionamiento e intercambio de experiencias, con un adecuado soporte financiero y técnico estatal.

En virtud del Programa MECE Media, los profesores son apoyados en la constitución de Grupos Profesionales de Trabajo en cada liceo. Para ese efecto se proporcionan manuales de apoyo y se provee orientación técnica para el desarrollo de esta actividad. Se entregan también módulos interdisciplinarios o por disciplinas, que sugieren actividades y metodologías participativas. La perspectiva es aquí también llegar a una plena cobertura, de modo que aproximadamente 35.000 profesores de este nivel estén incorporados en 1997.

Igualmente está contribuyendo al desarrollo de los docentes de educación pre-básica y básica, la asesoría pedagógica a través de la supervisión. La tradicional supervisión a cargo del Ministerio fue redefinida desde 1990, pasando de un rol de control del cumplimiento de normas a un rol de asesoría profesional a las escuelas y a los docentes, especialmente en el desarrollo de los programas de mejoramiento e innovación.

También se ha hecho un esfuerzo inédito en lo referente a manuales y otros materiales de uso personal de los docentes, pero con evidente efecto en la calidad de sus desempeños profesionales.

Muy significativo por sus perspectivas es el acceso de los profesores al equipamiento computacional y a redes de información. Los profesores son capacitados gratuitamente en el uso técnico, educativo y

comunicacional del equipamiento disponible, gracias a lo cual pueden compartir experiencias, guías de trabajo y asesoría educativa a través de las redes de comunicación entre pares y con los centros especializados de apoyo de la Red "Enlaces", incluyendo acceso a Internet. En este ámbito, está programado llegar al año 2000 con acceso asegurado a la Red para aproximadamente 70.000 profesores.

Finalmente, el gran esfuerzo por ampliar la jornada diaria de atención de las escuelas y liceos, beneficiará también a los docentes. La disponibilidad de mayor tiempo de funcionamiento, significará incremento de la contratación de horas docentes, con la consiguiente ampliación de las oportunidades de trabajo en la profesión para aquellos docentes que tienen jornadas incompletas, con el consiguiente aumento proporcional de sus ingresos. Habrá también una política de estímulos para la concentración en un solo establecimiento para aquellos educadores que se desempeñan en dos o más escuelas. La generalización de la jornada diaria extendida significará también "descompresión" de los horarios de funcionamiento, posibilitando más amplios márgenes de tiempo para que los docentes realicen actividades curriculares no lectivas y puedan participar en mejores condiciones en las tareas diversas que implica una reforma educativa.

e) Remuneraciones

Una de las acciones prioritarias de los dos últimos gobiernos, en el área de la educación, ha sido mejorar las rentas del magisterio.

Una ley de 1995, dispuso recursos por \$16.000 millones para ese año e igual cantidad para 1996, además de otros fondos. El acuerdo alcanzado con el Colegio de Profesores a fines de 1996 supondrá la inversión de \$30 mil millones en 1997 y \$30 mil millones adicionales en 1998. Debe subrayarse que estas cantidades son para mejoramiento de los sueldos, que deben sumarse a las altas proporciones del gasto de operación que se destina a financiar normalmente las remuneraciones mismas.

El mejoramiento de remuneraciones promedio de los profesores acumulado entre 1990 y 1996 supera el

90% real. El ingreso mínimo, alcanza también un reajuste superior al 60% en el sector municipal, mientras que en el sector particular se ha más que triplicado en el período.

Los futuros mejoramientos salariales de los docentes podrán incluir nuevos incrementos del ingreso mínimo, pero particularmente se planea reforzar los incentivos al desempeño colectivo e individual. Un primer paso en este sentido es el bono por excelencia que se estableció legalmente en 1995, para su implantación en 1996. Este bono será asignado por dos años a los colectivos de profesores de la educación subvencionada que sean evaluados como "destacados", en cada región, conforme al ya referido sistema ad hoc de evaluación del desempeño de los establecimientos educativos.

Se dará otro paso en el sentido de incentivar el desempeño, al establecer premios a los profesores más meritorios de cada región, en los distintos niveles y modalidades escolares, de acuerdo a selecciones hechas por jurados calificados. A partir de 1997, cada año se premiará a 50 docentes, con un incentivo que alcanzará a 4 millones de pesos para cada uno, lo que equivale, aproximadamente, a las remuneraciones anuales promedio de un docente.

5. LIMITACIONES E INSUFICIENCIAS EN LA POLÍTICA SOCIAL DE EDUCACION

La política social en educación es ambiciosa y se ha desarrollado de manera promisorio. Ha tenido éxito en instalar los programas de mejoramiento de calidad y equidad. La reforma de la cualidad tiene un alto grado de apoyo social y político y se han dado satisfactoriamente los primeros pasos en ella. De hecho, la transformación de la educación es primera priori-

dad gubernamental y es apreciada también como prioridad de la población y de las familias.

La Reforma Educativa se apoya en ciertas capacidades instaladas del país, como la estabilidad política, la presencia de un potencial de experiencia profesional en gestión y en pedagogía, un sistema educacional en descentralización, pero equilibrado con activo rol del Estado, como orientador, regulador, incentivador y evaluador de los procesos educativos.

"La Reforma Educativa se apoya en ciertas capacidades instaladas del país, como la estabilidad política, la presencia de un potencial de experiencia profesional en gestión y en pedagogía, un sistema educacional en descentralización, pero equilibrado con activo rol del Estado, como orientador, regulador, incentivador y evaluador de los procesos educativos".

El financiamiento de la educación, si bien nunca parece suficiente, se ha expresado en un incremento de 120% del gasto público en educación entre 1990 y 1997 y un aumento sostenido de los aportes privados en los últimos tres años. Todo indica que la tendencia al incremento de los recursos se mantendrá como para hacer factibles las metas de la reforma. La perspectiva es alentadora.

Sin embargo, pueden anotarse algunas limitaciones e insuficiencias de la política social en educación.

5.1. INSUFICIENTE PARTICIPACION SOCIAL

Aunque formalmente se reconoce su importancia y considerando que la descentralización contiene un gran potencial de oportunidades de participación de las comunidades en los asuntos educativos, en los hechos ha sido insuficiente el ejercicio de este derecho en las decisiones fundamentales de política educativa. Debe considerarse, además, que hay actores sociales del campo educacional que tienen nula organización y vocerío (como los padres y madres de familia de las escuelas de los sectores medios y bajos, que si bien se organizan precariamente en centros de padres a nivel de establecimiento, carecen de organización y representatividad en escala comunal, regional y nacional). Los actores que

tienen organización y capacidad de presión, por su parte, tienden a manifestar comportamientos estrechamente corporativos o ideológicos y a no tener en cuenta el interés general.

5.2. AUSENCIA DE UNA CONSIDERACION CULTURAL DE LA EDUCACION

Los análisis, el debate y las decisiones sobre una política social de educación adolecen de un pragmatismo que no considera adecuadamente los factores subjetivos y simbólicos asociados a la educación, ni las diversas "culturas" de los actores y de las instituciones propias del campo educacional. En materia de gestión se observa una tendencia a extender imprudentemente a la educación, conceptos y prácticas propios de la producción de bienes en mercados competitivos, sin tener en cuenta las especificidades políticas, sociales y culturales del mundo de la educación, ni la impronta de las tradiciones históricas de este campo.

5.3. LA POLITICA DE ESTADO ES INSUFICIENTEMENTE APREHENDIDA POR LOS ACTORES SOCIALES

Si bien la noción de la política social de educación como una política de Estado ha sido responsablemente asumida por los últimos gobiernos, en los actores sociales y políticos y en su debate sobre educación predominan miradas de corto plazo y visiones de partido. A menudo se olvida poner la política educativa en perspectiva histórica y como parte de una tarea de país.

5.4. EXTREMISMOS EN LA DESCENTRALIZACION

La política social de educación es amagada por dos flancos, dificultando un despliegue más eficaz. Por una parte, por una visión de descentralización radical, de sello privatizador, que fía en el libre mercado como productor de calidad y como distribuidor de oportunidades. Por otra parte, por una visión estatista tradicional que, en su visión extrema quisiera implicar de nuevo al Estado en la administración directa del servicio social de educación, que desconfía de la iniciativa privada en el campo y que apuesta a soluciones normativas y a estrategias igualitarias u homogeneizantes.

5.5. DEBILIDAD ESTATAL PARA ENFRENTAR LAS ANTIGUAS Y NUEVAS FORMAS DE EXCLUSION Y DESIGUALDAD EN EDUCACION

Si bien la estrategia de apoyos e incentivos ha sido, en general, exitosa para enfrentar gradualmente las inequidades en educación, el marco normativo y, tras él, la correlación de fuerzas políticas, ha sido insuficiente para enfrentar las antiguas y nuevas expresiones de exclusión y desigualdad en educación. El ordenamiento jurídico impide o dificulta levantar las barreras que algunos establecimientos privados con apoyo estatal o incluso algunos centros públicos, ponen para admitir alumnos, o impide superar las tendencias a la expulsión, por razones como los bajos rendimientos, la situación matrimonial de los padres, el embarazo adolescente, el SIDA, etc.

BIBLIOGRAFIA

- Brunner José J. y Cristián Cox (a) Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile, en Jeffrey Puryear y José J. Brunner (eds.) Educación, equidad y competitividad económica en las Américas. Un proyecto del Diálogo Interamericano, vol. II, Estudios de caso, Washington D.C., OEA/PREDE, Colección Interamericana, 1995; pp. 101-152.
- Brunner José J. y Cristián Cox (b) Comité Técnico Asesor para la Modernización de la Educación. Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Santiago, Editorial Universitaria, 1995.
- Courard, Hernán y Cristián (a) "El Estado, el mercado y la educación en los 90", Educación en Chile: un desafío de calidad, Santiago, ENER-SIS, 1996, pp. 11-55.
- Courard, Hernán y Cristián (b) Ministerio de Educación, La reforma educativa en marcha. Políticas del Ministerio de Educación, Santiago, Mayo de 1995.
- Courard, Hernán y Cristián (c) Ministerio de Educación, Jornada completa diurna para todos. 1997-2002, Santiago, 1996.
- Jara B., Cecilia "La concertación de políticas educacionales en Chile", G. Tiramonti y D. Filmues ¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y en América Latina, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, s.f.; pp. 83-90.
- Núñez P., Iván "Hacia un nuevo paradigma de reformas educativas: la experiencia chilena", Revista Pensamiento Educativo, vol. 17, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Educación, diciembre de 1995; pp. 173-189.
- Varios autores "Chile: el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres, P-900", Marcela Gajardo (ed.), Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación, Santiago, ASDI, AGCI y CIDE, 1994; pp. 37-249.