

Políticas educativas de apoyo a escuelas de sectores pobres y de bajo logro académico en Chile: 1990-2011

Education Policies in Support of Schools in Poor Sectors of Low Academic Achievement in Chile: 1990-2011

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2012-EXT-206

Marcela Román Carrasco

Universidad Alberto Hurtado. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Santiago de Chile, Chile.

F. Javier Murillo Torrecilla

Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Formación de Profesorado y Educación. Madrid, España.

Resumen

En Chile, desde la llegada de los gobiernos democráticos en 1990, el Estado y sus estructuras públicas han hecho un sostenido y gran esfuerzo tanto por mejorar la inversión en educación como por desarrollar programas educativos centrados en la mejora de su calidad y en disminuir las brechas y desigualdades sociales de la población escolar. En este artículo se describen y analizan las principales políticas educativas de los últimos veinte años centradas en el apoyo a las escuelas que acogen a estudiantes de sectores vulnerables y con bajos resultados académicos. Se estudian, en primer lugar, los programas focalizados que se desarrollaron en el país entre 1990 y 2007, entre los que se encuentran los de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P900), Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PRURAL), Intercultural Bilingüe, Escuelas Críticas y Escuelas Prioritarias. De su análisis destaca que existen limitaciones, puesto que no se consideran los factores extraacadémicos y también que es necesario asimilar una política educativa proequidad con acciones de discriminación positiva. El estudio y análisis crítico de la actual política educativa, la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), centra la segunda

parte. Con este se concluye la necesidad de seguir desarrollando políticas y acciones compensatorias y focalizadas que se enmarcan en estrategias más amplias que asuman la formación integral de los sujetos en relación con el contexto, su historia, su comunidad y su cultura; políticas para una ciudadanía democrática, de sistemas y escuelas que modelen y promuevan procesos de socialización inclusivos, solidarios, tolerantes e igualitarios, capaces de hacer realidad los proyectos de vida de cada niño y de cada joven, pero también relevantes para una formación ciudadana que se constituye en palanca y soporte de sociedades justas, igualitarias y participativas.

Palabras clave: equidad, políticas educativas, rendimiento escolar, compensación de las desigualdades, Chile.

Abstract

Although Chile is a country with significant problems of quality and fairness in its education system, since the arrival of the democratic system in 1990 public authorities have made a strong, prolonged effort to improve investment in education and to develop educational programmes focussed on enhancing the quality of education and combating social gaps and inequalities. This article describes and analyzes the last twenty years of education policies implemented to support the kinds of schools that welcome underachieving children from vulnerable sectors. The targeted programmes implemented between 1990 and 2007 included the Programme for Improving the Quality of Primary Schools in Poor Areas (P900), the Programme for Improving the Quality of Rural Education (PRural), the Intercultural Bilingual Programme, the Critical Schools Programme and the Priority Schools Programme. Analysis highlights the programmes' limitations (traceable to their failure to consider non-academic factors) and stresses the need to assimilate a pro-fairness education policy that includes positive discrimination. A study and critical analysis of current education policy, the School Grant Preference (SEP) Law, is the focus of the second part of the paper. The conclusion is that there is a need to continue implementing targeted compensatory policies and actions framed within broader strategies that take on the comprehensive formation of individuals in relation to their context, history, community and culture, policies for democratic citizenship, where systems and schools establish the patterns for and promote inclusive, supportive, tolerant, egalitarian socialization, of a sort that can make every child's and every young adult's life aspirations a reality, but which is also relevant for the acquisition of a civic education that is both lever and fulcrum for fair, egalitarian, participatory societies.

Key words: fairness, education policies, school performance, compensating for inequalities, Chile.

Introducción

La educación y, más específicamente, el sistema educativo chileno sufren hoy un severo cuestionamiento social, producto de una persistente baja calidad de los desempeños escolares, pero también debido a la profunda inequidad que lo atraviesa en todos sus niveles. En efecto, la evidencia sobre la necesidad de incrementar la calidad educativa y de distribuirla de forma justa en el sistema es lapidaria: tras décadas de diseño e implementación de políticas educativas que han buscado incrementar la calidad para todos, Chile continúa exhibiendo graves problemas de calidad, así como una de las mayores brechas en la región entre los estudiantes de sectores más pobres y vulnerables y quienes pertenecen a las clases sociales y sectores con mayores recursos. Aprenden y rinden más quienes cuentan con mayores recursos y capitales sociales y culturales; el abandono, la repetición, el exceso de edad y la deserción escolar afectan principalmente a los estudiantes más pobres y vulnerables de la sociedad chilena.

No podemos decir, sin embargo, que tal situación responde a la falta de políticas o estrategias para atender directamente tal problemática ni a la falta de capacidad para reconocer tal situación. En efecto, Chile es uno de los países con mayor inversión en educación de América Latina (Mineduc, 2010) y cuenta con una de las políticas educativas más estables y diversas. Desde la llegada de los gobiernos democráticos en 1990, el escenario educativo logró dar estabilidad y continuidad a los principales ejes que sustentaron la reforma, una macroestrategia mediante la cual se buscó hacer frente a los graves problemas de calidad y equidad del sistema, ya del todo visibles a fines de los ochenta. Uno de estos pilares fue la implementación de programas de mejora educativa, con el propósito de incrementar los desempeños y rendimientos de los estudiantes más pobres y vulnerables. Dichos programas dieron forma y estructuraron la política de focalización con que se actuó durante más de dos décadas en el sistema educativo en su conjunto y en las escuelas públicas en particular.

El texto que se presenta recorre los criterios y principios que dieron forma a las políticas de focalización en la educación chilena durante la década de los noventa y durante buena parte de la primera década del siglo XXI. La mirada crítica sobre sus aportaciones y limitaciones permite comprender y contextualizar el cambio de perspectiva conceptual y de estrategia de acción, asumido por el Estado en el año 2008 para mejorar la calidad educativa ofrecida en las escuelas y corregir o mitigar la inequidad existente en el sistema. Posteriormente se describe y analiza la actual política (Ley de Subvención Escolar Preferencial), desde sus desafíos, cobertura, objetivos

y estrategia. Con ello se discute su efectividad real y se ponen en cuestión algunos supuestos y principios que la definen y enmarcan. Al finalizar, se añaden unas breves reflexiones sobre la necesidad de insertar estas políticas en el marco de una educación en perspectiva igualitaria y participativa, que aporte y contribuya al logro de sociedades más justas y democráticas.

De 1990 a 2007, primeras políticas educativas de apoyo

Hacia finales de los años setenta los sistemas educativos latinoamericanos sufrieron importantes modificaciones en su regulación, financiamiento y provisión, siguiendo una tendencia generalizada sobre el lugar que debían ocupar el Estado, la comunidad y el mercado. Dichos cambios se hicieron más profundos durante la década de los noventa, período en el cual, junto con la incorporación de fuentes de financiación no estatales, se produjo una transferencia progresiva de competencias y recursos para la entrega y provisión del servicio educativo desde los niveles centrales a las entidades locales (Di Gropello, 1999; Winkler y Gershberg, 2000). La descentralización se constituyó en eje y principio de una política educativa que buscaba incrementar la eficiencia del sistema, manteniendo el nivel central fuera de la responsabilidad de la provisión del servicio educativo, al tiempo que promovía la competitividad entre las instituciones y agentes encargados de proveer tal servicio y otorgaba mayor autonomía a los centros escolares.

Chile no fue ajeno a estas dinámicas sociopolíticas. El actual escenario educativo es producto de las enormes transformaciones acontecidas a comienzos de los años ochenta, y que formaban parte del proyecto del gobierno dictatorial militar de la época, sustentado en un ordenamiento socioeconómico fuertemente liberal, desregulado y basado en la participación de actores privados en la provisión de los servicios públicos (Carnoy, 2005; Corvalán, 2007).

En este escenario, el campo educativo de la región albergó durante más de dos décadas (y aún lo hace) importantes políticas que, atendiendo a la desigualdad de escuelas y estudiantes, buscaban mejorar tanto la cobertura como la calidad de la educación ofrecida por los centros educativos y sus sistemas (Tedesco, 2005).

Estas acciones se pueden agrupar en tres grandes tipos: *políticas focalizadas*, *compensatorias* y *de acción afirmativa*. Las primeras, también llamadas *políticas*

de discriminación positiva, buscan asegurar, mediante una oferta educativa diferenciada, resultados de calidad en estudiantes de sectores más desfavorecidos (Reimers, 2002; García-Huidobro, 2005). Dichas políticas adquieren un carácter más integral al operar en los aspectos pedagógicos, sociales, culturales o en los netamente escolares. Todo ello con el fin último de alcanzar la promoción social que supone éxito, autonomía, emancipación y valorización de dichos sectores sociales (Bouveau, 2005).

Las políticas compensatorias actúan aumentando los insumos (recursos y servicios) para quienes tienen menos, para nivelar las desigualdades sociales existentes. Se trata así de igualar las condiciones de inicio (Reimers, 2002; Carnoy, 2005). En este sentido, hay autores como Aedo y Sapelli (2001) o Winkler (2002) que distinguen entre las políticas que compensan la oferta (recursos e infraestructura de escuelas, o fortalecimiento de docentes) y las que compensan la demanda (por ejemplo, becas a estudiantes, *vouchers*, etc.).

Por último, las políticas de acción afirmativa, basadas en derechos complementarios, sostienen la necesidad de intervenir para asegurar el respeto a los derechos humanos en sujetos, grupos y colectivos que se ven amenazados por la desigualdad y la discriminación social (Orfield, 2004; Orfield y Lee, 2005). Mediante ellas, se brinda un tratamiento diferencial a ciertos grupos sociales (minorías), principalmente, por lo que se refiere al acceso a la educación, en todos sus niveles, así como al mundo laboral.

El debate sobre las bondades y efectos alcanzados en términos de igualdad de oportunidades por unas y otras políticas se ha mantenido abierto. Así, quienes abogan por políticas afirmativas ponen sobre la mesa lo poco que se ha avanzado en la igualación de las oportunidades con las acciones focalizadas durante varios años en distintos contextos, sistemas y países. Se reconoce que estas políticas pueden ser un aporte en el incremento de la calidad en el ámbito de los sistemas, pero que en ningún caso lo han sido respecto de su equidad. Es más, no son pocos quienes consideran que estas políticas son, en parte, responsables del aumento de la desigualdad en muchos de los sistemas de la región (Orfield, 2004). Entre las bondades de las políticas de acción afirmativa, se sostiene que la diversidad étnica, cultural y socioeconómica entre los estudiantes es una eficaz manera de hacer máxima la igualdad de oportunidades educativas (Willie, 2002).

Por su parte, quienes están en la vereda de la discriminación positiva critican las políticas afirmativas asegurando que no han sido capaces de mejorar el desempeño escolar de las poblaciones objetivo, ni menos aún llevarlas a la tan ansiada movilización o promoción social mediante el mero acceso a la educación y a la escuela. Se argumenta que como resultado de estas acciones más bien asistencialistas, no solo se

estaría aumentando la estigmatización de estos grupos, sino que se estaría poniendo en duda la calidad y valor de lo que logran (Bouveau, 2005).

Esta discusión se relaciona también con el tipo de sistema y de poblaciones atendidas. Así, la acción afirmativa es más propia y común en Estados Unidos, mientras que la discriminación positiva es más reconocida y utilizada en Europa y América Latina. Lo cierto es que muchas veces los sistemas educativos han combinado y operado simultáneamente con más de un tipo de programas y políticas buscando optimizar sus efectos.

La situación en Chile entre 1990 y 2007

En el escenario regional descrito, el sistema educativo chileno operó durante los años noventa y parte de la primera década del siglo XXI con un criterio de discriminación positiva mediante la implementación de programas focalizados, que buscaban desarrollar procesos educativos pertinentes en escuelas y liceos que atienden a niños y jóvenes con mayores carencias y menores recursos de todo tipo para aprender (García-Huidobro, 1999; Unesco, 2004; Román, 2008a). Esta estrategia de apoyo centralizado, sistemático e integral fue la gran apuesta para disminuir las desigualdades y brechas entre centros y estudiantes. La lógica que subyace a esta política parte de la intervención en los establecimientos como conjunto, específicamente en aquellos que, debido a la fuerte segmentación del sistema, se ubican casi exclusivamente en los sectores más pobres y vulnerables.

Desde dicha estrategia se atendió especialmente a las escuelas y, en ellas, al primer ciclo (de 1.º a 4.º grado). Entre los principales programas se encuentran el Programa de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P900), el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Rural (PRURAL), el Intercultural Bilingüe, las Escuelas Críticas y las Escuelas Prioritarias (García-Huidobro, 1999).

El P900 (llamado así porque en su fase inicial atendía a ese número de escuelas), implementado desde 1990 hasta el año 2003, se propuso generar en el sistema un mecanismo de discriminación positiva que atendiera las necesidades de los niños en condiciones más desfavorables en los sectores urbanos. Su principal propósito fue alcanzar resultados que fueran buenos y similares, mediante una oferta educativa diferenciada en el 10% de los establecimientos con mayores índices de vulnerabilidad y cuyos resultados SIMCE¹ estaban dentro de los más bajos del universo de escuelas del

⁽¹⁾ El SIMCE (Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa) es el organismo público encargado de medir el rendimiento que logran los estudiantes de Primaria y Secundaria en distintas áreas claves del currículo nacional.

país. Establecía un apoyo integral y sistémico a los establecimientos y a sus actores, sustentado en dos hipótesis fundamentales: todos los estudiantes pueden aprender si se les entregan los recursos y las oportunidades pedagógicas para ello; y la institución escolar también puede aprender y mejorar como organización, si se concibe a sí misma como una comunidad profesional de aprendizaje (García-Huidobro, 1999).

Dos años más tarde, en 1992, debutó el Programa Rural con el objetivo de dar una respuesta pedagógica a la diversidad cultural, geográfica y étnica de los estudiantes de escuelas rurales (Mineduc, 1999) y, con ello, mejorar sus aprendizajes escolares. Este programa intervino directamente en el ámbito pedagógico, a través de una estrategia curricular y metodológica adecuada a la realidad y a las condiciones de las escuelas multigrado y completas del sector rural y desde la propia cultura de sus comunidades. En el año 2003, al finalizar su ejecución, el programa se desarrollaba en todas las escuelas rurales multigrado de hasta tres docentes.

Con el propósito de incorporar una propuesta curricular pertinente al mundo indígena y mejorar la calidad de la educación de dicha población (rural y urbana), en 1995 se implementó el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Siete años más tarde sufrió fuertes cambios en su orientación y funcionamiento al integrarse como uno de los componentes del Programa Orígenes desarrollado por el Ministerio de Planificación y Acción Social y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese marco, su principal estrategia fue la promoción de la enseñanza de segundas lenguas. Las escuelas con población indígena se vieron enriquecidas con textos educativos y materiales didácticos acordes al marco de la EIB y relacionados con el contexto sociocultural de los establecimientos y con el acceso a computadores e Internet.

A inicios del nuevo siglo, cambió la estrategia de focalización en dos aspectos centrales: por un lado, se externalizaron los diseños, los enfoques y las estrategias en un grupo selecto de organismos y centros educativos; por otro lado, se dio prioridad a aquellas escuelas que no lograron mejoras en los aprendizajes durante los varios años de focalización. Se trataba de una refocalización mediante apoyo y asistencia técnica externa. Este período está reflejado en el Programa de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas desarrollado entre los años 2002 y 2006 y en su continuación, los Programas de Asesoría Externa a Escuelas y Liceos Prioritarios (de 2006 a 2010).

El Programa para Escuelas Críticas se inició en el año 2002, en modalidad piloto, en cerca de 70 escuelas consideradas de alto riesgo porque en ellas se constaban bajos rendimientos escolares de forma mantenida en el tiempo. La asistencia técnica de apoyo quedó bajo la responsabilidad de un pequeño grupo de universidades y

centros expertos en educación. Dichos organismos asumieron el desafío de proponer e implementar libremente y de acuerdo con su experiencia, modelos de apoyo y asistencia capaces de afectar positivamente a la calidad de los aprendizajes en este conjunto de escuelas que, a pesar de haber estado beneficiándose durante varios años de programas focalizados, no habían mostrado mejorías en su desempeño escolar ni en otros indicadores de eficiencia interna (Román y Cardemil, 2002). Esta estrategia de refocalización se extendió a cuatro años, tiempo que se consideraba suficiente para poder ver efectos positivos y atribuibles a los modelos que cada organismo había diseñado e implementado en los centros a su cargo.

En el año 2006, a partir de la experiencia dejada por la asistencia a escuelas críticas, se implementó el Programa de Apoyo a Establecimientos Prioritarios, destinado a las escuelas que se consideraron prioritarias debido a sus bajos rendimientos, a mayores tasas de abandono y a la existencia en ellas de población escolar de alta vulnerabilidad social y educativa. La asistencia técnica continuó estando en manos de expertos externos, aunque ya como simples ejecutores del modelo y de la estrategia de intervención impuestos desde el ministerio. Se trataba de un mismo modelo de apoyo externo que ejecutaban distintos agentes, en un marco absolutamente supervisado y regulado desde el ministerio. A todos ellos se les exigió instalar procesos de mejora que actuaran directamente en el ámbito pedagógico-curricular, en la gestión institucional y en la convivencia escolar con el objetivo de generar capacidades autónomas en las escuelas. Este acompañamiento y asesoría directa se extendió durante un período de tres a cuatro años, en coordinación con el Ministerio de Educación en sus distintos niveles. A finales de 2006, la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) terminó de manera abrupta con este programa.

¿Aporte y eficacia de la política de focalización?

La esperanza inicial de ver efectos positivos en la calidad de la educación y de recoger pruebas sobre la capacidad del sistema para compensar el origen social de los estudiantes se fue perdiendo paulatinamente con el paso de los años y de las diversas políticas de focalización que no terminaban por impactar en los aprendizajes y la equidad del sistema. La importante focalización de los años noventa, gracias a la cual cerca del 60% de las escuelas estaban atendidas por alguno de los dos programas de la reforma más relevantes (P900 y PRURAL), no logró revertir las brechas de calidad entre los estudiantes de estas escuelas y los de las no focalizadas (Mineduc, 2001). A pesar de

que el rendimiento promedio de dichas escuelas se incrementó durante los primeros años de intervención, estas mantuvieron en su mayoría bajos rendimientos escolares, mientras que la distancia con el resto de las escuelas no solo no disminuyó, sino que incluso aumentó durante estos años. Sistemática y porfiadamente los estudiantes más ricos continuaron logrando mejores rendimientos que quienes pertenecen a los sectores más pobres y excluidos de la sociedad (García-Huidobro y Bellei, 2003; Román y Murillo, 2009; Murillo y Román, 2011). Esta desigualdad se expresa y refleja también en la asistencia, la repetición y la deserción escolar, problemáticas que afectan principalmente a los estudiantes más vulnerables (CASEN, 2006; Román, 2009).

La política de focalización ha hecho posible que las escuelas urbanas y rurales cuenten hoy con mejor infraestructura, equipamiento y recursos educativos; con directivos y docentes más capacitados o con acceso a espacios de formación continua. Así, es necesario reconocer los avances que se han producido, pero también seguir demandando a las administraciones públicas políticas que mejoren e enriquezcan los ambientes de aprendizaje de los estudiantes más pobres, a fin de compensar las desigualdades con las cuales ellos acceden a la educación y enfrentan sus procesos formativos. Lo que las pruebas recogidas cuestionan es que actuando con este tipo de política se incremente significativamente la calidad educativa de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, o que la implementación de estas políticas por sí sola favorezca la equidad del sistema.

Posiblemente, uno de los principales problemas ha sido que no se ha reconocido la incidencia de factores extraescolares que favorecen o dificultan que los estudiantes aprendan y desarrollen habilidades superiores en la escuela; factores propios de las familias, del sistema educativo, del contexto local y nacional. Chile es un país atravesado por una desigualdad que es económica, social y cultural. Cuanto mayor es la desigualdad social, menor es el desempeño que alcanzan sus poblaciones estudiantiles (LLECE, 2008; Murillo y Román, 2009, 2011).

Es un grave error asimilar una política educativa proequidad con acciones y programas de discriminación positiva exclusivamente. Lo anterior termina consagrando tipos de escuelas y de calidad educativa en función de los tipos de estudiantes. Los programas focalizados deben ser parte de una política mayor, cuyo propósito y desafío ha de ser la promoción y el resguardo de una educación de calidad igualitaria y justa. Una política que, junto con la implementación de acciones focalizadas, regule y actúe sobre las condiciones estructurales que atentan contra el acceso al conocimiento y la igualdad de oportunidades para sus estudiantes. Por muy exitosos que puedan ser los programas compensatorios y focalizados, tienen

límites dados por la falta de una política, de un horizonte de sentido, desde donde se identifiquen y neutralicen los elementos, procesos y acciones que generan la inequidad del sistema, tales como la selección de estudiantes, la segmentación o el cobro por educación a las familias. Las verdaderas políticas a favor de la equidad en educación no se pueden limitar a acciones que surgen *ex post*, esto es, para paliar los efectos laterales de políticas que no se inscriben en una lógica de justicia (García-Huidobro, 2005; Salvat, Román y García-Huidobro, 2012). Los límites de una política focalizada que se considera la única manera de dotar de equidad al sistema y actúa de manera aislada respecto al resto de los sectores y políticas públicas no pueden ser otros que los propios de la pobreza y desigualdad del contexto nacional en donde ella opera.

Otro aspecto que cuestiona estas acciones son sus efectos en las propias comunidades focalizadas. La discriminación positiva que busca favorecer a los grupos más vulnerables, se vive cotidianamente como un castigo que los estigmatiza y los culpabiliza de los bajos aprendizajes y logros alcanzados. Los docentes, más que apoyados, se sienten intervenidos y cuestionados en su hacer profesional. Pero es necesario ser justos, este efecto no deriva de la política misma, sino de cómo se implementa y se comunica a la sociedad. Ciertamente será muy distinto reconocer que en contextos de alta complejidad y vulnerabilidad social, la escuela y sus docentes encuentran fuertes limitaciones que superan sus capacidades de desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje de calidad a señalar que, en esas escuelas, los docentes no están haciendo las cosas bien y por tanto hay que «enseñarles» cómo hacerlas, lo que lamentablemente ha ocurrido la mayor parte del tiempo.

Pero no todo es negativo. Sin duda estos programas, sus diseños, implementación y evaluación, han sido relevantes para aumentar y hacer más denso el conocimiento sobre las características, factores y condiciones que hacen que ciertas escuelas –en contextos iguales– obtengan mejores resultados que otras. Sus hallazgos y experiencias en el diálogo y la discusión con la evidencia internacional han enriquecido el conocimiento sobre el tipo de factores que favorecen y posibilitan la apropiación de aprendizajes y mejoran los resultados escolares. Es esta mejor identificación y comprensión la que finalmente ha permitido avanzar en términos de una política educativa que reconoce tales complejidades sociales, culturales y escolares, para pedir y dar en consecuencia; para afinar y priorizar en dimensiones, niveles y factores claves, que hagan posible incidir positivamente en los aprendizajes y el logro escolar e impactar así en la calidad y equidad educativa de los sistemas (Raczynski y Muñoz, 2005; Murillo, 2005; Sammons, 2007). La eficacia escolar –los factores que

caracterizan a las escuelas eficaces- está en la base de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que establece una clara política de apoyo a los estudiantes más pobres y vulnerables.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial

Los largos períodos de focalización, además de mostrar pobres resultados en términos de calidad y equidad, ponían de manifiesto que las escuelas tenían muy poca autonomía para iniciar y sostener procesos de mejora, como resultado de una dinámica más centralizada y de la inexistencia de condiciones y recursos para invertir en la mejora educativa según sus propias decisiones y realidades. Además, el Estado contaba con muy pocas atribuciones para controlar el uso de recursos y la calidad del servicio educativo y no disponía de mecanismos que obligaran a los distintos actores a responder y rendir cuentas por los desempeños escolares (González, 2005). La implicación de los sostenedores (administradores) en los asuntos propiamente pedagógicos de sus escuelas era muy débil y escaso (Raczynski y Salinas, 2007). Por otra parte, el sistema de financiación no reconocía los mayores costos que educar en sectores más vulnerables implica. La subvención que el Estado entregaba por cada niño atendido en escuelas públicas era el mismo independientemente del grado de vulnerabilidad económica y cultural del estudiante, de la escuela o de la población escolar en su conjunto.

Teniendo esto en cuenta y con el desafío de atender de manera pertinente esta problemática se aprobó, en 2008, la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que transfería nuevos recursos al sistema reconociendo la necesidad de entregar mayores recursos para educar con calidad a los niños más vulnerables e introduciendo un nuevo vínculo entre las escuelas, sus administradores, la comunidad educativa, los agentes externos y el Ministerio de Educación. Es importante destacar que, por vez primera, se conectó el sistema de financiación (subvención) con los resultados educativos: habría más recursos, pero a cambio de calidad, condición que en primer lugar había de verse reflejada en la mejora del rendimiento de los estudiantes, especialmente de los más vulnerables o prioritarios. La rendición de cuentas sobre el uso de los recursos recibidos, así como la incorporación de sanciones y consecuencias en el caso de incumplimientos, fueron también toda una innovación en una política educativa que buscaba apoyar y mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje escolar.

De esta forma, los establecimientos educativos, tanto municipales como de gestión privada, reciben un monto adicional por cada estudiante en situación socioeconómica familiar vulnerable (incremento del 60% de la subvención por alumno prioritario) y por el porcentaje de alumnos prioritarios que el centro atienda. Así, por ejemplo, los máximos valores se dan en aquellos centros que tienen un 60% o más de población escolar vulnerable. En la actualidad están adscritos a la Ley SEP un total de 7.511 centros: el 99% de las escuelas municipales (gestión pública) y el 75% de las de particulares subvencionadas (gestión privada) que ofrecen enseñanza básica en el sistema. En conjunto reúnen unos 800.000 alumnos prioritarios.

Desde esta nueva institucionalidad, el Ministerio de Educación se ocupa principalmente de las tareas de diseño de políticas, financiación, apoyo y supervisión para la mejora, bien de forma directa o por medio de organismos externos (organismos de Asistencia Técnica Externa, ATE). También es responsabilidad suya la clasificación de la totalidad de los centros educativos subvencionados del país, participen o no en el régimen de subvención preferencial. Por su parte, los sostenedores -públicos y privados- tienen más poder de actuación en su función educativa (para lo cual cuentan con recursos adicionales) y en un escenario donde se demanda de las escuelas un complejo proceso de mejora para el que necesitan un apoyo fuerte y sostenido. La mayor autonomía de las escuelas se canaliza mediante la toma de decisiones y el uso de recursos de acuerdo con sus metas y prioridades. Se espera que dicha ley no solo impacte en las prácticas y dinámicas en el seno de las propias escuelas, sino que afecte positivamente al quehacer y las prácticas de los actores intermedios -especialmente de los sostenedores (Espínola y Silva, 2010)-, mejore los aprendizajes y desempeños escolares y que, con ello, mejoren los indicadores en el conjunto del sistema.

Para que los sostenedores puedan recibir la Subvención Escolar Preferencial deben implementar un Plan de Mejoramiento Educativo que aborde las áreas de gestión del currículo, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos en la escuela. Su fin último es mejorar los aprendizajes de los estudiantes (especialmente de los prioritarios y de menor rendimiento), e incrementar los desempeños del SIMCE (de manera prioritaria en Lenguaje y Matemáticas). Aceptar la subvención los compromete a no seleccionar alumnos hasta 6.º Básico; a no incluir ningún cobro a las familias que condicione la postulación, ingreso o permanencia del estudiante; a mantener a los estudiantes en el establecimiento sin que el rendimiento escolar sea un obstáculo para ello; a destinar los recursos adicionales para el mejoramiento educativo; a rendir cuentas del uso de la Subvención Escolar Preferencial anualmente; y a incluir

a la comunidad educativa en el Plan de Mejoramiento Educativo (Mineduc, 2008). Estos planes se convierten así en la propuesta de mejora educativa que ha de diseñar e implementar cada escuela para impactar significativamente en los desempeños y aprendizajes de todos los estudiantes. El Ministerio de Educación verifica y evalúa el cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de todos los establecimientos que opten por esta modalidad de subvención. La exigencia de contar con planes de mejora educativa ha llevado a gran parte de los administradores -municipales y privados- a buscar apoyo técnico externo para emprender el proceso de diseñar e implementar propuestas de mejora pertinentes para la realidad de cada escuela y eficaces en la consecución de los resultados propuestos.

De esta forma, la mayor apuesta tras esta política tiene que ver con la eficacia de los planes de mejoramiento que los sostenedores y actores educativos diseñen e implementen en sus escuelas, así como en el tipo de acciones y mecanismos que desarrollen para asegurar la sostenibilidad en aquellos casos en que se logren efectos positivos (Román, 2008b). La Ley SEP orienta y supervisa estos planes a partir de la evidencia y la necesidad de hacer que cada escuela sea eficaz. Esto es, un espacio socioeducativo que consigue un desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos mayor de lo que sería esperable teniendo en cuenta su rendimiento previo y la situación social, económica y cultural de las familias de las que provienen (Murillo, 2005). En efecto, tanto los autodiagnósticos que se exigen en calidad de apoyo y evidencia de los planes de mejora como la innovación y los procesos de cambio que estructuran tales planes se sostienen sobre el conocimiento que aporta el movimiento de eficacia escolar (Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski, 2003; Murillo, 2005; LLECE, 2008; Hargreaves, Lieberman, Fullan y Hopkins, 2010).

Diseñar planes desde la mejora de la eficacia escolar asegura dos aspectos del todo relevantes para la calidad de la educación de las escuelas subvencionadas: por un lado, permite identificar claramente qué se debe cambiar para incrementar y sostener en el tiempo los aprendizajes y el rendimiento de todos los estudiantes en todas las áreas y, por otra parte, muestra cómo ha de organizarse y funcionar la escuela para hacerlo con éxito. Desde este enfoque, los logros de los alumnos constituyen el criterio de eficacia, mientras que alcanzar resultados intermedios durante el proceso de cambio que posibiliten aquellos es el criterio de mejora de la escuela (Murillo, 2011). Los planes se constituyen así en instrumentos de gestión institucional de medio o largo plazo, a través de los cuales se piensa, planifica y organiza la mejora educativa que deberá impactar en la calidad y equidad buscada: aprendizajes significativos y estables para todos los estudiantes.

Supuestos erróneos de la política de la Ley SEP

Los antecedentes descritos anteriormente reflejan ciertas demandas y expectativas hacia las escuelas, administradores y comunidades. A continuación, se discuten algunos de los supuestos básicos de la Ley de Subvención Escolar Preferencial, con el propósito de identificar ámbitos o acciones que requieren de mayores ajustes y precisión para asegurar un mayor éxito en los diseños y en la ejecución de los planes de mejoramiento.

- *Las escuelas, y el sistema educativo en su conjunto, estaban preparadas para asumir e iniciar rápidamente un proceso del todo complejo y ajeno.* La finalización abrupta de los programas de focalización y la falta de información y sensibilización sobre los requerimientos y los alcances de la nueva ley pusieron de manifiesto que las escuelas, sus directivos y docentes no estaban preparados ni comprometidos para dar este vuelco tan radical en sus procesos y dinámicas internas. La SEP debutó así en un clima de frustración, confusión y temor, lo que inevitablemente le quitó legitimidad y adhesión, y comprometió sus resultados.
- *Los planes de mejora deben ser elaborados y validados con la participación activa de los miembros de la comunidad escolar.* Esta exigencia de la Ley SEP se ha visto seriamente amenazada por la premura con que las escuelas deben elaborar los planes de mejoramiento y por la complejidad misma del proceso de diseño. En la mayoría de los casos, la elaboración se concentra y limita al equipo directivo, que actúa solo o con el apoyo de alguna ATE. Al final, a los docentes apenas si se los informa y se les requiere para aportar información. Las familias y estudiantes siguen siendo los grandes ausentes de estos procesos.
- *Las escuelas poseen los recursos necesarios para realizar autodiagnósticos de los procesos y prácticas institucionales, así como de los resultados escolares.* Parece claro que una parte importante del escaso avance es el hecho de que las escuelas no cuentan con directivos ni docentes capaces de revisar sus propias prácticas de manera objetiva y rigurosa, ni para identificar y seleccionar las mejores estrategias que les permitan, de acuerdo con lo anterior, organizarse y emprender el cambio. Lo mismo les ocurre a los administradores y a los equipos de supervisores que deben apoyar tales procesos. En todo esto, además, incide el poco tiempo en que se les exige que realicen diagnósticos de gran complejidad.

- *Los sostenedores y directivos de las escuelas tienen criterios y elementos suficientes para «contratar» buenas asistencias técnicas externas.* Tal supuesto muestra que el ministerio no tiene desconocimiento sobre este asunto. En efecto, ni todas las ATE apoyan adecuadamente los procesos de diagnóstico, planificación y cambio, ni muchos de los administradores y directivos están en condiciones de demandar, orientar y supervisar el trabajo hecho externamente. Más aun, emerge un creciente y desordenado «mercado de asistencias técnicas», muy poco regulado y evaluado y que, a pesar del papel protagonista que la ley le otorga, no asume la responsabilidad relativa al logro de metas de aprendizaje o al incremento de los rendimientos en las escuelas asesoradas.
- *Los procesos de asistencia externa generarán capacidades internas en las escuelas, supervisores y administradores.* Ciertamente esto no ha sido así. La experiencia muestra que las ATE son entes externos que recopilan, analizan o devuelven información a los directivos o administradores que las han contratado. De esta forma, no se incentivan ni orientan las estrategias de evaluación, como tampoco la reflexión o análisis de lo que se ha logrado o de las posibles acciones de mejora, como cree la autoridad central.
- *Se cumplirán las metas mínimas de rendimiento académico.* La Ley SEP actúa en este caso a partir de dos supuestos del todo arriesgados. Por una parte, se esperaba elevar el rendimiento escolar desarrollando exclusivamente acciones de mejora en Lenguaje y dejar –a modo de sugerencia– la intervención en el área de Matemáticas para el segundo año de desarrollo de los planes de mejora. Cuatro años después de su inicio, la evidencia muestra que la complejidad del proceso, así como la falta de claridad respecto a cómo se incorporan otras áreas disciplinares al plan de mejora, inhibió a las escuelas a la hora de incluir el área de Matemáticas, o cualquier otra, en sus acciones de mejora.
- *Se producirán alianzas entre los administradores, las ATE y la supervisión ministerial para atender a las escuelas.* Es altamente complejo integrar capacidades y unir esfuerzos desde tres entes y espacios distintos que atienden a las escuelas, desde distintos fines. La Ley SEP no regula ni orienta al respecto. ¿Quién organiza y promueve esta alianza? Todo ello queda supeditado a la voluntad, el tiempo y los compromisos de los diferentes actores.
- *Los padres presionarán exigiendo calidad a las escuelas.* Llama poderosamente la atención que se siga apostando por que se mejorará la calidad del sistema, mediante la presión o reacción de los padres. Los padres valoran y priorizan una serie de factores distintos a los del SIMCE, o rendimiento de la

escuela (el trato que los profesores dan a sus hijos, la seguridad, la cercanía, el tipo de familias...). Una y otra vez, se ratifica que las familias y los estudiantes muestran altos grados de satisfacción y compromiso con sus centros, aun en escuelas con muy bajos rendimientos escolares. La decisión del cambio, cuando ello ocurre, responde a otros factores y, entre ellos, el rendimiento escolar (los resultados del SIMCE en la escuela) tiene muy poca o nula importancia (Román y Perticará, 2012).

A modo de reflexión final

Este breve recorrido por las principales políticas educativas de las últimas décadas en Chile permite, por una parte, apreciar los intentos sostenidos y renovados que han llevado a cabo los distintos gobiernos para incrementar la calidad y equidad educativa del sistema y dotar de mayor autonomía y capacidades internas a las escuelas para que innoven, gestionen y sostengan el cambio buscado. Desde la otra vereda, hace evidentes también las limitaciones y obstáculos que, en mayor o menor medida, han tenido y encontrado todas estas políticas para avanzar y tener éxito. Esta es una problemática que encuentra raíces en al menos dos aspectos relevantes y que estas políticas han subestimado: las características y condiciones del contexto familiar y social de base y el ambiente regulador e institucional del propio sistema educativo.

La evaluación y la investigación de las actuales iniciativas seguirá siendo esencial para acompañar e informar de sus avances y pendientes, especialmente por lo que se refiere a la gran hipótesis que las sustenta: traducir mayores recursos en mejores aprendizajes, y de manera prioritaria para los estudiantes de mayor riesgo y vulnerabilidad socioeducativa. En este camino, será importante ir develando las eventuales tensiones y desencuentros entre una política que entrega importantes recursos para atender la calidad y equidad educativas y los agentes públicos y privados, con atribuciones y capacidades para decidir en qué y cómo usar dichos recursos. Para tales fines, creemos importante atender e iluminar los procesos e innovaciones que subyacen a la mejora del aprendizaje y de los logros en los rendimientos escolares. Gracias a ello, se hace posible validar o ajustar el conocimiento de que disponemos sobre las escuelas eficaces y los procesos de cambio y mejora en escuelas chilenas y así aportar elementos y criterios que permitirán orientar y hacer mayor hincapié en el uso (inversión)

que los administradores deberían dar a los recursos recibidos para mejorar los aprendizajes y el rendimiento escolar de los alumnos. Por otra parte, creemos necesario insistir en que la desesperanza y la fuerte demanda social de mejorar los desempeños y resultados de los estudiantes presionan, de manera desmedida, a los docentes; esto provoca efectos y reacciones contrarias a los buscados. Sin duda, la actual política ha de tener en cuenta este aspecto para revertir ese sentimiento de confusión y la resistencia que lleva muchas veces a que los docentes se queden inmóviles, en vez de constituirse en aliados de un mismo fin.

Al finalizar este recorrido nos importa debatir si, finalmente, son este tipo de política y sus acciones las que nos llevarán a construir sociedades igualitarias y participativas, que es, a nuestros ojos, el fin y propósito esencial que han de tener la educación, el sistema y sus políticas. Paradójicamente, esta nueva institucionalidad educativa, que se acompaña de una política que parece estar tocando todas las palancas y elementos necesarios para asegurar una mayor calidad y equidad educativas en las escuelas y el sistema, hoy se encuentra cuestionada por demandas sociales fuertes y crecientes, que se levantan exigiendo un acceso mayor y más justo a una educación pertinente, que permita canalizar y hacer realidad los proyectos legítimos de todos sus ciudadanos. El movimiento estudiantil que desde inicios de 2010 ha paralizado el sistema ocupando centros escolares y universitarios ha puesto sobre la mesa, no solo la escandalosa desigualdad social, sino la responsabilidad del sistema educativo y de sus políticas en consagrar, reproducir y aumentar las inequidades y brechas entre unos y otros.

Lo que se exige es que se establezcan, en la búsqueda de sociedades democráticas, la finalidad y el sentido de la educación para, a partir de ahí, definir sus políticas y acciones. Las sociedades justas y democráticas requieren una educación que promueva y resguarde tales principios, requieren sistemas y centros justos e inclusivos, en los cuales se formen ciudadanos críticos y deliberativos y no se apueste tan solo por el desarrollo de competencias o capital humano. En otras palabras, las políticas de apoyo a la mejora y el desempeño escolares deben dialogar con una educación igualitaria y participativa, que toma como punto de partida que la formación ciudadana es prioritaria y esencial, que evite y regule aquellos elementos y principios que atentan contra la calidad y la justicia, como la selección y la segregación.

Ciertamente, en países tan desiguales como Chile, será necesario seguir contando con políticas y acciones compensatorias y focalizadas, para asegurar que los estudiantes menos favorecidos o aventajados tengan posibilidades reales de mejorar sus posiciones, acceder a las distintas oportunidades sociales y a los bienes básicos. Pero estas acciones se han de enmarcar en políticas mayores que tengan como

base la formación integral de los sujetos, en relación con su contexto, su historia, su comunidad y su cultura. Hablamos de políticas educativas para una ciudadanía democrática, de sistemas y escuelas que modelen y promuevan procesos de socialización inclusivos, solidarios, tolerantes e igualitarios, capaces de hacer realidad los proyectos de vida de cada niño y joven, pero que también sean relevantes para una formación ciudadana que se constituye en palanca, apoyo y aval de sociedades justas, igualitarias y participativas.

Si seguimos postergando o relativizando la importancia de una formación para una ciudadanía activa y crítica, lo que se amenaza y posterga no es sino la posibilidad de tener una educación más justa e igualitaria, más democrática y participativa y, con ello, la posibilidad de constituirnos y convivir en sociedades verdaderamente democráticas. Mejorar el rendimiento en Lenguaje o Matemáticas carece de sentido si dicha mejora no se inserta en una educación que atiende y potencia el desarrollo integral de los sujetos, que actúa mediante políticas y programas capaces de recuperar y concretar el sentido más social y cultural de la educación, y de alinear sus acciones para responder a las necesidades y problemas sociales, desde una perspectiva igualitaria, justa y deliberativa.

Referencias bibliográficas

- Aedo, C. y Sapelli, C. (2001). El sistema de *vouchers* en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. *Estudios Públicos*, 82, 35-88.
- Bellei, C., Muñoz, G., Pérez, L. M. y Raczynski, D. (2003). *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago de Chile: Mineduc; Unicef.
- Bouveau, P. (2005). La discriminación positiva en el mundo. ¿Una utopía pedagógica? En J. E. García-Huidobro (Ed.), *Política educativa y equidad*, 49-58. Santiago de Chile: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- Carnoy, M. (2005). La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *Política educativa y equidad*, 87-100. Santiago: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- CASEN (2006). *Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media: Principales tendencias*. Santiago de Chile: Mideplan.

- Corvalán, J. (2007). *El campo educativo chileno. Informe de circulación restringida. Proyecto Equidad para la Acción*. Santiago de Chile: CIDE.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista CEPAL*, 68, 153-170.
- Espínola, V. y Silva, M. E. (2010). *Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta*. Santiago de Chile: Instituto de Políticas Públicas; UDP.
- García-Huidobro, J. E. (1999). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Popular.
- (2005). A modo de síntesis: política educativa y equidad en Chile. En *Política educativa y equidad*, 293-301. Santiago de Chile: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- y Bellei, C. (2003). *Desigualdad educativa en Chile*. Documento de trabajo. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, Escuela de Educación.
- González, P. (2005). La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *Política educativa y equidad*, 247-270. Santiago de Chile: Unicef; Universidad Alberto Hurtado.
- Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. y Hopkins, D. (Eds.). (2010). *The Second International Handbook of Educational Change*. Dordrecht: Springer.
- LLECE (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte SERCE*. Santiago de Chile: OREALC, Unesco.
- MINEDUC (1999). *Evaluación del Programa Educación Básica Rural 1992-1998*. Santiago de Chile: Mineduc.
- (2008). *Planes de Mejoramiento Educativo*. Santiago de Chile: Mineduc.
- (2010). *Indicadores de la educación: Chile en el contexto internacional*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Murillo, F.J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro.
- (2011). Mejora de la eficacia escolar en Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 49-83.
- Murillo, F.J. y Román, M. (2009). Mejorar el desempeño de los estudiantes de América Latina: algunas reflexiones a partir de los resultados del SERCE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14 (41), 451-484.
- (2011). ¿La escuela o la cuna? Evidencias sobre su aportación al rendimiento de los estudiantes de América Latina. Estudio multinivel sobre la estimación de los efectos escolares. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 15 (3).

- Orfield, G. (2004). *La acción afirmativa en Estados Unidos*. Seminario Internacional Política Educativa y Equidad, Santiago de Chile, octubre.
- y Lee, C. (2005). *Why Segregation Matters: Poverty and Educational Inequality*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2007). *Gestión municipal de la educación: diagnóstico y líneas de propuesta*. Santiago de Chile: Mineduc, Asesorías para el Desarrollo.
- Reimers, F. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla.
- Román, M. (2008a). Focalización en educación. Límites y tensiones de una política que ha buscado mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en Chile. *Revista Docencia*, 13 (35), 5-16.
- (2008b). Planes de mejoramiento, estrategias e instrumentos para la mejora de la eficacia de la escuela. *Cuadernos de Educación*, 1 (9), 1-18.
- (2009). El fracaso escolar de los jóvenes en la enseñanza media. ¿Quiénes y por qué abandonan definitivamente el liceo en Chile? *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7 (4), 95-119.
- Román, M. y Cardemil, C. (2002). *Estudio de factores asociados al bajo rendimiento Simce de escuelas focalizadas*. Santiago de Chile: CIDE, Mineduc.
- Román, M. y Murillo, F. J. (2009). A avaliação das aprendizagens na América Latina. Comportamentos e tendências do desempenho escolar dos estudantes latino-americanos nos ensinos primário e secundário. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 9, 31-46.
- Román, M. y Perticará, M. (2012, en prensa). Elección y permanencia en colegios de baja calidad en Chile. *Revista Estudios de Economía*.
- Salvat, J. P., Román, M. y García-Huidobro, J. E. (2012). Horizonte normativo para una educación justa en sociedades democráticas. Una reflexión desde América Latina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 1 (1), 46-78.
- Sammons, P. (2007). *School Effectiveness and Equity: Making Connections*. Reading: CfBT.
- Tedesco, J. C. (2005). *Igualdad de oportunidades y política educativa*. Seminario Internacional de Políticas Educativas y Educación, CEPAL, Santiago de Chile, octubre.
- Unesco (2004). *La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*. Santiago de Chile: Unesco.

Willie, C. (2002). Excelencia, equidad y diversidad en educación. En F. Reimers (Coord.), *Diferentes escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, 99-116. Madrid: La Muralla.

Winkler, D. y Gershberg, A. (2000). *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*. Washington D. C.: The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office.

Winkler, D. (2002). Instrucción de los pobres en Iberoamérica y el Caribe. Ejemplos de educación compensatoria. En F. Reimers (Coord.), *Diferentes escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, 199-228. Madrid: La Muralla.

Dirección de contacto: Marcela Román. Universidad Alberto Hurtado, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). C/ Erasmo Escala, 1825, Santiago de Chile, Chile. E-mail: mroman@cide.cl