



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

**FACULTAD DE EDUCACIÓN
PROGRAMA DE DOCTORADO EN
EDUCACIÓN**

***EL CONCEPTO DE CALIDAD: USOS, POSIBLES SIGNIFICADOS E
IMPLICANCIAS PARA LA ESCUELA DE CHILE
Una Investigación Histórico Filosófica***

***THE CONCEPT OF QUALITY: ITS USES, POSSIBLE MEANINGS AND
IMPLICATIONS FOR SCHOOLING IN CHILE.
A Historical and Philosophical Investigation.***

***Tesis presentada a la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica
de Chile para optar al grado académico
de doctor en Educación***

POR
CARMELO GALIOTO

Director:
Guillermo Marini

Comisión de Tesis:
Alejandro Carrasco
Teresa Flórez
Sam Sellar
Santiago de Chile, mayo 2021

"La sociedad sin memoria es soledad; la política sin historia es ceguera; el futuro sin conciencia histórica es su abandono."

Serrano, S. (2018, p. 21).

“En los momentos en que el reino de lo humano me parece condenado a la pesadez, pienso que debería volar como Perseo en otra dimensión. No estoy planteando una fuga en el sueño o en lo irracional. Quiero decir que se precisa un cambio de enfoque, mirar al mundo desde otra perspectiva, otra lógica, otros métodos de conocimiento y verificación”¹.

Calvino, I. (1988, p.15).

¹ *Nei momenti in cui il regno dell'umano mi sembra condannato alla pesantezza, penso che dovrei volare come Perseo in un altro spazio. Non sto parlando di fughe nel sogno o nell'irrazionale. Voglio dire che devo cambiare il mio approccio, devo guardare il mondo con un'altra ottica, un'altra logica, altri metodi di conoscenza e di verifica.* (Traducción del autor de esta tesis).

INDICE

AGRADECIMIENTOS	vi
RESUMEN.....	vii
ABSTRACT	viii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	7
2.1 El concepto de calidad en el campo de la educación: antecedentes contextuales, empíricos y teóricos	7
2.2 Antecedentes contextuales	7
2.2.1 La calidad como objetivo clave de las políticas educativas en el escenario internacional	7
2.2.1.1 Chile y su obsesión por la calidad	8
2.3 Antecedentes de literatura académica de carácter empírico acerca del concepto de calidad en el campo educativo	11
2.3.1 Las investigaciones de Policy Studies	12
2.3.2 Las investigaciones desde el análisis del discurso.....	14
2.4 Antecedentes de literatura académica de carácter teórico acerca del concepto de calidad en el campo educativo	15
III. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	17
3.1 Preguntas y objetivos de la investigación	18
3.1.1 Objetivo general:.....	20
3.1.2 Objetivos específicos:	20
IV. ENFOQUE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
V. DISEÑO METODOLÓGICO GLOBAL.....	28
5.1 Qué investigo: calidad como concepto	28
5.2 Con qué herramientas me aproximo al concepto de calidad.....	29
5.2.1 Capital semántico.....	29
5.2.2 Historia conceptual y hermenéutica crítica.....	31

5.2.3 El papel metodológico de la filosofía y en particular de la filosofía de la educación.....	34
5.3 El contexto en que estudio el concepto de calidad: dónde y cuándo	35
5.4 Las fuentes teórico-empíricas de mi investigación.....	36
5.4.1 Archivo	36
5.4.2 Repertorio	37
VI. COMPENDIO DE ARTÍCULOS	40
6.1 Paper N. 1- Una perspectiva histórica sobre los usos y significados del concepto de calidad en las políticas escolares chilenas.....	40
6.2 Paper N.2 Transformations in the concept of quality at the beginning of the educational privatization process in Chile. A historical study (1985-1990)...	74
6.3 Paper N. 3 Calidad educativa: una hermenéutica crítica de la producción legislativa chilena.....	100
VII. INTERPRETACIÓN FILOSÓFICA DEL CAPITAL SEMÁNTICO DEL CONCEPTO DE CALIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE CHILE PARA LA ESCUELA	121
7.1 Sección I. El capital semántico acerca del concepto de calidad en educación desde una reconstrucción histórica (entre 1979 y 1990 y entre 2009 y 2019)....	123
7.1.1 Perspectiva diacrónica de los usos y significados del concepto de calidad	123
7.1.2 Perspectiva sincrónica acerca de los usos y significados del concepto de calidad.....	127
7.2 Sección II. Una interrogación crítica del capital semántico de calidad en las políticas educativas chilenas	129
7.2.1 ¿Qué nudos críticos y límites fundamentales emergen respecto de los usos y significados del concepto de calidad en las políticas educativas chilenas para el sistema escolar?	129
7.2.2 ¿Qué potencialidades emergen respecto de los usos y significados del concepto de calidad en las políticas educativas chilenas para el sistema escolar?.....	132
7.3 Sección III. ¿Qué respuestas se pueden plantear a la pregunta de investigación?	136
VIII. CONCLUSIONES	139
8.1 Implicancias para la investigación académica	139
8.2 Implicancias para las políticas públicas.....	141

8.3 Abriendo caminos	144
REFERENCIAS	147
ANEXO.....	164
Paper N. 4 Schools without Quality? Elements for a Phenomenological Exploration of the Concept of Quality in Education	164

INDICE DE TABLAS

Tabla 7.1: Periodización de la historia del concepto de calidad _____	121
Tabla 7.2: Periodización de la institucionalidad vinculada al concepto de calidad _	124
Tabla 7.3: Transformaciones diacrónicas del concepto de calidad en las políticas educativas de Chile _____	126
Tabla 7.4: Los ejes de los usos y significados de la noción de calidad_____	128
Tabla 7.5: Diferentes valores de uso del concepto de calidad _____	138

AGRADECIMIENTOS

Al escribir esta tesis he vivido muchos encuentros que han permitido su desarrollo y confección final.

Agradezco a mi tutor de tesis Prof. Guillermo Marini. Encontré en él un docente dispuesto y generoso en comprender cual era “ció che mi stava a cuore” en esta investigación, abriéndose camino en el campo de estudios de educación, desde una perspectiva filosófica.

Agradezco a la comisión de tesis y a sus componentes Prof. Teresa Flórez, Prof. Sam Sellar y Prof. Alejandro Carrasco: la pluralidad de sus perspectivas teóricas y de sus áreas de conocimiento fue para mí un valioso nutrimento.

Agradezco a mis compañeros de generación en esta aventura del doctorado en Educación: Carolina, Cesar, Macarena, Natalia, Ricardo, Soledad y Valentina. Hemos compartido muchísimo y hemos sido maravillosamente capaces de apoyarnos y colaborar mutuamente, convirtiendonos también en un gran aporte al mismo programa de doctorado.

Agradezco a la Pontificia Universidad Católica y al Programa de Doctorado en Educación por el apoyo entregado y el soporte institucional.

Agradezco a muchos investigadores en Chile y fuera de Chile que, contactados para generar un intercambio de ideas, han sido generosos en su respuesta. Junto a las lecturas y a los aportes de mi comisión, este diálogo ha alimentado mi tesis y en cierto modo hizo que fuera un trabajo colectivo.

Gracias a Gisa Gibbons por todo el trabajo realizado para los textos traducidos al inglés, a René Viñas por la revisión de estilo de la versión española de la tesis, a Verónica Díaz Chang por el apoyo en la confección final del documento de tesis.

Agradezco también al programa Beca Doctorado Nacional de la ANID (ex Conycit).

Por supuesto, varias personas queridas han acompañado con afecto y amistad este proceso. Les agradezco desde lo más hondo. Sabemos cómo vivimos este proceso.

De nobis ipsis silemus

RESUMEN

La tesis estudia el concepto de calidad de la educación escolar en las políticas educativas de Chile. Su propósito es construir un cuadro interpretativo de los usos y significados del concepto de calidad y de su pertinencia para la educación escolar. El enfoque teórico metodológico es histórico conceptual y filosófico, desplegándose en tres artículos.

El primero muestra que el Estado de Chile, entre 1979 y 1984 asoció “calidad” a un modo de reestructurar el sistema escolar que debilitó su dimensión pública, comprendió la calidad como el efecto que el sistema escolar puede tener sobre los aprendizajes e hizo énfasis en la medición del rendimiento. El segundo reconstruye como el Estado de Chile, entre 1985 y 1990, equiparó los resultados estandarizados a la “calidad” de los colegios, planteando la posibilidad de jerarquizar entre escuelas sobre la base de su desempeño. Finalmente, en el tercero artículo se muestra como la producción legislativa más reciente (2009-2019) implica crecientes regulaciones en torno a la calidad educativa con consecuencias para los colegios y, a la vez, plantea una relación de la calidad con aspectos valóricos de la educación escolar: estas opciones ambiguas y contradictorias terminan por tensionar al sistema escolar.

La interpretación filosófica de esta reconstrucción histórica discute la relevancia de mover el foco de comprensión del concepto de “calidad” hacia una consideración y discusión pública de los propósitos, de la razón de ser y de obrar propiamente educativos y pedagógicos de la escuela.

Palabras clave: Calidad - Políticas educativas- Escuela- Historia conceptual-Filosofía de la educación

ABSTRACT

This thesis studies the concept of educational quality in Chilean educational policies. Its purpose is to build an interpretive frame of the uses and meanings of the concept of quality and its pertinence for school education.

The chosen approach is conceptual historical and philosophical and informs the three papers.

The first of them shows that the State of Chile, between 1979 and 1984, associated "quality" with a way of restructuring the school system that weakened public education, understanding quality as the effect that the school system can have on learning and emphasized performance measurement. The second paper recounts as the State of Chile, between 1985 and 1990, equated the standardized results with a schools' level of "quality"; this implied the possibility of ranking schools based on their performance. The third paper, based in the most recent legislative production (2009-2019), shows increasing regulations concerning educational quality, that administer consequences for schools and, at the same time, raises a relationship between quality and other aspects of schooling: these ambiguous and contradictory options end up stressing the school system.

The philosophical interpretation of the historical reconstruction discusses the relevance of moving the focus of understanding the concept of "quality" towards a public consideration and discussion of educational and pedagogical purposes, the ontological dimension and the way of act of the school.

Keywords: Quality- Educational Policy- School- Conceptual History-Philosophy of Education

I. INTRODUCCIÓN

“*Espero que estés enseñando Calidad a tus estudiantes*” (Pirsig, 2004, p. 168)². Con esta frase comienza el viaje del protagonista de la novela “Lo zen y el arte de la mantención de la motocicleta” hacia la exploración de qué significa la palabra calidad.

Esta frase expresa la esperanza que el protagonista de la novela esté enseñando calidad a sus estudiantes o, podría decirse también, que esté enseñando con calidad. El protagonista, a partir del momento en que escucha esta invitación, comienza a interrogarse, cuestionarse y obsesionarse con el concepto de calidad. En cierta medida, fue lo que me pasó a mí también con la noción de calidad respecto a la escuela, en esta investigación doctoral.

Mi curiosidad hacia la calidad de la educación está muy vinculada a mi llegada a Chile en septiembre 2009. En los meses siguientes, comencé a enterarme que los medios hablan mucho de una extraña sigla: SIMCE. Me había enterado que los resultados que los colegios sacaban en las pruebas de este Sistema de Medición de la Calidad Educativa plasmaban la mirada y el discurso acerca de la escuela chilena. Averiguando más, fui descubriendo que la mayoría de estas pruebas estaban constituidas por tests de respuestas múltiples. Eso me chocó porque discrepaba mucho con mi experiencia escolar hecha de lecturas, tareas con los compañeros, discusiones con los profesores, pruebas hechas de ensayos y muchas interrogaciones orales, además de una buena dosis de aburrimiento y bromas con los compañeros.

Cuando emprendí la aventura del Doctorado en Educación quería desarrollar una investigación acerca de las políticas y prácticas de *accountability*, comparando Chile e Italia. A medida que el programa de Doctorado avanzaba, me fui dando cuenta que tenía preguntas teóricas que me acompañaban y que dificultaban tal vez enfocar el objeto de investigación. Mi inquietud al fin y al cabo tenía que ver con la misión e identidad de la

² Todos los textos que se encuentran en original inglés fueron traducidos al castellano por el autor de esta tesis.

escuela como experiencia e institución social: ¿qué significa disponer de un lugar en que la infancia y los jóvenes pasen mucho tiempo para su educación y formación? Desde esta perspectiva, intuía que el recurso al término “calidad” no podía obviar esta pregunta de fondo. Por otra parte, la Unesco desde hace 20 años nos dice que la calidad de la educación es un imperativo, algo que se impone, entonces. Pero, ¿qué estamos entendiendo por calidad?

El mismo Pirsig en su novela, en un momento bien preciso, se plantea este interrogante, recordando en su formulación la gran cuestión de Agustín de Hypona: “¿Qué es el tiempo? Si me lo preguntas, no lo sé; si no me lo preguntas, lo sé”. Análogamente, Pirsig plantea:

“Calidad... tú sabes lo que es, y a la vez no sabes lo que es. Pero esto es auto contradictorio. No obstante, algunas cosas son mejores que otras, es decir tienen más calidad. Pero cuando intentas decir lo que es calidad, aparte de las cosas que la tienen, ¡todo se esfuma: poof! No hay nada que decir. Pero si no puedes decir lo que es Calidad, ¿cómo sabes lo que es o cómo sabes que aún existe? Si nadie sabe lo que es, entonces para todos los fines prácticos, ésta no existe, al fin y al cabo. Sin embargo, para todos los fines prácticos, esta realmente existe. ¿Sobre qué están basadas la notas, entonces? ¿Por qué las personas pagarían fortunas para algunas cosas y otras las tirarían al tacho de la basura? Obviamente, algunas cosas son mejores que otras... pero ¿qué es esto ser mejor? Así, dando vueltas y vueltas, tú andas, recorriendo pistas mentales y no encontrando ningún punto de apoyo para encontrar respuesta. ¿Qué diablos es Calidad? ¿Qué es?” (Pirsig, 2004, p. 171)³.

Esta tesis quiere, de alguna manera, plantear estas preguntas a las políticas educativas que recurren al concepto de calidad como su eje fundamental. Del mismo modo, esta tesis tiene una limitación de fondo: no aborda explícitamente y directamente la pregunta de qué es la calidad para la escuela. Sin embargo, es una pregunta que es relevante plantear. Tal vez la iré desarrollando una vez concluida esta aventura que fue el Doctorado. Sí, porque esta tesis fue una aventura, en el sentido etimológico de la palabra: ad-ventura, hacia las cosas futuras; es decir, este trabajo de tesis, entre accidentes y avances, supone una

³ Este segmento de Pirsig permite el despliegue de múltiples reflexiones acerca de las implicancias de usar el concepto de calidad en las políticas educativas para la escuela.

proyección, una esperanza, un nuevo camino a recorrer junto con otros acerca de la educación escolar en Chile.

La presente investigación, mientras tanto, se limita a plantear otras preguntas que tienen también su grado de asombro. La primera pregunta se podría formular de manera sencilla: ¿Cuándo comenzamos a hablar de calidad en el campo de la educación? Intuía que dicho concepto no había estado siempre presente de manera explícita en el debate público acerca de la escuela. Finalmente, me preguntaba por la historia del concepto de calidad.

También me preguntaba sobre la dimensión valórica y sustantiva que implica usar el término calidad respecto de la escuela. Y tenía curiosidad de saber qué podría decir la filosofía respecto de cómo ha sido históricamente utilizado en una experiencia y caso concreto (en este caso el llevado a cabo por el Estado chileno); esta tesis es el intento académico y científico de elaborar y abordar estas inquietudes.

Esta tesis se estructura en tres secciones. Una sección introductoria que aborda los antecedentes de contexto y de literatura empírica y teórica⁴. A partir de allí, se formula el problema de investigación, con las preguntas y objetivos respectivos y se explicita el enfoque teórico y el diseño metodológico global para abordar las preguntas y objetivos planteados.

Esta sección es funcional para dar cuenta y explicar por cuáles razones escojo el concepto de calidad como objeto principal de esta tesis, por qué es relevante estudiarlo en el campo académico y, además, por qué es pertinente focalizar la atención analítica hacia el concepto da calidad usado en Chile y en sus políticas públicas para la escuela.

En esta primera sección, además, explico por qué adopto un enfoque teórico que pone en relación la historia con la filosofía. Esta elección responde al tipo de problema que surge alrededor de los antecedentes contextuales, empíricos y teóricos acerca del concepto de calidad: debido a la vaguedad respecto de su uso, es útil cambiar la perspectiva para

⁴ En los artículos de esta tesis discuto más en detalle los antecedentes de literatura científica sobre el concepto de calidad educativa.

comprender algo nuevo y diferente acerca de este objeto de estudio. Historizar el concepto de calidad y a la vez articular una interpretación de tipo filosófico-normativa es un aporte científico-académico y a la vez político. La elección de este enfoque fue mi manera de adoptar la “mossa di Perseo”⁵: cambiar perspectiva para comprender y reelaborar un problema. A la vez, reconozco la necesidad de la conciencia del pasado, así como del trabajo teórico que otros investigadores han desarrollado respecto de lo que hace buena la escuela: ellos son los hombros sobre los cuales subirse para seguir proyectándonos en el mundo de vida de nuestras escuelas. Esta sección se concluye con la explicitación del diseño metodológico global que sostiene esta disertación doctoral.

La segunda sección se construye en torno a los tres artículos de carácter histórico y hermenéutico sobre el concepto de calidad en las políticas educativas para el sistema escolar chileno: en el primero artículo reconstruyo la historia del concepto de calidad desde 1979 hasta 1984 con el objetivo de dar cuenta de cómo el régimen dictatorial hizo circular el concepto de calidad desde el año en que plantea explícitamente el diseño estratégico de sus políticas educativas. En el segundo artículo doy seguimiento a la historia del concepto de calidad entre 1985 y 1990, siguiendo el debate que hubo en el gobierno de aquellos años alrededor de la noción de calidad, en torno a dos dispositivos de evaluación: el SECE (Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa) que representa al padre del SIMCE; y el SIMCE que debuta en 1988 y se instala en el sistema escolar con plena legitimidad en la Ley Orgánica de Educación de 1990. En el tercer artículo ofrezco una hermenéutica histórico-crítica de la producción legislativa de los años 2009-2019: en 2009 se promulga la Ley General de Educación que deroga la anterior LOCE de 1990 y 2019 es el año en que se cierra el ciclo de leyes que quisieron articular una profunda reforma estructural al sistema escolar.

Finalmente, desarrollo unas conclusiones que permiten llevar a cabo la interpretación de carácter filosófico de los hallazgos históricos. En esta última sección, recojo los aprendizajes de la reconstrucción histórica realizada. En un ejercicio de extrema síntesis,

⁵ La movida de Perseo en referencia a la cita de Calvino puesta al comienzo de la tesis.

puedo plantear así los resultados: el concepto de calidad tal como lo ha plasmado el Estado de Chile, a lo largo del tiempo, a través de sus políticas públicas para el sistema escolar, se ha ido cargando de múltiples estratos de usos y significados que muestran entre sí un escaso grado de coherencia. Además, estos estratos de sentido presentan ciertas lógicas subyacentes que están en disputa: por un lado, una lógica economicista y reduccionista respecto de la tarea que le corresponde a la escuela; por otro lado, una racionalidad que emerge en los últimos diez años que plantea, de manera ambigua, una lógica de carácter más público respecto de la escuela, proponiendo ampliar la mirada respecto de la calidad⁶, y planteando la integralidad como eje (clave y sin embargo, aún vago) para redefinir los significados de la calidad educativa. La interpretación filosófica de la pertinencia de los usos y significados del concepto de calidad en las políticas públicas para la escuela conduce hacia un dilema, que formulo en forma de pregunta: ¿y si abandonáramos el uso del concepto de calidad en las políticas educativas para la escuela? Las conclusiones discuten algunas implicancias de esta pregunta.

Por otra parte, queda el camino de preguntarse qué relación escuela-sociedad imaginamos para Chile, y por consiguiente qué discusión pública se puede instalar respecto de qué propósitos reconocemos a la escuela, qué es para Chile la escuela, y cómo queremos que actúe. Finalmente, en una perspectiva filosófica, se trata de aclarar la calidad ontológica de la invención histórica de la escuela, sus propósitos y su modo de actuar y obrar que responden a una lógica específicamente educativa, no subordinada a las demandas sociales y políticas hacia la escuela. Las conclusiones vislumbran las implicancias de la problematización que acabo de resumir para la investigación académica, así como para las políticas educativas. Para mostrar estas implicancias, menciono algunos ejemplos, reportados muy brevemente, del modo en que experiencias de investigación y política

⁶ La investigación desarrollada muestra además cómo la apuesta hacia una mirada amplia de la calidad educativa ha implicado una complejización del número de instituciones y dispositivos a cargo de evaluar y fomentar la calidad. Este mayor grado de complejidad implica, desde la interpretación filosófica que he llevado a cabo, un nudo crítico respecto del despliegue de la tarea de la escuela en cuanto a sus propósitos, razón de ser y modo de operar.

educativa de otros países, ofrecen ideas e insumos para repensar la noción de calidad en las políticas educativas para la escuela en Chile.

Hay también una sección de anexos que incluye un cuarto artículo (escrito por el autor de esta tesis) que realiza una exploración de carácter fenomenológico de posibles otros significados del concepto de calidad para la escuela; este artículo se suma al repertorio de literatura filosófica que aporta a la interpretación de cómo ha sido conceptualizada y usada la noción de calidad en las políticas escolares chilenas.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 El concepto de calidad en el campo de la educación: antecedentes contextuales, empíricos y teóricos

Esta sección, que sintetiza antecedentes contextuales, empíricos y teóricos de la presente investigación doctoral, reconoce dimensiones relevantes y problemáticas del concepto de calidad en las políticas educativas, mostrando, además, la brecha que he identificado en el campo de la investigación académica. Con base en estos antecedentes, identificaré y resumiré los elementos problemáticos relativos al uso del concepto de calidad en educación. Esta operación me permite formular el problema que esta investigación doctoral quiere abordar, llevándome a plantear las preguntas que guían la tesis y los objetivos que quiere lograr.

2.2 Antecedentes contextuales

2.2.1 La calidad como objetivo clave de las políticas educativas en el escenario internacional

El imperativo de la calidad. Con esta expresión, la Unesco planteó a los sistemas educativos el horizonte de expectativas hacia el cual encaminarse (Unesco, 1990, 2000, 2005a). La noción de calidad se introdujo en la educación escolar a partir de las políticas educativas impulsadas desde organismos internacionales en muchos países del mundo⁷. Los “Objetivos de desarrollo del milenio” de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015) y el consecuente programa “Educación para Todos” de la Unesco (2005b) han hecho hincapié sobre la importancia de avanzar en cobertura escolar y calidad (Unesco, 2007, 2008, 2015). La misma Unesco ha impulsado estudios que analizan y profundizan en este énfasis (Lockheed, 2004; Scheerens, 2004). Estas

⁷ Sobre la Unesco y su historia como actor internacional en las políticas educativas cfr. Kulnazarova y Ydesen (2016).

iniciativas han puesto a disposición un importante corpus de datos para dar cuenta de los logros de los sistemas educativos. Esta producción de datos permite comparar entre países e incluso desarrollar bases de datos con alcance histórico (Altinok, Diebolt, & Demeulemeester, 2014).

A partir de la difusión y circulación por parte de la Unesco del concepto de calidad como objetivo clave para los sistemas educativos, ha surgido literatura (a veces patrocinada por la misma Unesco) acerca de qué historia presenta la noción de calidad en educación (Kumar & Sarangapani, 2004)⁸. Por otro lado, también se han desarrollado revisiones de literatura sobre las políticas educativas para la calidad en países en vía de desarrollo (Barrett, Lowe, & Nickel, 2012; Barrett et al., 2008). De este conjunto de textos, algunos estudios se han concentrado en el problema de lo que significa calidad en campo educativo, subrayando su ambigüedad, así como su carácter plurívoco (Tawil, Akkari, & Macedo, 2011; UNICEF, 2000; Unterhalter, 2019).

Sobre la base de estos antecedentes es posible notar la relevancia internacional del concepto de calidad en las políticas educativas a nivel global. La calidad es posicionada como obligación a la cual aspirar por partes de los sistemas escolares en el mundo. Sin embargo, la literatura que he revisado acerca de este imperativo de la calidad subraya la escasa conexión de este marco de referencia para las políticas educativas con la dimensión más propiamente pedagógica (Alexander, 2015).

2.2.1.1 Chile y su obsesión por la calidad

En este contexto internacional, el caso chileno puede considerarse como caso paradigmático de operacionalización y medición de la calidad educativa del sistema escolar (Falabella, 2020; Meckes y Carrasco, 2010). Esto se debe a que Chile puso en marcha un sistema de medición estandarizado de la calidad escolar antes que otros países,

⁸ El estudio de Kumar y Sarangapani es el único que he encontrado que se focaliza en el concepto de calidad desde una perspectiva histórica.

asociando además esta política pública a mecanismos de sanciones e incentivos para los establecimientos educativos. Por ejemplo, el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa) se instituyó como tal en 1988: su historia se remonta al modelo de libre mercado instalado durante la dictadura civil militar y que ha experimentado una continuidad y consolidación en los gobiernos democráticos de los últimos años (Bellei, 2015).

El discurso público, también a raíz de la historia apenas esbozada arriba, tiende a asociar calidad educativa a los datos entregados por el SIMCE y por las evaluaciones internacionales. La larga experiencia histórica de Chile en pruebas estandarizadas ha penetrado en el imaginario social del país gracias a su mecanismo de incentivos como el SNED (Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño) y sanciones, como la posibilidad de cerrar colegios en caso de no mejorar los resultados de las pruebas estandarizadas y la publicidad negativa debida a la publicación de ranking de rendimiento (Falabella & Ramos, 2019). El recurso a estos dispositivos de medición se enmarca en las políticas educativas para la escuela que marcaron los años 90 y 2000. El eje transversal, su mantra e imperativo, se relacionaba con la mejora educativa y la mejora continua. Existe al respecto una conspicua literatura que describe y analiza dichas políticas (Brunner, 1994; Brunner y Cox, 1995; Brunner y Elacqua, 2003; Carrasco, 2008; Cox, 1989, 2003, 2008; Cox y González, 1998; Fontaine y Eyzaguirre, 2001; García-Huidobro, 1999).

A raíz de este énfasis de las políticas educativas, se produjeron varios estudios que trataron de otorgar un cuadro interpretativo de esta búsqueda de la mejora educativa (Cox, 2003a, 2003b; Mizala, Romaguera, & Ostoic, 2004; Mizala y Romaguera, 1999, 2003; Muñoz y Vanni, 2008).

Sin duda, hubo organismos transnacionales que influyeron en el diseño e implementación de estas reformas educativas (Banco Mundial, 2007, 2010; Hopkins, 2007; Navarro, Pérez, Aránguiz, Molina y Hernández, 2002).

Además, cabe señalar que entre los años '90 y 2000 los gobiernos de Chile constituyeron comisiones para impulsar el mejoramiento de su sistema escolar y la calidad educativa,

así como para revisar el SIMCE (Aguilera, 2009; Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, 1995; Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006; Garretón et al., 2011).

Sucesivamente el comienzo de los años 2000 se registró un nuevo enfoque en las políticas de aseguramiento de la calidad (Espínola y Claro, 2010; García-Huidobro, 2008; Meckes, 2007; Vanni y Bravo, 2010) que supuso un énfasis en establecer desde las instancias gubernamentales, estándares de aprendizaje a lograr y considerados deseables para la sociedad chilena. El giro hacia un enfoque de aseguramiento de la calidad educativa fue impulsado, paradójicamente, por la demanda estudiantil de mayor calidad y equidad en educación: dicha demanda se manifestó desde un movimiento de estudiantes que protagonizaron un periodo de protestas en el año 2006 (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010; Donoso, 2013).

Finalmente, existe un abundante corpus de literatura que evalúa críticamente qué resultados e implicancias tuvieron estas políticas para la calidad educativa en Chile (Bellei, 2003, 2007; Bustos, 2014; Casassus, 2007; Cox, 2012; Falabella, 2015; García-Huidobro, Ferrada y Gil, 2014; Herrera, Reyes y Ruiz, 2015; Herrera, Reyes-Jedlicki y Ruiz, 2018; Mizala y Romaguera, 2005; Montt, 2009; Montt, Elacqua, González, Raczynski y Pacheco, 2006; Picazo, 2010). Esta literatura señala los nudos críticos de las políticas de los veinte años entre 1990 y 2009, identificando en el diseño de cuasi mercado del sistema y de la creciente operacionalización y estandarización respecto de la calidad educativa sin apostar claramente por el desarrollo de capacidades de los establecimientos educativos desde un enfoque de confianza en los actores educativos.

Desde la presentación de estos antecedentes es posible notar que la búsqueda de la calidad ha sido, durante las últimas décadas, un eje central de las políticas educativas en Chile; y muchas investigaciones han enfocado el tema de las políticas educativas para la calidad de la escuela especialmente entre los años 90 y 2000.

En este contexto, en 2011, una de las principales novedades de política educativa fue el rediseño de la institucionalidad del sistema escolar, incluyendo la creación de la Agencia

de la Calidad Educativa. Cabe señalar que, a pesar del dinamismo institucional y legislativo de los últimos años para mejorar la performance educativa del sistema escolar chileno, se ha abordado escasamente cómo se define la noción de calidad subyacente al sistema. En respuesta a esta inquietud, en los últimos dos años, la Agencia quiso impulsar la idea de una noción amplia de la calidad y ha llevado a cabo la campaña “calidad es”, y ha puesto en marcha los “Diálogos por la calidad”. La inquietud por comprender de qué se trata al usar la noción de calidad está, por lo tanto, presente en el debate público e institucional de Chile.

Una vez llevada a cabo esta mirada contextual al uso del concepto de calidad en las políticas educativas, paso ahora a sistematizar los modos en que la literatura académica ha abordado dicho concepto.

2.3 Antecedentes de literatura académica de carácter empírico acerca del concepto de calidad en el campo educativo

En esta sección ofrezco una cartografía de la literatura científica de carácter empírico que he revisado. Voy a realizar esta tarea, ordenando el mapa de esta literatura en dos grandes conglomerados: por una parte, los estudios que se desprenden desde el campo de los *policy studies*; se trata de investigaciones que desarrollan un análisis de las políticas educativas asociadas a la adopción de calidad como idea regulativa de los sistemas educativos, especialmente bajo la denominación de QAE (Evaluación y aseguramiento de la calidad). He revisado 20 artículos y 3 libros. Se trata de estudios que, sobre la base de material empírico de carácter documental, han explorado e investigado el concepto de calidad en el marco de las políticas educativas que lo utilizan. Un elemento específico de estos estudios es el carácter sistémico de las políticas educativas: enfocan el propio objeto de estudio desde la perspectiva no de un grupo de actores o algunos establecimientos educativos, sino que abarcan el conjunto del sistema educativo hacia el cual se orientan y dirigen las políticas relativas a la calidad educativa.

Por otra parte, el segundo conglomerado recoge investigaciones que estudian la noción de calidad en educación desde una perspectiva de análisis del discurso. He revisado 9 artículos de revistas indexadas.

La pregunta mediante la cual estructuro y organizo este bosquejo de cartografía es: ¿Qué dimensiones problemáticas conocemos mediante dichos conglomerados respecto del uso del concepto de calidad en las políticas educativas?

2.3.1 Las investigaciones de Policy Studies

De estos estudios emerge que el concepto de calidad está asociado a la gobernanza de los sistemas educativos a nivel global (Altinok, Diebolt, & Demeulemeester, 2014; Grek, Lawn, Lingard, & Varjo, 2009; Kauko, Rinne, & Takala, 2018) tanto a escala transnacional (Nikel & Lowe, 2010; Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm, & Simola, 2011; Skedsmo & Huber, 2017) nacional (Andersen, Dahler-Larsen, & Pedersen, 2009; Biputh & McKenna, 2010; Croxford, Grek, & Shaik, 2009; Gagnon & Schneider, 2019; Segerholm, 2009; Weenink, Aarts, & Jacobs, 2018) y local (Bergh, 2015; Jerrard, 2016)⁹.

El enfoque de las políticas educativas basadas en el aseguramiento de la calidad es de carácter evaluativo (Skedsmo & Huber, 2017). Eso implica que un actor (Organización transnacional, Estado o autoridad local-territorial) pueda evaluar los resultados del sistema educativo. Hay distintos modos de llevar a cabo este control: los test estandarizados por un lado, (Kauko, Rinne, & Takala, 2018; Gagnon & Schneider, 2019) con una clara tendencia a cuantificar la calidad: eso está bien recogido en la siguiente proposición “nosotros medimos el rendimiento mediante el desdemeño de los estudiantes en tests estandarizados” (Altinok, Diebolt, & Demeulemeester, 2014, p. 1212).¹⁰ El otro

⁹ Algunas investigaciones proporcionan una profundidad cronológica en su análisis; se trata de un abordaje que propicia una mirada de carácter histórico hacia el uso del concepto de calidad en las políticas educativas.

¹⁰ Los autores de este paper escriben: nosotros medimos la performance a través del rendimiento de los estudiantes en tests estandarizados.

mecanismo de control y aseguramiento de la calidad es constituido por las inspecciones (Ehren, Perryman, & Shackleton, 2015; Gustafsson et al., 2015).

Desde este conglomerado de literatura emergen tres dimensiones problemáticas respecto de las políticas de aseguramiento de la calidad. La primera dimensión tiene que ver con la construcción de espacios de homogeneización de la educación a nivel transnacional: las políticas de la calidad actúan como herramientas para remodelar los sistemas educativos en base a intereses de carácter económico que favorecen el propósito de formar capital humano para el funcionamiento de las economías (Altinok, Diebolt, & Demeulemeester, 2014).

La implicancia de este aspecto es la de adoptar la aspiración a la calidad como algo de por sí bueno, mientras que su búsqueda y evaluación está entregada a dispositivos de evaluación que bloquean la posibilidad de discutir qué es lo que consideramos bueno y valioso en los sistemas educativos, tanto para la primera infancia, (Dahlberg, Moss, & Pence, 2006), como en la educación básica, media y superior o de adultos (Van der Bija, Geijssels, & Damd, 2016; Mufic & Fejes, 2020).

La segunda dimensión problemática se relaciona con la vaguedad en el uso de la noción misma de calidad: se observa que los estudios recurren a varios términos: calidad, aseguramiento de la calidad, buena educación, mejora escolar, orientado a la mejora, rendimiento, efectividad, sin definir mucho a qué se refieren. Además, la indefinición y vaguedad de calidad se observa en la escasa vinculación con temas de principios y sustantivos como lo del “interés superior del niño”¹¹ en las políticas educativas de Australia (Cumming & Mawdesley, 2013) plantear cambios en las expectativas de un sistema educativo, sin tomar en cuenta lo que es educativamente deseable (Bergh, 2015).

¹¹ El interés superior del niño es una noción acuñada en el marco de la declaración internacional de los derechos de la infancia. Esa noción implica que cuando hay una disputa entre distintos intereses y ordenes de valores para tomar decisiones a nivel normativas relativos a la infancia deberían tomar en cuenta el interés del niño por sobre otros argumentos.

La tercera dimensión problemática dice relación con el reduccionismo asociado a las políticas de aseguramiento de la calidad: la reducción opera por el recurso constante al intento de medir y cuantificar dicha calidad, operación que tiende a excluir dimensiones y aspectos del quehacer educativo (Capogna, 2015; Gagnon & Schneider, 2019); el reduccionismo se refiere también a la mirada sistémica de dichas políticas que tienden a no tomar en cuenta la dimensión personal y experiencial de la educación. Finalmente, el reduccionismo se puede resumir en la fijación de dichas políticas a la concepción de la educación como algo que puede entregar un producto final que será de calidad, mientras que como señalan Nickel y Lowe (2010) el foco cualitativo de la educación se encuentra en su carácter procesual.

2.3.2 Las investigaciones desde el análisis del discurso

Las investigaciones que desarrollan análisis del discurso en torno a la noción de calidad en educación tienden a concentrarse en el uso de ese concepto de la educación de la primera infancia (Fenech & Wilkins, 2018; Hunkin, 2018a) o en educación superior (Filippakou, 2011; Vidovich, 2001) o referidos a la calidad de los docentes (Mockler, 2018); estudian dicho concepto desde corpus procedentes de material de prensa (Elwick, Osgood, Robertson, Sakr, & Wilson, 2018) o a revisar las investigaciones empíricas producidas en torno a las políticas de calidad (Fenech, 2011) o analizando documentos oficiales (Hunkin, 2016).

Estas últimas son investigaciones con un enfoque crítico (Fenech & Wilkins, 2018) o de tipo genealógico (Hunkin, 2018b), con un caso interesante de mezcla del enfoque genealógico con la *actor network theory* (Hunkin, 2016).

Estos estudios dejan emerger tres aspectos problemáticos ligados a la noción de calidad.

El primero está relacionado con la calidad como planteamiento global y transnacional de carácter neoliberal. El segundo aspecto se refiere a un marcado enfoque positivista de las concepciones de la calidad educativa. El tercer aspecto, finalmente, se relaciona con las

disputas que surgen alrededor de ese concepto; disputas desiguales, pues no todos los actores son validados por los gobiernos para que se pueda escuchar su voz y perspectivas en torno a sus concepciones de la calidad educativa. Varios estudios señalan la importancia de elaborar una noción de calidad más matizada y rica.

Diseñada esta cartografía de los antecedentes de literatura académica de carácter empírico, ahora es el momento de revisar los antecedentes de carácter teórico.

2.4 Antecedentes de literatura académica de carácter teórico acerca del concepto de calidad en el campo educativo

La literatura teórica acerca del concepto de calidad educativa es incipiente; no obstante, se aproxima a dicho concepto bajo varias perspectivas y enfoques. Tikly y Barrett (2011) y Tikly (2011) desarrollan un marco conceptual para comenzar a dar contenido y proyección al uso de calidad en las políticas educativas para los países en vía de desarrollo. Su propuesta consiste en enfocar calidad desde el prisma de la justicia social y de los derechos; además caracterizan la calidad educativa desde tres rasgos: la relevancia, la democracia y la inclusión. Otros estudios presentan un abordaje más crítico respecto al uso de calidad en educación. Haart (1997) subraya la vaguedad y la poca precisión de esta noción. Este artículo termina sugiriendo la importancia de recurrir a ejemplos directamente relacionados al contexto en que debería manifestar su calidad. A la misma conclusión llega el ensayo de Sadler (2002) desde el ámbito de la educación superior. Respecto de la vaguedad de la noción de calidad, Wittek y Kvernbekk (2011), desde la perspectiva de la filosofía del lenguaje, dilucidan que esa dificultad de definición es intrínseca al término mismo: la calidad no es apta a contestar la pregunta del qué es¹².

Sobre esta dificultad de definición, el estudio de Anagnostopulos, Lingard y Sellar (2016) desde el lente teórico de la sociología pragmática, muestra que la calidad depende de una

¹² No concuerdo del todo con este planteamiento. Como mostraré en las conclusiones, calidad es un concepto que se refiere a algo. Sin este algo o sustancia a la cual se refiere, calidad es efectivamente vacío. Sin embargo, este rasgo específico de calidad nos indica la perspectiva de mirar a la cosa o fenómeno de la cual se busca su ser bueno y valioso.

pluralidad de órdenes de valores que están ligados a los intereses de los actores involucrados en el campo educativo. Esto implica un terreno de disputa respecto al significado de calidad. Por otra parte, Clarke (2014) desde un lente teórico lacaniano, plantea que tanto calidad como equidad se configuran como objetos sublimes: mueven el deseo, sin que ambos se puedan realmente alcanzar. A pesar de eso, mantienen un poder performativo y manipulativo de las expectativas de los sistemas educativos. Winch (1996), reconoce esta importancia de la noción de calidad y explora sus relaciones con un abanico de aspectos del campo educativo: sus propósitos, el curriculum, la equidad, la evaluación, el recurso a los estándares entre otros.

Finalmente, cabe señalar un número especial del journal *Contemporary Issues in Early Childhood*. Sus contribuciones (Arndt & Tesar, 2016; Dahlberg, 2016; Duhn & Grieshaber, 2016; Evans, 2016; Jones, Rossholt, Anastasiou, & Holmes, 2016; Nxumalo, 2016; Reinertsen, 2016; Ritchie, 2016; The Red House Children's Centre, 2016; Viviani, 2016) ofrecen interesantes ejercicios teórico-filosóficos desde el enfoque proscrito y posthumanista respecto del concepto de calidad. El punto en común de estas contribuciones es la deconstrucción de la concepción neoliberal de la calidad (reduccionista y operacionalizada) y una propuesta de significados de calidad más atentos a la dimensión afectiva y procesual de la experiencia educativa.

Respecto a estos intentos, en el mismo *special issue*, Moss (2016) argumenta que, probablemente, las reconfiguraciones del concepto de calidad no son viables, ni siquiera teóricamente, debido a la racionalidad instrumental y economicista que carga demasiado ese concepto. Resumiendo, el intento de resignificar calidad sería imposible.

No considero esta postura una posición definitiva respecto a la posibilidad de redefinir la noción de calidad en educación, sino más bien como un desafío teórico-práctico a buscar ideas y propuesta para visualizar lo bueno y valioso de las escuelas y de lo que la educación es para los seres humanos.

¿A la luz de estos antecedentes que problema es posible formular en torno al uso del concepto de calidad en las políticas educativas?

III. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Considerando los antecedentes de contexto, así como la literatura empírica y teórica revisada, emerge cómo los significados y usos del concepto de calidad en el ámbito educativo y de las políticas que a ello se refieren encierran una dimensión problemática.

Si bien el concepto de calidad representa un pilar de las políticas educativas tanto a nivel global como en Chile, su uso es vago e indefinido. Tampoco se sabe mucho respecto de cuál es la historia que se puede reconstruir respecto de la circulación del concepto de calidad si se focaliza la atención analítica al término y al concepto mismo de calidad en las políticas educativas para la escuela. Esta última precisión es importante, pues no existe una discusión específica y detallada sobre su dimensión semántica y sus repercusiones sobre la concepción de la escuela. Específicamente, hay una escasa atención a la dimensión normativa implicada en plantear un concepto como el de calidad.

Por lo tanto, calidad emerge como un concepto, es decir, un término que reúne significados para la educación y sus políticas. Un concepto atravesado por los modos en que es utilizado. Un concepto no particularmente abstracto, sino más bien radicado en modos técnicos y políticos de comprender y realizar la educación escolar. Un concepto que, por lo tanto, no es ahistórico, sino que tiene su específica profundidad temporal en el contexto internacional y, claro está, en el contexto chileno particularmente.

Chile muestra, como hemos visto en la sección de antecedentes contextuales, instituciones y políticas que la noción de calidad como idea medular para el diseño y desarrollo de su sistema escolar ha sido recogida explícitamente. Si bien existe una abundante literatura nacional e internacional acerca del caso chileno, el foco de atención no ha estado puesto de manera específica en el concepto mismo de calidad, se ha utilizado escasamente un enfoque histórico, y los aportes de carácter normativo y filosófico respecto de la pertinencia del uso del concepto de calidad son incipientes.

Se trata, entonces, de asumir como tarea pendiente el abordaje de corte histórico del concepto de calidad en las políticas educativas de Chile para su sistema escolar. La propuesta es, por una parte, reconstruir la historia del concepto de calidad en las políticas educativas del Estado de Chile para la escuela. De este modo, se busca ganar un capital semántico¹³ (Floridi, 2018) caracterizado históricamente respecto de la noción de calidad.

Por otra parte, se trata de plantear una evaluación filosófica de la pertinencia de este capital semántico. La investigación histórica, por lo tanto, no tiene solamente un carácter descriptivo, sino que se usa para elaborar un conjunto de hallazgos que permitan discutir de manera situada y contextual qué usos y significados tiene el concepto de calidad en las políticas para la educación escolar en Chile. Resumiendo, los elementos esenciales del problema que plantea la presente investigación doctoral son la relevancia de historizar el concepto de calidad; lo adecuado de limitar a Chile la investigación y la contribución de interrogar la dimensión normativa implícita en el uso del concepto de calidad en las políticas educativas para el sistema escolar.

3.1 Preguntas y objetivos de la investigación

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, el objeto de investigación es el concepto de calidad de la educación escolar en las políticas educativas del Estado de Chile. Las preguntas que inspiran y guían la disertación doctoral son:

- ¿Qué usos y significados del concepto de calidad muestra un estudio histórico-hermenéutico de las políticas educativas del Estado de Chile para su sistema escolar?

¹³ En el capítulo metodológico explicaré el significado de capital semántico y su uso como herramienta heurística.

- ¿Qué tipo de pertinencia muestran y despliegan los usos y significados del concepto de calidad educativa adquiridos históricamente en las políticas escolares chilenas?

A partir de la formulación de estas preguntas es importante precisar que se comprenderá por ‘pertinencia’ el sentido de adecuación y conveniencia de una cosa. Es decir, la pertinencia del uso y significado del concepto de calidad implica evaluar si y en qué medida el concepto de calidad es algo que viene a propósito, que es relevante, apropiado o congruente con la escuela. Así como para cocinar comida es particularmente útil contar con un concepto adecuado de hornear o hervir a fuego lento de modo que la preparación salga bien¹⁴, análogamente, esta tesis avanza la pregunta de si usar el concepto de calidad ayuda a llevar a cabo políticas educativas adecuadas a la escuela.

Además, la interpretación filosófica que se llevará a cabo necesita historizar el concepto de calidad, es decir, dotarlo de una perspectiva histórica, colocarlo en las condiciones de contexto desde donde ha circulado. Esto se complementará por una aproximación filosófica que pueda responder qué se espera de la educación en la escuela para, desde allí, poder evaluar la pertinencia del concepto de calidad.

Se trata de mostrar sus tensiones, es decir, los elementos problemáticos que el concepto de calidad plantea a la tarea educativa de la escuela, y de explorar sus potencialidades, a saber, los aportes mediante los cuales, los posibles significados del concepto de calidad que iluminan la educación escolar permiten comprender mejor su función.

Las preguntas formuladas, entonces, se abordan desde una perspectiva histórica y de interrogación filosófica. En palabras de Plunkett, eso implica documentar y mostrar en qué manera el concepto de calidad “es deficiente o problemático en algunos aspectos y debiera ser revisado o reemplazado” (Plunkett, 2016, p. 51).

Para responder las preguntas se espera lograr los siguientes objetivos de investigación:

¹⁴ Este ejemplo es una reelaboración mía de Plunkett, 2016, p. 35.

3.1.1 Objetivo general:

Construir un cuadro interpretativo, histórico y filosófico, de las implicancias de los usos y significados del concepto de calidad para la educación escolar en las políticas educativas chilenas.

3.1.2 Objetivos específicos:

- Reconocer usos e interpretaciones del concepto de calidad para la educación escolar en las políticas educativas chilenas desde una perspectiva histórico-hermenéutica.
- Problematizar los usos e interpretaciones reconocidos históricamente desde aportes de la literatura filosófica.
- Proponer argumentaciones filosóficas respecto de la pertinencia del concepto de calidad para la educación escolar en el contexto chileno.

La investigación, por lo tanto, se propone como un ejercicio de filosofía de la educación que interpreta críticamente los usos y significados adquiridos históricamente del concepto de calidad. Preguntar por la pertinencia de las interpretaciones y usos que el concepto de calidad educativa revela a lo largo de la historia, presupone que hay una dimensión propia ligada a cómo se articulan y desarrollan las relaciones y acciones educativas. Se trata de aspectos normativos del fenómeno educativo; esa dimensión se liga a una consideración de lo que está en juego en la educación.

Esta manera de aproximarse al concepto de calidad desde la filosofía significa reconocer que cuando se habla de calidad de educación se abre un campo de juicios sustantivos que permitan argumentar por qué la educación escolar es buena y valiosa. La dimensión problemática respecto a los usos corrientes e históricos de calidad es reforzada por la constatación, desde los antecedentes resumidos arriba, que la dimensión argumentativa y normativa resultaría marginada en la formulación de las políticas escolares.

Voy a plantear ahora el enfoque teórico y el diseño metodológico mediante los cuales voy a abordar las preguntas planteadas y lograr los objetivos recién declarados.

IV. ENFOQUE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Un enfoque histórico-filosófico hacia el concepto de calidad en las políticas educativas de Chile es particularmente adecuado para abordar las preguntas de investigación elaboradas. Recojo en una proposición la aproximación teórica a mi objeto de estudio: la investigación que voy a desarrollar supone un modo filosófico de llevar a cabo e interpretar la reconstrucción histórica de los significados, valores y usos del concepto de calidad en las políticas educativas de Chile para su sistema escolar.

En este capítulo presento los cimientos teóricos que sostienen el recurso combinado a la historia y la filosofía para realizar una investigación en el campo educativo. En primera instancia, bosquejo cómo se inserta esta combinación teórica en el campo de la investigación educativa; en un segundo momento explícito el modo específico en que me aproximo a este enfoque teórico desde los planteamientos del filósofo Paul Ricoeur (1913-2005).

En los últimos años, se ha desarrollado un campo de investigación acerca de la utilidad y fecundidad de una colaboración entre historia y filosofía de la educación (Curren & Dorn, 2017; Depaepe, 2007; Depaepe y Simon, 2018; Depaepe & Smeyers, 2007; Healy, 2019; Errante, Blount, & Kimball, 2017; Ramaekers & Hodgson, 2018). La propuesta teórica que estos estudios formulan es la de construir una forma de trabajo científico que tenga

ambiciones de guiar la acción en el campo educativo, combinando las fuerzas de dos abordajes procedentes de la tradición humanística como la historia y la filosofía.¹⁵

Este enfoque tiene la ventaja de superar lo que el historiador de la educación Depaepe llama *presentism* en su artículo “*Philosophy and History of Education: Time to bridge the gap?*”. El presentismo sería la tendencia de la investigación en educación a abordar ciertos temas como si no tuvieran historia y siempre hubieran estado ahí. Utilizo las palabras de Depaepe, muy acertadas en esta ocasión: “*el desarrollo de un aparato conceptual adecuado que también tenga que afrontar el problema del 'presentismo' supone un diálogo constante con el pasado y para ello un abordaje filosófico-interpretativo (casu quo, hermenéutica) sigue siendo el mejor situado*” (Depaepe, 2007 p. 28).

Se trata de un planteamiento que conjuga una tarea científica de carácter descriptivo con una evaluación de tipo normativo. En particular, Curren y Dorn señalan que “*la filosofía y la historia pueden proveer juntas una comprensión más amplia de cuestiones educativas controversas y una guía más robusta para las prácticas y políticas educativas, de lo que podrían hacer por separado*” (2017, p. 80).

Este argumento resulta particularmente adecuado para el concepto de calidad que, como he mostrado en el capítulo anterior, emerge como un concepto problemático y objeto de controversias. Además, el modo en que Curren y Dorn (2017) formulan su argumento subraya una dimensión práctica del tipo de investigación a llevar a cabo: que pueda incidir y guiar reformulaciones prácticas y políticas. En este sentido, la presente investigación doctoral se inserta en este campo de investigaciones educativas mencionadas anteriormente y plantea no solamente una yuxtaposición de historia y filosofía, sino una combinación de hallazgos históricos e interpretación filosófica y normativa de ellos.

Manteniendo la relevancia de las implicancias prácticas para el campo de las políticas educativas, en los siguientes párrafos quiero explayarme acerca de las premisas teóricas

¹⁵ El volumen editado por Ben-Porath y Johaneck (2019) sobre el *school choice* por un lado, y el libro editado por Dwyer y Peters (2019) acerca del *homeschooling* utilizan la combinación de historia y filosofía como enfoque heurístico de aquellos fenómenos.

que sostienen la presente investigación y que asumen la tarea de la interpretación de la pertinencia de calidad desde el enfoque de la hermenéutica crítica. Parafraseando a Ricoeur (2010, p. 379, 453), ese enfoque consiste, por una parte, en la imposición de límites de cualquier pretensión totalizadora de los significados del concepto de calidad y, por otra, en la exploración de las razones de validez de dicho concepto. Ese enfoque permite identificar criticidades, tensiones y potencialidades del concepto de calidad. El presupuesto epistemológico es que “*la investigación histórica de los conceptos provee el tipo de información que ofrece un rango amplio de posibilidades de su evaluación normativa*” (Plunkett, 2016, p. 32)¹⁶.

Ahora bien, el enfoque hermenéutico, tal como lo propone Ricoeur, presenta tres rasgos específicos que voy a adoptar en esta investigación:

Plantea una relación constitutiva con la dimensión histórica.

Presenta un arraigo fenomenológico.

Se propone como una instancia crítica.

Respecto de la comprensión del primer rasgo, los siguientes argumentos del filósofo francés Paul Ricoeur me hacen de guía para explicitar la comprensión e interpretación del conocimiento histórico:

“Es el filósofo quien compone esa historia por una operación de segundo grado, por una operación de “*recuperación*” [en itálica en original]. El filósofo le planteó a la historia (a la de los historiadores) un cierto tipo de pregunta que manifiesta la “elección del filósofo” (Ricoeur, 2015, p. 46).

En efecto, en la presente investigación, la elección filosófica es la de recuperar desde la historia la pertinencia del concepto de calidad para la educación: la historia como paso

¹⁶ El trabajo de Plunkett se inserta en una corriente filosófica llamada *Conceptual ethics*. Este enfoque propone la evaluación filosófica de la pertinencia ética y política de los conceptos usados en las disciplinas de las ciencias humanas, así como en la vida pública y política. Cfr. Mc Pherson y Plunkett (2020)

necesario e ineludible para poder evaluar la legitimidad de este concepto. No se trata, por lo tanto, en el plano epistemológico, de una investigación meramente teórica como la que podría realizarse desarrollando una teoría ideal de lo que debería significar calidad o mediante un análisis puramente conceptual, sino que se arraiga en nuestra condición histórica.

Esta investigación asume la siguiente definición de condición histórica: *“por una parte, la situación en la que cada uno se encuentra siempre implicado; por otra, la condicionalidad, en el sentido de posibilidad de rango ontológico. Hacemos la historia y hacemos historia porque somos históricos”* (Ricoeur, 2010, p. 380). Se puede notar, entonces, por un lado, que se reconoce que el concepto de calidad está entretejido dentro de una historia; por otro lado, se despliegan posibilidades o virtualidades desde el mismo concepto de calidad, o a partir del concepto de calidad, que quedan por explorar.

Respecto del segundo rasgo, es decir el arraigo fenomenológico del abordaje hermenéutico del concepto de calidad en educación, esta investigación asume el vínculo del concepto con el mundo como elemento definitorio de la noción misma de concepto: no se trata de un estado mental, sino de una expresión que los hombres y mujeres plasman desde el mundo de la vida y en el marco de una condición histórica. Los conceptos entonces emergen y son usados en dinámicas sociales e históricas. En efecto, *“Estas preguntas se refieren a la emergencia de los valores de conocimiento, de acción, de vida y de existencia a través del tiempo de las sociedades humanas”* (Ricoeur, 2015, p. 47). Por lo tanto, la propuesta de definición de Plunkett es iluminadora al respecto: *“Considero que los conceptos son los componentes constitutivos o los ingredientes de los pensamientos, components que nos ayudan a representar el mundo en un cierto modo, o a conectar los pensamientos en un cierto modo”* (2016, p. 34).

Es relevante remarcar el elemento de la definición relativo a la conexión de los conceptos con el mundo. Específicamente, se trata de estudiar las emergencias de valores, usos y significados de calidad a través del tiempo en la sociedad chilena y el modo de elaborar

políticas educativas, decidir hacer escuela y educar desde la escuela: una emergencia inseparablemente ligada a su interpretación.

Respecto del tercer rasgo señalado arriba, a saber, la instancia crítica presente en la hermenéutica, la operación de segundo grado del filósofo, tal como la describe Ricoeur, implica e incluye una evaluación del grado de validez y pertinencia de las emergencias de valores y significados del concepto de calidad educativa. Por lo tanto, siguiendo a Ricoeur...

“esa historia es una *composición* (en itálica en el texto original) de segundo grado, que es un acto de responsabilidad filosófica y no un dato de la historia de los historiadores, y mucho menos una realidad absoluta, una historia en sí, no se ve qué objeción puede hacer todavía el historiador a una empresa de este tipo. [...] El filósofo, por su acto específico de recuperar, eleva las categorías en un discurso coherente” (Ricoeur, 2015, p. 47).

Esta composición es la que emerge desde la operación de reconstrucción histórico-hermenéutica efectuada en los tres capítulos centrales de esta tesis y que encuentra su culminación en las conclusiones en que se contrastará la reconstrucción histórica de los usos y significados de calidad educativa con un repertorio de literatura de filosofía de la educación.

Además, el conjunto de esta tesis conforma un nuevo texto sobre el uso y significados del concepto de calidad en las políticas educativas en Chile. La conformación de este texto es valiosa en una perspectiva ricoeuriana ya que...

“el momento propiamente hermenéutico es aquel donde la interrogación, transgrediendo la clausura del texto, se dirige hacia lo que Gadamer llama *la cosa del texto*: la suerte de *mundo* abierto por él (en itálica en el texto original) [...] ahora bien, este poder del texto de abrir una dimensión de realidad incluye, en su principio mismo, un recurso contra toda totalidad dada y, por ello mismo, la posibilidad de una crítica de lo real” (Ricoeur, 2000, p. 339-340).

La reflexión en torno al concepto de calidad que emerge desde *la cosa del texto* de esta tesis aporta a la comprensión de aquellos aspectos relevantes para el propósito de contribuir a una mejor política educativa y por ende a una mejor educación escolar. Eso implica una orientación práctica que constituye una condición misma de la investigación. En este sentido, “*podemos pensar los conceptos como algo que nos ayuda a facilitar o entorpecer nuestra búsqueda de ciertos fines prácticos*” (Plunkett, 2016 p. 37).

La presente investigación aplica los planteamientos de Ricoeur no solo al trabajo historiográfico, sino también a la tarea de aclaración y evaluación del concepto de calidad, que no es un análisis crítico del discurso, o un ejercicio filosófico desde una perspectiva del lenguaje o desde la filosofía analítica. Se trata más bien de tener siempre presente, en esta indagación, el fenómeno educativo en la escuela como algo representativo de lo que somos como seres humanos y en particular del vínculo social. La pertinencia del concepto de calidad se evalúa desde este lente onto-epistemológico que tiene como referencia ineludible las formaciones no discursivas que resisten a cualquier reducción al enunciado. Este será el presupuesto teórico de la presente investigación que opera en el trabajo de indagación del concepto de calidad. Sin embargo, no implica en esta instancia una investigación explícita de actores y personas del mundo educativo¹⁷.

Resumiendo, el enfoque teórico que adopto para esta investigación doctoral presenta las siguientes características:

Se inserta en una literatura incipiente de la investigación educativa que hace colaborar historia y filosofía, y toma en cuenta el papel de las evidencias empíricas para el desarrollo de la tarea filosófica.

Propone la interpretación de la pertinencia de las interpretaciones y usos históricos del concepto de calidad, es decir asume la condición histórica como condición ontológica y como fuente de evidencias para una reflexión de segundo orden de carácter crítico.

¹⁷ La investigación que llevo a cabo explorará la historia del concepto de calidad desde el estudio de documentos de políticas educativas del Estado de Chile.

Procede desde un modo filosófico de tratar el conocimiento histórico marcado por un diálogo entre la hermenéutica y el enfoque filosófico denominado *conceptual ethics*.

V. DISEÑO METODOLÓGICO GLOBAL

Philosophy of education is shifting,

subtly, toward more direct engagement

with the details of Educational Policy (Schouten & Brighouse, 2015, p. 5).

Esta sección describe las herramientas de investigación y justifica las opciones tomadas para llevar a cabo la investigación. El diseño metodológico global de la presente tesis doctoral se puede resumir en la siguiente proposición: la investigación procede elaborando un capital semántico a partir de la reconstrucción histórica de los usos y significados del concepto de calidad entre los años 1979-1990 y 2009-2019. Este capital semántico será interpretado en sus limitaciones y potencialidades desde un corpus de literatura de filosofía de la educación.

Por lo tanto, voy a explicitar y dar cuenta de las decisiones que subyacen a esta proposición metodológica, así como la caja de herramientas que permite llevarla a cabo.

5.1 Qué investigo: calidad como concepto

Es importante esta precisión porque permite plantear que el foco de investigación no son las políticas educativas para la calidad del sistema escolar. El foco es más bien la categoría misma de calidad: este término, su semántica, su carga valórica y su impacto en la escuela. Porque se investigará este concepto no en relación a todo el ámbito educativo, sino en aquella institución de la educación que es la escuela. En específico el concepto de calidad es un concepto político y social. Un concepto que se mueve como categoría histórica es decir que se mueve en el tiempo, en medio de aspectos coyunturales y estructurales.

En este sentido, tomo como referencia el modo en que Plunkett (2016) define la noción de concepto: “*componentes o ingredientes del pensamiento, componentes que nos ayudan a representar el mundo de una cierta manera*” (p. 33); de este modo los conceptos estructuran nuestro mundo, le dan nombre, y hacen posible orientarnos en ello. Además

“los conceptos que nosotros terminamos usando afectan los pensamientos que tenemos” (p. 34).

Ahora bien, dicho lo anterior, asumo esta aproximación básica a la noción de concepto: *“los conceptos son herramientas que nos ayudan a aprender mejor acerca de una parte de la realidad y proveen una verdadera representación de ella, y algunas herramientas son mejores de usar para ese propósito respecto de otros”* (p. 35).

Este acercamiento a la noción de concepto permite desplegar preguntas como: ¿qué vehiculan los conceptos? ¿Cómo los usamos y qué significamos mediante ellos? y deja en claro la legitimidad de evaluar su uso y aporte a la vida política y social.

Estas dimensiones las tuvo muy en cuenta Reinhart Koselleck (1923-2006) al elaborar la disciplina de la historia conceptual. De hecho, Koselleck (1993) plantea que los conceptos presentan ciertas características fundamentales: condensan muchos significados (carácter plurívoco); son necesarios para la comprensión de la vida social (carácter insustituible); son objetos de disputas (carácter polémico); registran experiencias; generan experiencias (ambas aluden a que el concepto es temporalmente constituido). Estas características inspiran y justifican a la vez la exploración histórico-hermenéutica del concepto de calidad en la educación escolar que esta tesis lleva a cabo.

5.2 Con qué herramientas me aproximo al concepto de calidad

5.2.1 Capital semántico

El Capital semántico es definido por Floridi (2018, p. 483) como *“cualquier contenido que puede mejorar la capacidad de alguien de dar significado y generar sentido (semantizar) respecto de algo”*. Es decir, el capital semántico reúne aquellos rastros y signos que en las prácticas humanas construyen significado y sentido respecto a algo. Floridi distingue ese capital de las otras formas de capital que ha tipificado Pierre Bourdieu (capital económico, capital social y capital cultural). Floridi marca el punto de

diferenciación analítica en que la noción de capital semántico hace énfasis, no en la dimensión económica de la producción, distribución de bienes valiosos o de posiciones y servicios de carácter social, sino en la producción de significado y sentido: en síntesis, la carga definitoria de la noción de capital semántico recae en el adjetivo (semántico), más que en el nombre (capital)¹⁸.

Analíticamente, lo anterior implica un foco teórico no en la acumulación de algo, (es decir en el término de carácter economicista de *capital*), sino en el proceso de re-interpretación, adaptación y enriquecimiento (Floridi, 2018 p. 484) del vocabulario conceptual con el cual nos referimos a nuestras experiencias y prácticas (es decir el foco analítico está puesto en el atributo *semántico*).

Es relevante definir, entonces, qué entiendo en esta investigación por dimensión semántica del concepto de calidad: se trata de buscar de qué manera los contenidos discursivos asociados a calidad proveen a un contexto social de los medios que permiten al concepto de calidad educativa adquirir un cierto sentido. No se trata tanto de ir en busca de una definición clara de calidad del tipo x igual a y , sino de historizar el concepto para encontrar los modos en que ha sido concebido y de qué maneras este concepto fue usado para generar un cierto marco de sentido desde el Estado chileno para el sistema escolar y de cara a toda la sociedad, reconociendo las reinterpretaciones, adaptaciones y enriquecimientos que ese concepto ha experimentado a lo largo del tiempo. Por lo tanto, en esta tesis las nociones de significación y de semántica incluyen las expresiones verbales respecto de la calidad, a saber, qué se dice mencionando el término calidad, lo que se hace usando calidad en un cierto modo, y ciertos efectos que se generan desde los dos niveles anteriores (Ricoeur, 2000, p. 100).

¹⁸ La noción de capital semántico es usada en esta investigación como herramienta heurística. En su formulación (Floridi, 2018), capital semántico no apunta a que un actor social o un sujeto conforme deliberadamente un conjunto que adquiere un cierto significado, más bien es un modo de recoger y comprender el modo en que los actores sociales producen significados desde sus prácticas e intercambios culturales. En este sentido, la presente investigación doctoral reconstruye un capital semántico sobre la noción de calidad educativa que es un aporte al campo académico, así como a los *policymakers* y a los actores involucrados en el sistema escolar.

Si bien el problema con el uso del término calidad en las políticas educativas, como hemos visto, es que es complicado comprender a qué nos estamos refiriendo, en esta investigación no se aborda directamente esta cuestión. El foco será más bien la dimensión semántica de calidad desde el estudio de las maneras históricamente determinadas del uso del concepto y de su capacidad de producir sentido y dar cuenta de una visión de cómo debería ser, obrar y funcionar el sistema escolar y la educación que propone. Es en este sentido, entonces, que esta investigación busca conformar un capital semántico respecto de los usos y significados de calidad en la historia de las políticas educativas de Chile. Este capital semántico asume la forma de un texto (la misma tesis): un discurso fijado por la escritura con una referencia, es decir remite al mundo (Ricoeur, 2000, p. 130) en este caso al mundo de la sociedad chilena, de su sistema escolar y de las personas en ello.

5.2.2 Historia conceptual y hermenéutica crítica

El capital semántico que esta tesis reconstruye respecto del concepto de calidad en las políticas educativas de Chile para su sistema escolar, se conforma desde los lentes metodológicos de la historia conceptual y la hermenéutica crítica.

La historia conceptual se pregunta por cuándo, dónde, por quién, para qué y cómo, se conciben determinadas intenciones o estados de cosas, y éstas se plasman en conceptos. El principio que guía y rige la historia conceptual es la primacía antropológica del lenguaje; dicho principio se puede formular de este modo: no hay experiencias sin conceptos, ni conceptos sin experiencias. En nuestro caso se puede parafrasear ese principio así: no hay prácticas políticas sin conceptos, ni conceptos sin prácticas a las que se refieran.

Esto, a nivel de estudio de la historia, implica una estrecha relación de tensión cognoscitiva y productiva entre historia político-social e historia conceptual: por una parte, el lenguaje es indicador de la realidad (carácter receptivo) y a la vez, factor de esta realidad (carácter productivo) (Koselleck, 1993). Por ejemplo, el concepto de *bildung* (palabra alemana que expresa el proceso de formación de una persona) estudiado a nivel

de historia conceptual por Koselleck (1993): en este término se recogen eventos que son extralingüísticos (por ejemplo, la relación entre un preceptor y un niño) que se plasman también lingüísticamente al intentar relatarlos y comprenderlos recurriendo al concepto de *bildung*.

Ahora bien, Koselleck plantea que *“la historia conceptual tiene preferencia para reflexionar sobre la conexión entre concepto y sociedad”* (1993, p. 122). Esa preferencia se explicita en la atención analítica a las dimensiones de permanencia y cambio de los significados de los conceptos, recurriendo tanto al análisis sincrónico como al diacrónico.

Esta reflexión subraya el nexo de tensión entre la historia conceptual y la historia social. Sin embargo, se trata de una tensión de complementariedad. La historia conceptual no desarrolla una historia del lenguaje, sino que pone su foco de atención a determinadas terminologías sociopolíticas que ofrecen *“un acopio de experiencias de la historia social* (Koselleck, 1993, p. 106). Para nuestro estudio es interesante otro aspecto que Koselleck tematiza como específico del abordaje histórico de los conceptos, es decir su capacidad de contener *“posibilidades estructurales”* (p. 123). Con esta expresión Koselleck se refiere a significados de un concepto que no pueden hacerse coincidir con lo que pasa en los eventos históricos o en prácticas recurrentes, y sin embargo aparecen, están ahí: *“los conceptos que abarcan estados de cosas pasadas, contextos y procesos, se convierten para el historiador social que los usa ... en categorías formales que se ponen como condición de la historia posible”* (p. 124). En éste y otros aspectos, la historia conceptual se enlaza con la tarea hermenéutica y con el papel crítico que Ricoeur le atribuye. Se trata de plantear la combinación del desarrollo de una narración de tipo histórico (Ricoeur, 2010) con una dimensión crítica que interroga las fuentes tomando en cuenta el conflicto entre las posibles interpretaciones y perspectivas. Por lo tanto, la hermenéutica crítica permite una aproximación creativa hacia los significados, aprendizajes y potencialidades que emergen de esta narración.

En el campo de las ciencias humanas y sociales la hermenéutica ha sido objeto de adaptación y aplicación metodológica (Thompson, 1981, 1988; Wagenaar, 2007). En

particular, para el estudio de las políticas públicas, Yanow (2007) ha argumentado respecto de la utilidad de una aproximación hermenéutica para su análisis: este enfoque concentra su atención en la especificidad de una situación política, más que buscar leyes generales o universales, y se focaliza en el lenguaje utilizado en la arena política. Yanow incluye a Ricoeur como referencia teórica para el estudio de las políticas, y plantea que las características de este enfoque permiten mirarlas desde las interpretaciones posibles de una política para reconocer el proceso en que se despliegan sus significados. Ahora bien, existen ya investigaciones que aplican el enfoque hermenéutico planteado por Ricoeur al estudio de las controversias ligadas a la esfera pública.

Por ejemplo, la investigación de Lejano y Leong (2012) usa la hermenéutica para reconstruir los significados de una controversia ligada a la administración y distribución del agua, mostrando su carácter múltiple, complejo en cuanto objeto de disputa.

En el campo de la educación, Strandler (2015) desarrolla un marco metodológico de corte hermenéutico crítico inspirado en Ricoeur para el estudio de la práctica de la enseñanza que tome en cuenta el entramado político en que está inserto. Uno de los aportes del trabajo de Strandler es recordar un presupuesto clave de la hermenéutica crítica: no se trata de armonizar las interpretaciones, sino de adquirir y reconocer nuevas miradas en torno a las cuestiones que se estudian gracias a las interpretaciones conflictuales disponibles.

En esta investigación doctoral, adoptar las dos herramientas metodológicas de la historia conceptual y de la hermenéutica crítica aporta a la construcción del capital semántico ligado al concepto de calidad: un capital semántico configurado como texto histórico que dé cuenta de los movimientos y significados de calidad que explique y comprenda las razones de esos significados y de sus cambios. Al mismo tiempo, ese capital se constituye como un texto que provee una interpretación teórico-crítica: es decir que quiera comprender y explicar los desplazamientos de los significados de calidad a lo largo del tiempo, dando cuenta de sus implicancias, de sus nudos críticos y de sus posibilidades.

5.2.3 El papel metodológico de la filosofía y en particular de la filosofía de la educación

El capital semántico que se conformará como un texto nuevo desde la historia conceptual y la hermenéutica crítica será interpretado en su pertinencia desde un repertorio de literatura de filosofía de la educación. Más adelante voy a proporcionar una descripción de este repertorio. Aquí quiero exponer brevemente el papel que juega la filosofía en la construcción de esta tesis ya que la actitud propia de la filosofía es también una herramienta metodológica de esta investigación.

Voy a bosquejar en qué consiste este enfoque. La filosofía, como recuerda D'Agostini (2011), por una parte, señala los problemas presentes en una cuestión, las dificultades y contradicciones. Por otra parte, el trabajo de la filosofía consiste en tornar fluido lo que se ha puesto rígido e inamovible; se trata de movilizar y sacudir las estructuras, conceptos, creencias de la vida social compartida desde la conciencia de los límites fundamentales de estructuras, creencias y conceptos

Esta actitud permite descubrir nuevos modos de mirar una cuestión y un problema, lo que abre una solución filosófica respecto de cómo pensamos y conceptualizamos y que puede representar la antesala de una solución práctica. Claro está que la solución filosófica llega después de haber metódicamente practicado una actitud escéptica: ¿Por qué deberíamos seguir usando la noción de calidad en las políticas escolares? ¿Cuál es su aporte al modo de pensar y hacer escuela en Chile?

Esta actitud y esta búsqueda en filosofía de la educación puede adoptar como camino metodológico el uso de evidencias. Según Schouten y Brighthouse (2015), la filosofía requiere de evidencias cuando quiere llevar a cabo evaluaciones de políticas educativas e instituciones, así como guiar las decisiones políticas y eso la filosofía de la educación lo hace aclarando valores fundamentales, identificando brechas en datos disponibles e iluminando opciones a tomar en cuenta en las decisiones políticas.

5.3 El contexto en que estudio el concepto de calidad: dónde y cuándo

En esta tesis la investigación del concepto de calidad en las políticas educativas para el sistema escolar se despliega en un contexto espacio temporal delimitado y acotado. En primer lugar, se focaliza en Chile por los motivos que he detallado en la sección de antecedentes contextuales. Para precisar más entonces *dónde* investigo el concepto de calidad, limito este lugar al Estado de Chile.

Opto por investigar los modos oficiales en que la calidad fue concebida y usada en las políticas educativas para el sistema escolar. Eso porque como nos recuerda Bourdieu en sus *Lecciones Sobre el Estado* (2014), el Estado, como institución histórico-política, además de concentrar el monopolio de la fuerza se configura “*como una especie de reserva de recursos simbólicos, que es a la vez un instrumento para determinado tipo de agentes y la causa de conflictos entre tales agentes*” (p. 97). En el caso del concepto de calidad el manejo de ello por parte de los Estados es precedido por un planteamiento de la calidad educativa por parte de organismos transnacionales. Sin perjuicio del anterior, considero que cada Estado sigue generando un discurso específico y contextualizado de los conceptos que circulan a nivel global.

En este sentido el Estado de Chile sigue ejerciendo “*una concentración de recursos simbólicos, de lo oficial y del poder específico que da acceso a lo oficial*” (p. 98). Es sobre la base de esta afirmación definitoria que limito mi investigación a cómo el Estado de Chile ha plasmado y configurado el concepto de calidad en sus políticas educativas para la escuela en un periodo de tiempo a su vez acotado.

Este período comienza en 1979. Esto porque en el rastreo que hice en las bibliotecas del MINEDUC (Ministerio de Educación) y del CPEIP (Centro de Perfeccionamiento e Investigación Pedagógica) no he encontrado documentos que ocuparan la noción de calidad en años anteriores; además este año es una fecha útil para acotar el periodo a estudiar, puesto que la dictadura civil-militar de la época anunció reformas estructurales profundas al sistema escolar.

Este primer período estudiado termina en 1990 año en que, a nivel país sucedió el retorno a la democracia y a nivel de políticas educativas se aprobó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y comienza a funcionar el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa). Los años que van desde el 1990 al 2019 no son objeto de reconstrucción histórica puesto que, como hemos documentado en la sección de antecedentes de contexto, hay un abundante cuerpo de literatura que estudió las políticas educativas de aquellos años.

Luego, la investigación toma como objeto el periodo reciente entre 2009 y 2019 porque de esta manera se puede avanzar en un conocimiento y reinterpretación de un periodo todavía poco explorado y que permite contar con una aproximación respecto de la historia presente.

5.4 Las fuentes teórico-empíricas de mi investigación

Cabe mencionar ahora en qué material empírico y teórico me he apoyado para llevar a cabo esta investigación. Voy a agrupar este material por un lado en un *archivo* y por otro en un *repertorio*.

5.4.1 Archivo

Con este término defino al conjunto de fuentes primarias y secundarias que he explorado y revisado para llevar a cabo la reconstrucción histórico-hermenéutica del concepto de calidad.

Este archivo está conformado por tres conglomerados de fuentes:

- Fuentes legales del Estado
- Material de divulgación producido por el Estado (documentos, páginas web, folletos, diaporama, números de la Revista de Educación)
- Literatura científica sobre el argumento y escritos de actores públicos relevantes

He elegido estos tipos de fuentes porque responden mejor al objetivo de reconstruir el capital semántico producido por las políticas públicas del Estado de Chile para su sistema escolar respecto del concepto de calidad.

En la sección de metodología de cada artículo proporciono más antecedentes respecto a las fuentes documentales estudiadas.

5.4.2 Repertorio

Con este término defino el conjunto de literatura filosófica contemporánea al cual acudo para poder evaluar filosóficamente el concepto de calidad.

La característica de este repertorio filosófico es su heterogeneidad. He reunido trabajos de enfoques teóricos distintos. Esta opción responde a la decisión de no ofrecer una sola propuesta normativa para interpretar la pertinencia del concepto de calidad, sino de mostrar un abanico de posturas teóricas que ayuden a evaluar críticamente el concepto de calidad, tal como fue abordado en la historia chilena explorada.

Esta literatura aporta respecto de qué modo se puede comprender y problematizar la noción de buena educación, las ideas y los propósitos que animan la educación y la escuela como institución social destinada a educar, así como el modo en que la educación se estructura en cuanto fenómeno humano y político.

Voy a ordenar esta literatura por autores y temas; de ahí voy a señalar en qué consiste su relevancia teórica.

La primera producción está basada en Gert Biesta y en escritos que discuten las tesis de Biesta o que el mismo autor menciona como relevantes en el debate filosófico-educativo contemporáneo.

Un segundo conglomerado se refiere a la producción de Jan Masschelein: trabajos donde él es el único autor, así como donde es co-autor.

Un tercer conglomerado se refiere a la producción de Henry Brighouse.

Finalmente, un grupo de textos es el que aborda el *flourishing*¹⁹ como propósito de la actividad educativa.

A) Gert Biesta es uno de los filósofos de la educación contemporáneos más prolíficos en cuanto a su producción académica. En esta tesis recojo, de la producción de Biesta, aquellos textos y artículos que han abordado la cuestión de cómo pensar filosóficamente la buena educación. Biesta aborda esta cuestión desde un enfoque que podríamos llamar mixto entre post-estructuralismo, pragmatismo y filosofía existencial. Según Rømer (2020) esta suerte de mixtura teórica implica que Biesta apunte a ciertos temas educativos de carácter ontológico y, sin embargo, no logre profundizarlos. Sin perjuicio del anterior, la producción de Biesta no deja de ser valiosa justamente por apuntar a temas de carácter ontológico y además abordar la cuestión de la buena educación.

B) Jan Masschelein es otro filósofo de la educación muy relevante en el panorama contemporáneo; con su equipo de investigación ha focalizado la atención analítica a temas de política educativa y ha dedicado especial atención específica a la institución educativa de la escuela. El enfoque con que esta literatura aborda la naturaleza y función de la escuela es una mezcla de elementos de carácter histórico, análisis de corte fenomenológico y el desarrollo de una ontología del presente, tal como la formula Foucault.

C) Henry Brighouse es un filósofo de la política que ha dedicado mucha literatura a estudiar la educación desde su lente teórico, de corte liberal-igualitarista. Junto con otros autores ha elaborado un *framework* teórico para guiar el diseño de las políticas educativas. Este *framework* teórico identifica bienes y valores de carácter educativos. Este aporte es pertinente para evaluar el capital semántico respecto del concepto de calidad educativa

D) Finalmente, la línea de filosofía de la educación vinculada a la noción de *flourishing* asume relevancia por plantear una exploración respecto de los propósitos de la actividad educativa, haciendo énfasis en la persona de los estudiantes y su desarrollo integral.

¹⁹ Esta es una noción de difícil traducción en castellano. Es un concepto que apunta al desarrollo de las cualidades personales de los estudiantes.

Una vez presentados sea el enfoque teórico, como también el diseño metodológico general de la tesis, paso a presentar su desarrollo en el compendio de artículos que constituye la parte central de la tesis.

VI. COMPENDIO DE ARTÍCULOS

6.1 Paper N. 1- Una perspectiva histórica sobre los usos y significados del concepto de calidad en las políticas escolares chilenas

Autores: Carmelo Galioto y Rodrigo Henríquez

Enviado a la revista *Education Policy Analysis Archives Journal* el 9 diciembre 2019.

Requerimiento de cambios mayores (23 abril 2020).

Nueva versión revisada enviada el 23 julio 2020.

Aceptado para su publicación el 16 septiembre 2020.

Publicado el 01 de marzo 2021

Indexación SCOPUS Q2.

Una Perspectiva Histórica sobre los Usos y Significados del Concepto de Calidad en las Políticas Escolares Chilenas

Citación: Galioto, C. & Henriquez, R. (2021). Una perspectiva histórica sobre los usos y significados del concepto de calidad en las políticas escolares chilenas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(X) <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/5205>

Resumen: El propósito del artículo es reconocer el cuadro semántico que se construyó en torno al concepto de calidad en las políticas escolares chilenas entre 1979 y 1984, desarrollando un análisis histórico conceptual desde tres tipos de fuentes: documentos legales; documentos de instituciones del Estado y documentos relativos a la discusión ocurrida sobre el tema en la esfera pública. Mediante el enfoque de la historia conceptual reconocimos tres estratos de significación del concepto: la calidad vinculada a la reestructuración del sistema escolar; la calidad concebida como efecto de la escuela en los aprendizajes de los estudiantes y la calidad como resultado de las mediciones del rendimiento junto con su interpretación y posible uso de estos resultados. En torno a este último estrato se generó una disputa entre los decisores políticos y los expertos técnicos de los instrumentos de medición, entendida exclusivamente en relación con el rendimiento escolar, dejando de lado un sentido más amplio que va más allá del rendimiento medido. Finalmente, después de la reconstrucción histórica, identificamos las lógicas subyacentes a estos estratos de significación y mencionamos algunas implicancias de los hallazgos históricos para el estudio del papel que el concepto de calidad juega en las políticas educativas contemporáneas.

Palabras clave: Calidad de la educación; Estudio histórico; Dictadura en Chile; Política educativa

A historical perspective on the uses and meanings of the concept of quality in Chilean school policies

Abstract: The purpose of the article is to recognize the semantic frame that was built around the concept of quality in Chilean school policies between 1979 and 1984 and to develop a conceptual historical analysis from three types of sources: legal documents; documents from government institutions and documents related to the public discussion around this topic. Using the conceptual history approach, we recognized three layers of significance of the concept: quality linked to the reorganization of the school system; quality conceived as an effect of the school on the learning of the students, and quality as a result of performance measurements with their interpretations and possible use of these

results. Around this last stratum, a dispute arose between political decision-makers and technical experts in measuring instruments, understood exclusively in terms of school performance, and leaving aside a broader sense of quality that goes beyond measured performance. Finally, after the historical reconstruction, we identify the logic underlying these layers of significance and we mention some implications of the historical findings for the study of the role that the concept of quality plays in contemporary educational policies.

Key words: Quality of education, Historical study, Dictatorship in Chile, Educational policy

Uma perspectiva histórica sobre os usos e significados do conceito de qualidade nas políticas escolares chilenas

Resumo: O objetivo do artigo é reconhecer o quadro semântico que foi construído em torno do conceito de qualidade nas políticas escolares chilenas entre 1979 e 1984, desenvolvendo uma análise histórica conceitual a partir de três tipos de fontes: documentos jurídicos; documentos de instituições do Estado e documentos relacionados com a discussão que se deu sobre o tema na esfera pública. Por meio da abordagem da história conceitual, reconhecemos três camadas de significado do conceito: a qualidade ligada à reestruturação do sistema escolar; qualidade concebida como o efeito da escola na aprendizagem dos alunos e qualidade como resultado de medidas de desempenho juntamente com sua interpretação e possível utilização desses resultados. Em relação a esse último estrato, surgiu uma disputa entre tomadores de decisão política e especialistas técnicos dos instrumentos de medição, entendidos exclusivamente em relação ao desempenho escolar, deixando de lado um sentido mais amplo que vai além do desempenho medido. Por fim, após a reconstrução histórica, identificamos as lógicas subjacentes a essas camadas de significação e mencionamos algumas implicações dos resultados históricos para o estudo do papel que o conceito de qualidade desempenha nas políticas educacionais contemporâneas.

Palavras-chave: Qualidade da educação, Estudo histórico, Ditadura no Chile, Política educacional

Introducción

El concepto de calidad se ha convertido en un elemento medular de las políticas educativas contemporáneas para la escuela (Clarke, 2014) y la calidad se ha tornado un imperativo que se repite como un mantra (Alexander, 2015), sin mostrar mucha claridad respecto de su sentido.

El propósito de este artículo es reconocer el cuadro semántico que se construyó en torno al concepto de calidad en las políticas escolares de Chile, desde una aproximación histórico-conceptual, en el periodo abarcado entre 1979 y 1984, abordando la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible comprender la circulación del concepto de calidad educativa en las políticas educativas para la escuela en el contexto de la dictadura civil-militar en Chile?

La ventaja heurística de la historia conceptual es la de historizar los modos según los cuales el concepto de ‘calidad educativa’ se fue dotando de un cierto cuadro semántico. No se trata tanto de buscar una definición clara de calidad, sino de reconstruir las maneras en que este concepto fue usado y concebido por el Estado chileno para articular ciertos estratos de significación y así generar algunos efectos en el sistema escolar.

Ahora bien, en el campo de los estudios internacionales sobre políticas públicas se han llevado a cabo varias investigaciones en torno al término y concepto de ‘calidad educativa’ (Biputh & McKenna, 2010; Croxford et al., 2009; Gagnon & Schneider, 2019; Grek et al., 2009; Nikel & Lowe, 2010; O’Sullivan, 2006; Tikly, 2011). Estos estudios señalan, por una parte, que el concepto de calidad recoge un objetivo fundamental de los sistemas educativos a nivel global. Por otra parte, uno de los argumentos claves de estos estudios es que la ‘calidad educativa’ es un concepto multidimensional que presenta varias facetas y que requiere, para el diseño de las políticas, poder encontrar un equilibrio entre aspectos de la calidad que pueden parecer contradictorios o en tensión.

Dentro de este corpus de literatura, el trabajo de Nikel y Lowe (2010) identifica dos tendencias discursivas respecto del concepto de calidad en ámbito educativo: la primera corresponde al enfoque del *quality movement* que emergió a lo largo de los años ‘80 y ‘90. Según los autores, este enfoque se articuló en un contexto de amplios cambios estructurales, junto con la introducción de nuevas formas de *governance* para los sistemas educativos. Esta aproximación a la calidad creció al alero del impacto de ideas neoliberales combinadas con el enfoque de gestión del sector privado (Nikel & Lowe, 2010, p. 591).

Este abordaje de la calidad se funda en el supuesto de que, con la implementación de evaluaciones masivas que midan resultados educativos, será posible orientar de mejor manera las decisiones políticas y las prácticas pedagógicas. La segunda tendencia es la del *quality debate*, que se desarrolla en los años 2000 desde la iniciativa de los Objetivos del

Desarrollo del Milenio y el programa UNESCO *Education for All*. Este enfoque subraya la importancia de reflexionar e investigar en torno a los procesos pedagógicos y su complejidad²⁰. Nickel y Lowe sintetizan la diferencia entre ambos enfoques de esta manera: según el *quality movement* la mejora de la ‘calidad educativa’ es un asunto de gestión (*a matter of management*), mientras que según el *quality debate* es un asunto de pedagogía (*a matter of pedagogy*).

Ahora bien, el uso del concepto de calidad en las reformas educativas, en la literatura internacional, ha sido poco acompañado por un análisis de tipo histórico. Flórez (2015) sostiene que el campo de la historia es una de las dimensiones analíticas casi ausente en la producción académica internacional en torno a las reformas que abordan el rol de las evaluaciones para el aprendizaje. La autora argumenta esa escasa atención a partir de una revisión de literatura que muestra cómo el foco de las investigaciones internacionales se concentra en propósitos analíticos ligados al éxito o al fracaso de la implementación de las reformas, descuidando las dimensiones histórico-políticas, ideológicas y sistémicas involucradas en la fase de formulación de las políticas públicas. Flórez (2015) plantea que la historia, debido a su perspectiva diacrónica y sincrónica, permite una comprensión más compleja de las políticas educativas.

Otros investigadores argumentan acerca de la relevancia de historizar los análisis de las políticas educativas vigentes en el escenario global. Por una parte, Brewer (2014) plantea que el análisis histórico permite revelar cómo los problemas de política echan sus raíces en una dinámica histórica ricamente compleja. Por otra parte, Lingard (2013) sostiene que complementar la exploración de la dimensión global de las políticas educativas con el estudio del papel que juega la historia de cada contexto nacional es clave para la comprensión de los modos concretos y específicos de la producción de dichas políticas.

En el marco de estas aproximaciones investigativas, la experiencia chilena representa un caso particular de estudio, dado que el concepto de calidad “implica un entramado de políticas vinculantes que se han ido produciendo y entrelazando progresivamente desde la reforma educativa impulsada en los años 80” (Falabella & Opazo, 2014, p.18) que permite interpretar la noción de calidad como un asunto de gestión, estrechamente ligado a las mediciones de los resultados educativos (Meckes & Carrasco, 2010).

Además, respecto del caso chileno, existen algunas investigaciones que estudian con cierta perspectiva histórica las reformas educativas basadas en la privatización, la introducción de pruebas estandarizadas para la evaluación y el *accountability* (Falabella & Ramos, 2019; Falabella, 2015, 2018; Flórez 2018, 2017; Gysling, 2016). Estas investigaciones señalan, por una parte, que Chile ha adoptado pruebas de evaluación masivas desde la

²⁰ Alexander (2015) no concuerda con la tesis de una mayor presencia de asuntos de tipo pedagógico en las iniciativas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o *Education for All*.

década de los '60 como una de las medidas incluidas en las reformas educativas que se llevaron a cabo. Por otra parte, dichas investigaciones plantean que el ideario político neoliberal jugó un papel esencial en el rediseño del sistema escolar chileno en clave de descentralización y privatización, así como en la consolidación del uso de *accountability* como palanca para asegurar la mejora de la oferta educativa²¹.

Al respecto, el estudio de Bellei (2015) dedicado a la privatización de la educación en Chile precisa que “La reforma de la educación basada en el mercado fue promovida no tanto como un dispositivo de expansión escolar [...] sino de mejoramiento de su eficiencia y eficacia, es decir, su calidad [...] esta visión tautológica de la calidad no acepta criterios externos, porque confía en la sabiduría de la autorregulación del mercado” (Bellei, 2015, p. 25). Según el autor, la referencia a una visión tautológica de la calidad significa que no existe un concepto de calidad educacional diferente de aquel que la propia dinámica de la oferta y la demanda impone²². Esto implicaría que el rol social de la escuela y de su calidad resulta supeditado a nociones de tipo técnico-económico (la eficacia y eficiencia) y que no hay otras instancias que recojan lo que hace de calidad una institución escolar.

Teniendo en cuenta estas aproximaciones de la literatura académica, queda pendiente una investigación de corte histórico, focalizada en los usos del concepto de calidad y que permita comprender históricamente algunas razones que subyacen a su circulación en las políticas escolares de Chile. Por lo tanto, con el presente artículo nos concentramos de manera específica en los factores y motivos que impulsaron el uso del concepto de calidad en el contexto escolar chileno. De este modo, identificaremos también las lógicas subyacentes a la noción de ‘calidad educativa’²³ que llegan a operar hasta la actualidad.

Organizamos el artículo de la siguiente manera: en la próxima sección, para remarcar la relevancia de focalizar un estudio específico en el concepto de calidad, ofrecemos antecedentes históricos sobre la concepción y uso de la noción de calidad, de cómo y cuándo surge dicho concepto en la historia social y se traslada al campo de la educación.

²¹ Aunque el diseño y uso de pruebas estandarizadas es previo al neoliberalismo tanto en Chile y en el resto del mundo (Alarcón, 2015; Gysling, 2016).

²² Se puede sostener también que la vinculación de la calidad educativa solamente con criterios de mercado, tal como las señala Bellei, fue consecuencia de decisiones de un Estado autoritario que centralizó el curriculum “cristiano-humanista” y que esperaba controlar y sancionar los establecimientos con resultados deficientes (cfr. Parcerisa & Falabella, 2017). Por lo tanto, los criterios estatales y mercantiles se fueron solapando y superponiendo.

²³ Este artículo forma parte de una tesis de doctorado que se enmarca en un proyecto de varias fases. La fase que se desarrolla en este artículo es la parte más histórica; el alcance del proyecto en su globalidad es desarrollar una interpretación crítica del rol que el concepto de calidad ha tenido en las políticas escolares chilenas contemporáneas y problematizar estos significados históricos mediante un análisis filosófico que muestre sus tensiones y eventuales potencialidades inexploradas.

Sucesivamente, describimos algunos antecedentes del contexto histórico de las políticas educativas en Chile que favorecen la comprensión del estudio histórico más acotado que hemos realizado. Luego, damos cuenta del enfoque metodológico que guía la exploración histórica de ese concepto en las políticas escolares de Chile. De ahí, llevamos a cabo la reconstrucción de la historia del concepto de calidad en las políticas escolares de Chile. En las conclusiones, recogemos las respuestas encontradas a la pregunta planteada, discutiendo algunas de sus implicancias para las políticas educativas contemporáneas.

Antecedentes Históricos acerca del Concepto de Calidad

El término calidad, a nivel internacional, ha sido utilizado en la historia social del siglo XX en ámbitos diferentes a la educación y luego ha ingresado paulatinamente en ese campo. Reconstruir a cabalidad la historia de este concepto en las varias esferas sociales, políticas e intelectuales supera los propósitos de este artículo; sin embargo, es útil entregar algunos elementos para comprender que el término calidad será usado en Chile en el marco de un contexto histórico-social más amplio.

El periodo inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, en Japón, es identificado como el comienzo del uso del término calidad en el campo de la industria manufacturera, desde el enfoque del *Total Quality Management* (Sallis, 1993). En EE.UU. y Gran Bretaña esta noción iniciaría a circular sucesivamente, ligada a asuntos productivos y por razones de competencias con Japón. Por otra parte, Dooley (2000) plantea que el concepto de calidad, en la historia social y económica, está ligado a la producción de bienes y servicios; el autor reconstruye la historia de dicho concepto distinguiendo tres paradigmas: el primero estaría presente desde la antigüedad hasta la revolución industrial, y es nombrado como *caveat emptor*: la reputación de los artesanos era la unidad de medida de la calidad de su trabajo; el segundo paradigma se identifica como control de la calidad, que consiste en una serie de cambios vinculados a la gestión científica de la producción; finalmente, el tercer paradigma es el del *Total Quality Management* que llevó los principios de la calidad a nuevos niveles en su conceptualización y práctica, enfatizando aspectos como el aprendizaje organizacional y la gestión participativa (Dooley, 2000, p. 2).

En ámbito educativo, Kumar y Sarangapani (2004) plantean que “el uso del término calidad en el discurso educativo deviene significativo desde el 1950, y se hace más visible desde el 1960 en adelante” (p. 2). Calidad según estos autores se vinculó a la necesidad de darle impulso democrático e igualitario a las políticas públicas de aquellos años. Es probable que en la década entre 1960 y 1970, el énfasis en la calidad se debió también al enfoque desarrollista de las políticas económicas de aquel entonces. Un ejemplo de lo anterior se puede encontrar en el *Quality Measurement Project* del Departamento de Educación de New York, proyecto que comenzó en 1957 y cuyo informe final fue

publicado como *School Quality Workbook*, en 1970. (New York State Education Department, 1970).

Luego, en el ámbito internacional, el interés para el concepto de calidad de la escuela fue recogido desde la UNESCO (1969).

En el documento de aquel año, la UNESCO abordó el tema de qué significa aproximarse a aspectos cualitativos en educación; señaló además que lo cualitativo surgió como otra cara de los aspectos cuantitativos medidos según los ‘estándares’ habituales (UNESCO, 1969, p.17). Según el documento, esta inquietud respecto de los aspectos cualitativos de la educación se debió a la expansión de los sistemas escolares, es decir a su mayor cobertura; este fenómeno conduciría a un empeoramiento de la educación a causa de la expansión de los sistemas escolares. El diagnóstico fue el siguiente: la urgencia por la calidad era debida a una crisis educativa por los rápidos cambios sociales y tecnológicos que pusieron en jaque a los sistemas escolares. Esta preocupación se entrelazó con el enfoque del capital humano (Schulz, 1960) que abogó por la contribución de la educación al desarrollo económico. Estas necesidades fueron abordadas mediante la planeación integral como vía maestra para asegurar respuestas a esta crisis. Como evidencian Falabella y Ramos (2019) “la Planeación Integral se definió como una aproximación científica de planificación, monitoreo y evaluación centralizada e interdisciplinaria en materia educacional, que se nutre de los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación de la administración, de la economía y de las finanzas, y con la participación y el apoyo de la opinión pública” (p. 72). Dicha aproximación fue nutrida también por una vertiente de la psicología experimental y de la psicometría aplicada a la educación (Kumar & Sarangapani, 2004; Ydesen & Andersen, 2019).

En este contexto destaca el capítulo de Bloom *The quality of instruction* (1976) que explicitó el nexo entre la calidad y la enseñanza²⁴. Este texto trata de definir en qué consiste el aporte de los procesos educativos formales a los aprendizajes y representa una de las múltiples consecuencias de la publicación, en 1966, del informe Coleman: una investigación que llamó la atención sobre la escasa incidencia de la escuela en los resultados de aprendizaje. De ahí se generó el movimiento de las escuelas eficaces (Trujillo, 2013) que reivindicó la necesidad de un sistema escolar que se preocupe de los efectos de su quehacer.

Antecedentes del Contexto Histórico Estudiado

²⁴ En efecto, el uso de calidad se asocia a menudo con conceptos diferentes como enseñanza-aprendizaje, instrucción, educación. Revisar estas distinciones y sus alcances supera el propósito de este estudio, sin embargo, cabe señalar ese nudo crítico que se genera en torno a la calidad y que puede inspirar futuras investigaciones.

Además de colocar el concepto de calidad en un cuadro histórico más amplio, es también conveniente dar algunos antecedentes respecto al contexto de las políticas educativas chilenas en que se enmarca el estudio específico que llevamos a cabo en este artículo.

Entre 1964 y 1970, bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, Chile experimentó una Reforma Educativa de carácter estructural (Osandón et. al, 2018), orientada a modernizar el sistema escolar y lograr una efectiva integración y democratización de la sociedad (Bellei & Pérez, 2016). Esta reforma logró algunos avances en la cobertura escolar y en el diseño de una nueva institucionalidad educativa. A su vez, algunos autores plantean que la reforma impulsada por Frei Montalva fue influenciada por la Alianza del progreso e implicó la introducción de una lógica tecnocrática en relación a la educación (Alarcón, 2015; Bellei & Pérez, 2016; Oliva, 2010).

En esta reforma trabajó Ernesto Schiefelbein, director de Planificación del Ministerio de Educación Pública en aquellos años, además de ser investigador que ya había comenzado a darle importancia a la investigación científica para el diseño de las políticas públicas.

En la reforma educativa impulsada en aquellos años, además, se había ocupado la noción de mejora cualitativa del sistema (Leyton, 1970). Dicho concepto se asociaba al desafío político que esperaba al gobierno una vez solucionado el problema de la cobertura escolar. La referencia a la mejora cualitativa surgió como contrapartida de la noción de cantidad, entendida como logro de la meta de la cobertura de matrículas. Para preparar el terreno de ese mejoramiento cualitativo se había impulsado un nuevo marco institucional compuesto por: Sistema Nacional de Evaluación, Sistema Nacional de Supervisión, Centro de Perfeccionamiento y Experimentación e investigaciones pedagógicas (CPEIP). Este último, por lo tanto, se configuró como una institución del Estado encargada de estudiar cómo apoyar la mejora del sistema escolar, investigando metodologías pedagógicas y explorando el modo de procesar los datos recabados desde el sistema para levantar diagnósticos del sistema escolar.

En el marco de esta reforma se aplicó también una prueba estandarizada a todos los estudiantes de octavo básico (Falabella & Ramos, 2019; Gysling, 2016). Esta prueba no tuvo continuidad por problemas en el procesamiento de la información por parte del CPEIP. Luego, cuando en 1970 llegó al poder, mediante elecciones democráticas, el gobierno socialista de Salvador Allende, el gran proyecto de reforma educativa fue la reconfiguración del sistema escolar en una Escuela Nacional Unificada (ENU). Proyecto que no fue llevado a cabo.

Ahora bien, el periodo histórico que vamos a tomar en cuenta en este artículo (1979–1984) coincide en Chile con los años de la dictadura civil-militar encabezada por Augusto Pinochet. Su política educativa se puede dividir en dos fases: una primera fase entre 1973 y 1979 consistió en un trabajo de depuración ideológica de la influencia del anterior gobierno en el sistema educativo (Aguilera, 2015; Pérez-Navarro, 2017).

La segunda fase se puede datar desde 1979 al 1990. Esta fase se inauguró con las Directivas Presidenciales en Educación de 1979 y se terminó con la promulgación de la nueva Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que entregó el legado de las reformas educativas de la dictadura al nuevo régimen democrático. Las Directivas Presidenciales se insertaron dentro de una estrategia más amplia de institucionalización del régimen entre 1979 y 1981 y que tuvo como hito, en 1980, la ratificación de una nueva Constitución fundamento del nuevo orden político (Stern, 2013). Estas directivas dieron inicio a una serie de reformas estructurales de envergadura del sistema escolar y educativo de Chile que se configuró desde la articulación de los siguientes componentes: descentralización, municipalización de la educación, privatización y reforma curricular (Cabaluz, 2015; PIIE, 1984).

Respecto a los Ministros de Educación, en el periodo aquí estudiado estuvieron a cargo seis ministros. Mencionamos los ministros más vinculados a la historia que hemos reconstruido: desde 1978 hasta 1979 estuvo en el cargo Gonzalo Vial, un historiador de formación católica que redactó las Directivas Presidenciales en Educación. Alfredo Prieto lo reemplazó sucesivamente en 1979 y quedó en el cargo hasta 1982. Este ministro inauguró el proceso de municipalización de las escuelas y liceos del país y además fue autor del libro ‘La modernización educacional’ importante fuente para reconstruir la historia del concepto de calidad en las políticas educativas chilenas. Finalmente, Mónica Madariaga fue ministra por poco menos de un año en 1983. En este breve periodo fue autora de una carta donde planteó la eventualidad de castigar los colegios que mostraran escaso desempeño en resultados educativos.

Cabe contextualizar también dos de las fuentes que hemos ocupado en la reconstrucción conceptual de ‘calidad educativa’. Por una parte, la Revista de Educación cuya primera edición circuló en diciembre de 1928²⁵. Esta revista fue, y sigue siendo hoy, el órgano de difusión técnico informativo del Ministerio de Educación y, desde su creación, dependió de la Subsecretaría de Educación; luego, la Revista de Educación, en 1976, pasó a cargo del CPEIP. En los años de la dictadura, circuló sin interrupciones difundiendo las políticas educacionales instauradas por las autoridades de la época, así como los nuevos planes y programas de estudio oficiales.

Por otra parte, la Revista Serie de Estudios, recogió bajo el alero del CPEIP, las investigaciones que esta institución del Estado iba llevando a cabo. En los años que hemos estudiado para este artículo Ernesto Schiefelbein formaba parte del equipo de investigación del CPEIP.

Enfoque Metodológico

²⁵ Información recabada desde <http://www.revistadeeducacion.cl/historia-de-la-revista/>

Para lograr el objetivo del artículo utilizaremos una perspectiva metodológica basada en la historia conceptual (Koselleck, 1993, 2012). Este enfoque, que entremezcla la historia social con la semántica, ha permitido situar temporalmente conceptos de uso sociopolítico (como por ejemplo “revolución”, “libertad”, “justicia”, “modernidad”) con prácticas sociales y políticas. De esta forma, los conceptos adquieren una dimensión temporal que enmarca el espacio de experiencias y las expectativas que los conceptos imprimen a la vida social (Koselleck, 1993). Así los cambios conceptuales producen transformaciones sociales gracias a la influencia que tienen los conceptos en la construcción de la experiencia humana; es decir, en lenguaje de Koselleck, los conceptos tienen la capacidad de conformar espacios de experiencia en las prácticas políticas y de abrir horizontes de expectativas que proyectan los conceptos en el tiempo.

En el presente estudio, utilizamos la historia conceptual como herramienta heurística y consideramos la historia conceptual en cuanto método de críticas de las fuentes que se concentra en el nivel onomasiológico y en el nivel semántico de aquellas (Wolosky, 2014). En el primer nivel de análisis, la historia conceptual toma un concepto que sea relevante en el ámbito político y estudia cómo este concepto se engarza con otros conceptos en un momento específico de la historia y de este modo va adquiriendo sentido; en el segundo nivel, explora la permanencia y variaciones de sentido de un concepto en un arco temporal, reconociendo como fue cambiando y mutando.

Por consiguiente, el objeto del presente estudio será explícitamente el término calidad, indagando sus conexiones con otros términos e identificando los estratos de significación que se acumulan en el término estudiado y que lo convierten en un concepto. De hecho, según Koselleck los términos relevantes en ámbito político y social se pueden definir como conceptos porque condensan en sí muchos sentidos, es decir muestran un carácter plurívoco; además, los conceptos registran experiencias y prácticas y a la vez generan experiencias y prácticas. Este aspecto, por una parte, explica la estrecha relación entre historia social e historia conceptual; esta última ‘no constituye un fin en sí misma, esta debe ser concebida como una herramienta heurística y metodológica de la investigación histórica. Dicho de otra manera, el análisis conceptual permite esclarecer los procesos políticos, sociales, o culturales a través de sus manifestaciones’ (Wolosky, 2014, p.88).

Por otra parte, esta conexión muestra la influencia de la hermenéutica en la historia conceptual, por la relación entre formaciones textuales y discursivas con el contexto; este aspecto, metodológicamente, se traduce en la necesidad de confrontar las fuentes con otros textos disponibles (Oncina Coves, 2003; Ramos Rodríguez, 2018).

En la presente investigación de historia conceptual, la periodización seleccionada (entre el año 1979 hasta el 1984) se debe por un lado al planteamiento de Nikel y Lowe (2010) que identifican en los años ochenta el surgimiento del discurso de la calidad vinculada a evaluaciones masivas; la literatura procedente de Chile, si bien muestra que hubo pruebas

estandarizadas ya en los años sesenta, confirma que en los años ochenta en Chile se hicieron nuevos intentos en este sentido. Quisimos explorar, entonces, cómo se produjo la circulación del concepto de calidad en una acotada fase histórica de Chile, en que la dictadura civil-militar, puso en marcha reformas estructurales al sistema escolar chileno. Por lo tanto, consideramos que la combinación de estos elementos histórico-políticos representa una coyuntura relevante para comprender los modos en que se construyó un cierto cuadro semántico en torno al concepto de calidad.

El año inicial del periodo seleccionado coincide con la publicación de la *Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional*, documento en que se anuncian las transformaciones estructurales al sistema educativo; por otra parte, el año de cierre del periodo estudiado es el año en que la prueba PER (Programa de Evaluación del Rendimiento; 1981–1984²⁶), mecanismo encargado de medir la ‘calidad educativa’ de los colegios, fue finalizada y no se volvió más a aplicar. Esta periodización responde también al propósito de explorar históricamente la fase previa a la aparición explícita del término calidad en los nombres de instituciones del sistema escolar chileno en el SECE (Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa) que fue diseñado entre 1985 y 1986, hasta que fuera remplazado por el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa) que empezó a ser aplicado en noviembre 1988.

El enfoque de la historia conceptual ha sido aplicado a un corpus de fuentes históricas cuyos segmentos textuales serán citados con una cierta extensión a lo largo del artículo. El criterio de selección de las fuentes es su referencia explícita al concepto de calidad y conceptos afines en las políticas educativas: evaluación de la calidad, medición de la calidad, rendimiento, medición del rendimiento, factores, implicancias y efectos de la calidad en el sistema escolar chileno.

Además, el corpus de documentos está constituido principalmente por material que ha sido elaborado por el Estado, incluyendo también escritos elaborados por actores involucrados en el diseño de las políticas o textos que reportan discusiones de la esfera pública y en que, además, participaron actores del Estado. Estos criterios responden al objetivo de comprender el modo en que el Estado generó un cuadro semántico respecto del concepto de calidad; este objetivo se puede lograr de forma más adecuada si se confronta la producción de fuentes del Estado con otra producción a esa vinculada. Esta opción se liga también al enfoque metodológico adoptado, ya que la historia conceptual y su vínculo con la hermenéutica se benefician de una aproximación intertextual.

El corpus documental analizado está compuesto por tres conglomerados de fuentes (Cfr. En las referencias el detalle de las fuentes explícitamente mencionadas en este artículo):

²⁶ Aunque el diseño del PER fue encargado en 1978 (Majluf, 1985; Falabella & Ramos, 2019).

1. Fuentes legislativas: 16 Decretos de ley referidos a las transformaciones estructurales del sistema escolar en el periodo estudiado.

2. Fuentes de organismos estatales: 4 documentos gubernamentales relativos a la educación escolar; 3 diaporamas del Ministerio de Educación acerca del PER; 6 números de la Revista de Educación del Ministerio de Educación; 5 números de la Revista Serie de Estudios del CPEIP.

3. Fuentes de estudios y aportes a la discusión en la esfera pública: un libro escrito por un exministro de la Educación, estudios llevados a cabo en aquel periodo, acta de seminario de discusión sobre educación, es decir publicaciones que conforman la esfera pública que analizó, en el periodo aquí estudiado, las políticas estatales que se estaban llevando a cabo en el ámbito de la educación escolar.

Este corpus de fuentes ha sido analizado mediante procedimientos hermenéuticos propios de la historia conceptual. Ese enfoque se concentra en los usos de la terminología en los documentos políticos, y por eso el primer paso consistió en el trabajo de identificación y clarificación de las opciones sintácticas-léxicas asociadas al término ‘calidad’, poniendo atención tanto a como se organizan sintácticamente las frases, como a qué términos de carácter predicativo y de nominalización se escogen para referirse a calidad. Ese paso metodológico corresponde al nivel onomasiológico del estudio del concepto. Como segundo paso, hemos reconocido las referencias e interrelación de las opciones sintácticas-léxicas asociadas al término calidad entre textos diversos a lo largo del tiempo. Se trata de una etapa de análisis intertextual, paso funcional a la elaboración de una interpretación probable respecto a la dimensión semántica del concepto de calidad. Finalmente, como tercer paso, identificamos las continuidades y las variaciones en el uso del concepto de calidad en el arco temporal escogido. De esta manera, pudimos reconocer estratos de significación del concepto de calidad, complementando el análisis onomasiológico y sincrónico con el análisis semántico en una perspectiva diacrónica.

Resultados de la Investigación— Los Estratos de Significación de la ‘Calidad Educativa’: Reforma Estructural, Efecto Escuela y Medición del Rendimiento

A continuación, presentamos los resultados de la historia conceptual que hemos reconstruido respecto de la noción de ‘calidad educativa’. Ordenamos estos resultados en tres estratos de significación que recogen los usos y significados del concepto de calidad que el Estado chileno articuló en torno a dicha noción, configurando, de esta manera, su cuadro semántico. Los tres estratos de significación son: la reforma estructural del sistema escolar como eje de soporte de la ‘calidad educativa’; el “efecto escuela” como expresión de la calidad en las publicaciones del CPEIP; el PER: la calidad como medición del rendimiento escolar.

La Reforma Estructural del Sistema Escolar como Eje de la ‘Calidad Educativa’

El 5 de marzo de 1979, Augusto Pinochet envió una carta al Ministro de Educación Gonzalo Vial. Esta carta acompañaba las Directivas Presidenciales en Educación. En esta carta, Pinochet ofreció una definición explícita de lo que se consideraba una buena educación: “Sin una buena educación no hay buenos trabajadores, no hay buenos ciudadanos, ni entonces una vida política y civil adecuada y por ende no hay buenos chilenos” (Pinochet, 1979, C4). La educación para ser buena tiene que ocuparse de formar trabajadores, ciudadanos y chilenos con un sentido patriótico²⁷.

Estos anuncios estuvieron conceptualmente ligados con los *Principios Educativos del Gobierno de Chile* publicados en 1974. Este documento planteó una política de “renovación continua” y declaró una serie de principios y acciones destinados a cambiar y “mejorar” la educación en Chile. En particular, se planteó el objetivo de “mejorar el rendimiento de la enseñanza en el sentido más amplio”. Ese objetivo significaba que, en palabras del mismo documento, “los resultados pueden mejorarse (dentro de límites bien definidos) de dos maneras: “Primeramente, por un aumento cuantitativo de los recursos invertidos o un mejoramiento de su calidad, y, en segundo lugar, por un cambio de la manera de utilizar estos recursos, es decir mejorando el “rendimiento”. (Gobierno de Chile, 1974, pp. 36–37).

Para la Dictadura, el abordaje del mejoramiento de la calidad del sistema escolar debía darse desde la perspectiva de sus resultados. Todo lo anterior estuvo basado en el diagnóstico del bajo rendimiento del alumnado chileno: “desinterés del alumnado, notas académicas bajas, altas tasas de repetición y de abandono, inaptitud de los egresados a entrar en el mundo del trabajo o a ser miembros útiles de la sociedad” (Gobierno de Chile, 1974, p. 37). Respecto de ese diagnóstico, el documento proponía un resumen de la terapia a llevar a cabo: “cambios en planes y programas de estudio, sistema de evaluación, promoción y selección y cambios en las estructuras mismas del sistema escolar y de universidades” (Gobierno de Chile, 1974, p. 37).

Este documento justificaba la importancia de transformaciones institucionales profundas y apuntaba a la necesidad de evaluar de una forma que ayudara a la mejora del rendimiento. Para facilitar las medidas que aumentarían los niveles de aprendizaje se planteaba que “debe emprenderse un programa sistemático de experimentación que evaluará científicamente la calidad de las diferentes metodologías y materiales curriculares” (Gobierno de Chile, 1974, p. 40).

Los pasajes citados muestran cómo el concepto de calidad estuvo vinculado a la necesidad de mejorar resultados y a la evaluación científica (esta última, para evaluar una oferta diversificada de metodologías y materiales). Por lo tanto, el concepto de calidad servía

²⁷ Para un análisis de esta caracterización de la educación en esta carta cfr. Aguayo (2016).

para discriminar entre lo que es de calidad alta o buena, y entre lo que va degradando y bajando el nivel de calidad. Estas diferencias de calidad requerían, para la Dictadura, ser miradas científicamente, es decir con objetividad y no de manera arbitraria o subjetiva.

Para llevar a cabo estos procesos de “mejora”, en el plano legislativo, se dictó entre 1979 y 1980 un conjunto de decretos que plasmaron una serie de cambios en las regulaciones que estructuraban el sistema escolar chileno. En particular, se modificaron los planes y programas, lo que se tradujo en nuevos contenidos y énfasis distintos en las asignaturas, así como un replanteamiento de los objetivos (Ministerio de Educación, 1979). En particular, el Decreto 4002 de 1980, señalaba que: “el plan y los programas de estudio tienen importancia para mejorar en forma permanente el rendimiento del sistema educacional” (Ministerio de Educación, 1980a, p.1). Este decreto rediseñó el currículum de la escuela chilena redistribuyendo tipo y cantidad de asignaturas, así como otorgando nuevos roles a actores y organismos de la comunidad educativa (director, profesor jefe, consejo de curso entre otros). A la vez, se aprobaron nuevos reglamentos para la evaluación y promoción de los estudiantes tanto en enseñanza básica como en enseñanza media (Ministerio de Educación, 1981a, 1981b).

Asimismo, entre 1979 y 1980, se produjo un cuerpo de leyes que organizó el traspaso de los colegios a las municipalidades, así como reguló las subvenciones estatales a los colegios particulares (Ministerio de Educación, 1980b, 1980c, 1980d; Ministerio del Interior, 1980).

El proceso de municipalización implicó el traspaso paulatino de los colegios estatales desde la administración centralizada del Ministerio de Educación a la gestión local por parte de los municipios. La investigación desarrollada por el PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación) acerca de las transformaciones educacionales bajo el régimen militar planteó que “la municipalización implicó la posibilidad de un mejoramiento cualitativo de la educación” (PIIE, 1984, p.131). Lo anterior se explica sobre la base de dos supuestos. El primero fue que la educación pública no sufriría efectos negativos por la descentralización del sistema; es decir, el Fondo común municipal daría mayores recursos que permitieran el mejoramiento del equipamiento de los colegios. En numerosas entrevistas, las autoridades militares señalaron que “la educación municipal podría competir en mejor forma con la educación particular y ello tendería a mejorar la calidad de la enseñanza” (PIIE, 1984, p.131).

El segundo supuesto fue la aplicación del principio de subsidiariedad al campo educativo²⁸. Como recuerda Ruiz (2010) la subsidiariedad en educación implicó que el

²⁸ El principio de subsidiariedad fue uno de los pilares de las políticas impulsadas en este periodo. Hay literatura que discute acerca de la concepción y uso de ese principio en educación (Pérez Navarro & Rojas,

Estado tuviera como tarea fundamental el respeto de los fines propios de los cuerpos intermedios, especialmente de las familias, organizaciones gremiales y comunales. Los municipios, en este sentido y a nivel administrativo, serían las entidades más adecuadas para hacerse cargo de la educación escolar.

Finalmente, esta asociación entre proceso de descentralización del sistema escolar y el concepto de calidad quedó plasmada en el Decreto 114 de 1983:

Al Ministerio corresponde fundamentalmente la supervisión técnico-pedagógica de los establecimientos cooperadores de la función educacional del Estado, que tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la calidad de educación. Las Municipalidades deberán procurar establecer y mantener las condiciones para mejorar la calidad de la educación que se imparte en las unidades educativas de su jurisdicción. (Ministerio de Educación, 1983b, p. 1)

Este decreto determinó que el Estado debería tener una función educativa; sin embargo, esta tarea se delegó a los establecimientos (concebidos como cooperadores) y la función educativa del Estado se convirtió en una supervisión de tipo técnico-pedagógico, así como económica y administrativa. Los Municipios se tornaron responsables directos de aquellas condiciones favorables a la calidad de la educación para los colegios traspasados a su gestión.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente emerge un uso del concepto de calidad que remite al modo en que el Estado organizó el sistema escolar y redefinió sus responsabilidades. Esto significó algunas cuestiones específicas: puesta en marcha de la descentralización del sistema escolar (vía municipalización y subvención a la iniciativa privada), un énfasis en la tarea de supervisión, cambios curriculares y nuevos roles para los profesionales de las comunidades educativas. El concepto de calidad fue usado entonces para plantear que aquellos profundos cambios al sistema escolar eran no solo necesarios, sino que los más adecuados para lograr calidad. Esta reforma estructural articulada en torno al concepto de calidad fue diseñada de acuerdo con los principios que caracterizaron la acción de la junta militar: correspondieron a un modo de concebir la persona y el rol de la educación en la vida social de Chile y quedaron plasmados en los cambios curriculares.

El “Efecto Escuela” como Expresión de la Calidad en las Publicaciones del CPEIP

2017; Orellana, 2018) a menudo señalando que ese principio fue usado según una acepción liberal y economicista, en lugar de ser interpretado y aplicado siguiendo otros planteamientos (Cristi & Ruiz, 2015).

La *Revista Serie de Estudios* del CPEIP publicó, entre 1982 y 1983, dos monografías²⁹ que abordaron el concepto de calidad. Además, la Revista Serie de Estudios dedicó atención al análisis de los resultados del Programa de Evaluación del Rendimiento (PER) que se estaba aplicando en aquellos años y en que se hace referencia a ‘calidad educativa’ (Guida, 1984; Schiefelbein & Soto, 1983). Esta contribución específica del CPEIP da cuenta de un abordaje del Estado respecto del concepto de calidad, así como del modo en que ese último fue conceptualizado de una manera que sustentó la visión misma de las políticas educativas de la época.

La primera publicación se titulaba *El estado del arte de la investigación sobre calidad de la enseñanza en América Latina* (Schiefelbein, 1982) y ofrecía una revisión de investigaciones empíricas que abordaban temas de efectividad y calidad, planteando una discusión³⁰ de los estudios que se habían hecho en aquellos años a nivel internacional en torno a la efectividad de la escuela (Trujillo, 2013).

El segundo estudio se publicó con el título *Modelo tentativo para realizar estudios del efecto del currículum en el rendimiento del alumno* (Schiefelbein & Freddy, 1983). El estudio se enfocó en la forma a través del cual el currículum puede influir en los aprendizajes de los estudiantes, definidos como rendimiento escolar. Este estudio, dedicó un apartado a la “calidad de la enseñanza ofrecida al alumno”. En este apartado se indicó que medir la calidad es un asunto complejo: el problema reside en la correlación entre los indicadores de la calidad, el proceso de enseñanza y el rendimiento de los estudiantes. Para avalar este punto, el estudio plantea, “que la calidad de la enseñanza explica un 25% de las variaciones en el rendimiento de los alumnos” (Schiefelbein & Freddy, 1983, p. 14)³¹. Esta frase muestra cómo el término calidad se refiere a los factores que pueden impactar y tener efecto sobre el rendimiento de los estudiantes. Este estudio representó en un gráfico³² los principales factores relacionados con la calidad de la educación ofrecida

²⁹ En estas publicaciones participó el investigador Ernesto Schiefelbein. Este último no colaboró con la dictadura, pero sus investigaciones fueron publicadas desde el CPEIP, donde era parte de un equipo de investigación; además, publicó, entre 1974 y 1984, artículos y ensayos basados e inspirados en el enfoque del planeamiento educativo y en la efectividad de los colegios, donde se aborda el concepto de calidad (véase Farrell & Schiefelbein, 1974; Schiefelbein & Farrell, 1984).

³⁰ En efecto, se trata de un estudio que recoge y sistematiza muchos estudios, evidenciando críticamente sus límites. Límites epistemológicos que las más recientes revisiones de literatura sobre escuelas efectivas reconocen también.

³¹ Entre 1976 y 1985 se publicaron varios *papers*, a nivel internacional, que abordaron el tema de las determinantes del rendimiento escolar entendidas como calidad educativa. Muchas de estas investigaciones enfocaron su análisis en países en vía de desarrollo (Behrman & Birdsall, 1983; Elley, 1976; Heyneman, 1980; Heyneman & Loxley, 1983; Simmons & Alexander, 1978; Solmon, 1985)

³² Este gráfico resulta ser una de las primeras modelizaciones de la calidad educativa en Chile y, por lo tanto, un intento de representarla y darle contenido. Es posible notar el conjunto de variables del quehacer de la

al estudiante y en el texto explicitó cuáles de ellas son las más importantes: la metodología y actitudes del profesor, la estructura de los cursos, el rendimiento previo, el rol del director, la supervisión y las modalidades de formación de los cambios que se están llevando a cabo en cada momento. Este estudio distinguió estas características de la 'calidad educativa' de otras que serían más difíciles de intervenir o alterar: el equipamiento de la escuela, la formación de los profesores o las características del curriculum. Esta diferenciación sugiere una posible lógica subyacente: la calidad de la enseñanza sería un fenómeno complejo y para poder tomarla en cuenta sobre lo que produce en los estudiantes, hay que focalizarse en aquellos aspectos que se consideran con baja resistencia a ser modificados y que puedan asegurar resultados. Las características consideradas más difíciles de alterar coinciden con decisiones políticas más estructurales (una de las cuales se había recién adoptado: el cambio de curriculum). Una interpretación posible de este planteamiento es que existen aspectos manejables técnicamente y con cierta correlación con el rendimiento, y otros que son más políticos y sobre los cuales no se tiene constante control.

Lo que hemos descrito desde el plano legislativo y desde las publicaciones impulsadas por un organismo estatal como el CPEIP ayuda a explicar por qué, entre diciembre de 1979 y el año 1985, la *Revista de Educación*, junto con otros textos oficiales e insumos del Ministerio de Educación, utilizaron el concepto de calidad, vinculándolo a la posibilidad de su medición mediante el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar. En la próxima sección revisaremos la articulación de usos y significados del concepto de calidad ligada a este mecanismo de evaluación.

El PER: La Calidad como Medición del Rendimiento Escolar

En el marco de un proceso de reestructuración del sistema escolar, la medición de resultados educativos mediante el PER³³ representó una pieza clave. Para comprender el ingreso del PER en el sistema escolar chileno es preciso remontarnos al año 1981. En la

escuela que se propone considerar para definir la calidad de la educación. El estudio planteó entonces la hipótesis que el conjunto de estas variables es lo que tiene un cierto efecto en el aprendizaje y rendimiento de los estudiantes.

³³ El Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar fue una prueba estandarizada diseñada y aplicada mediante un convenio del Estado con la Pontificia Universidad Católica; esta última se encargaba de tabular los resultados y enviarlos a las autoridades. El equipo de la Universidad Católica a cargo del PER fue coordinado por Erika Himmel y Nicolás Majluf. La prueba fue aplicada a nivel muestral a escuelas de ciudades con más de 20.000 habitantes. Los ítems de dominio cognoscitivo eran a respuesta múltiple y los del dominio afectivo eran con respuesta alternativa Si/No.

Revista de Educación de noviembre de aquel año se dio noticia de la aplicación de un piloto del PER a una muestra de octavo básico para “medir la calidad de la enseñanza que se está entregando” (Prueba nacional se aplicará en segundo semestre, 1981, p.9). En la otra nota de la *Revista de Educación* se anunció la aplicación del PER vinculándolo al “objetivo de mejorar la calidad de la educación” (Aplicación de la prueba nacional en enseñanza básica, 1982 p. 15). En estos dos textos, que presentaron por primera vez el PER, la calidad se asoció a medir y mejorar los resultados educativos de las escuelas. La calidad de la enseñanza, además de requerir supervisión y de necesitar mejoras, requería ser medida. En este caso, el concepto de calidad no figuraba en el nombre de la prueba misma. En la denominación de la prueba se declaró, como foco de interés, el rendimiento. No obstante, el concepto de calidad se usó en varias de las fuentes consultadas destinadas a presentar la aplicación de la nueva prueba.

En 1981, en uno de los diaporamas utilizados para la divulgación del PER a los docentes, se declaró que el PER formaba parte de las políticas de cambios en la educación escolar; allí se indicó que el PER fue “parte fundamental del proceso de descentralización”, así como también una importante “forma de evaluar el rendimiento escolar” desde “el logro de los objetivos planteados en los programas de estudio” objetivos que tienen que ser “medibles en forma masiva”. (Ministerio de Educación, 1981c).

Los conceptos destacados en dicho diaporama, como en los otros producidos por el Ministerio (Ministerio de Educación 1982, 1983b), fueron: el rendimiento escolar, el logro de objetivos mínimos y la medición masiva de su logro. En este sentido, la calidad se concibió estrictamente como rendimiento del estudiante y medida en cuanto nivel de logro de los objetivos planteados por el curriculum. Erika Himmel y Nicolás Majluf, coordinadores del PER, reforzaron el rol de esta prueba estandarizada como elemento fundamental de la política de descentralización y de las nuevas políticas de evaluación del rendimiento, o, como lo indicaron los documentos del Gobierno, del logro de los objetivos planteados en los planes y programas oficiales.

En un artículo publicado en la *Revista de Educación*, Himmel y Majluf, diferenciaron las nociones de rendimiento y calidad, proporcionando implícitamente los matices de los respectivos significados: rendimiento se asocia a los aprendizajes que se pueden detectar mediante mediciones estandarizadas; la calidad es lo que la escuela otorga para lograr dichos aprendizajes, es decir, la oferta educativa que es susceptible de mejoras gracias al análisis de los resultados de las pruebas estandarizadas:

A través de estas pruebas se genera información sobre el rendimiento obtenido por los colegios y no por los alumnos en forma individual. La entrega de los resultados a todos los niveles responde al objetivo de poner en marcha acciones descentralizadas, según lo que cada nivel pueda hacer, para mejorar la calidad de la educación en el País. (Himmel & Majluf, 1983, p. 22)

Respecto al uso e interpretaciones que es posible hacer de los resultados arrojados por la prueba se añadía:

Aunque los resultados muestran que no en todas las áreas de objetivos han sido adquiridos en el mismo grado, es importante considerar los datos como un diagnóstico de la situación educativa actual que promueva acciones en los distintos niveles del sistema, destinados a mejorar progresivamente el aprendizaje de todos los estudiantes. Cabe señalar que los cambios en educación son lentos, pero si se emprenden muchas iniciativas concretas de pequeña envergadura, éstas a largo plazo pueden mejorar sustancialmente la calidad educativa en nuestro País. (Himmel & Majluf, 1983, p. 22)

Los coordinadores del PER plantearon que la medición del rendimiento, realizada no individualmente, sino de forma agregada por escuela, habría permitido configurar un diagnóstico de la educación que ofrece el colegio. Para el régimen militar la disponibilidad de estos resultados representaba un cambio cualitativo de la educación, es decir, de las formas de enseñanza y de la acción educativa llevada a cabo por la escuela. En particular, los coordinadores precisaron que la manera de recoger el rendimiento escolar es a nivel de la unidad educativa. Finalmente, el rendimiento se visualizó y recogió en información objetiva y comparable que involucró incluso aspectos socio-afectivos de los aprendizajes de los estudiantes.

¿Qué otra intencionalidad política encerró la implementación del PER? Por una parte, el mismo ministro Alfredo Prieto ofrece elementos para abordar esta pregunta. Prieto escribió:

cabría preguntarse cómo establecer un sistema que permita a los padres tener un mayor conocimiento de la calidad de la educación que imparte el establecimiento donde estudian sus hijos [...] A partir de 1980 se inició un estudio tendiente a encontrar un medio que permitiera evaluar en forma comparativa la calidad que se imparte en los diferentes establecimientos educacionales del País. (Prieto, 1983, pp. 94–95)

Este texto de Alfredo Prieto aporta una arista importante para la comprensión de la lógica que subyace al concepto de calidad: las apreciaciones de diferencias de desempeño serían funcionales a la elección del colegio por parte de las madres y padres. Sin embargo, estas consideraciones de Prieto se pueden comprender de mejor forma como una declaración de intención, algo deseado en perspectiva para la sociedad chilena y no como un reflejo del uso y de los propósitos vigentes del PER. Este mecanismo de evaluación informó los resultados al Ministerio de Educación, autoridades locales, directores y profesores. El propósito de esta información fue apoyar las instituciones estatales en la tarea de supervisión y apoyo de los colegios para identificar el tipo de ayuda y qué escuelas necesitaban más ayuda técnica y económica.

Por otra parte, en 1986, Cox³⁴ señaló que:

El Per de 1982, 1983, 1984 representa una sofisticada base de datos para la medición de la calidad del sistema. Claro que los datos del PER no son de por sí suficientes para probar la mayor calidad o eficiencia interna de colegios particulares subvencionados en relación a los colegios fiscales. (Cox, 1986, p. 49)

El PER fue asociado a la medición de la calidad educativa. Sin embargo, Cox sugirió que los datos tienen una condición de insuficiencia respecto a la calidad (aunque no especifique que se entiende aquí por calidad) y a la eficiencia interna. Haberle agregado el concepto de eficiencia, deja pensar que había una intencionalidad política dirigida a la fiscalización del modo en que los colegios de distintas dependencias empleaban los recursos entregados por el Estado.

Sin embargo, los responsables del diseño del PER mostraron desacuerdo respecto a este planteamiento ministerial. Nicolás Majluf, en un seminario del 1984³⁵, abordó esta tensión entre la noción de rendimiento y el concepto de calidad: “El rendimiento escolar es ciertamente una medición válida, pero recordemos, no constituye una evaluación completa de la calidad; calidad es más amplio que rendimiento escolar” (Majluf, 1985, p.23). Esa aclaración establece una distinción de significado (aunque Majluf no desarrolló sus implicancias) entre rendimiento escolar y calidad: medir el rendimiento es una operación con una validez propia, debido a los avances de la psicometría, pero no abarca la complejidad de la calidad. Esta complejidad, a su vez, fue tematizada en el seminario considerando otros aspectos formativos del quehacer de la escuela como, por ejemplo, la interacción profesor-alumnos. El seminario también planteó el carácter problemático de la asociación del concepto de calidad con el de rendimiento:

Hay problemas básicos [...] El primero tiene que ver con la definición de calidad en función del rendimiento escolar, y la definición de este en función de programas y objetivos oficiales [...] en suma aceptar una definición de calidad en estos términos, implica aceptar como válidos los actuales objetivos, presentes en los programas vigentes de educación. (Cox, 1985, p. 50)

³⁴ Cox es un investigador que se ocupó del ámbito educativo en aquella época. Su extracto ayuda, desde la confrontación intertextual, a interpretar la conceptualización de calidad en aquel periodo. Cox fue, además, moderador del seminario organizado en 1984 en que se abordó el concepto de calidad. En este seminario participaron dos protagonistas del diseño e implementación de las políticas educativas: el ex ministro de educación Gonzalo Vial y Nicolás Majluf coordinador del equipo técnico a cargo del PER.

³⁵ Las actas de este seminario son un documento no de prensa, donde un actor ‘fáctico’ como el exministro Vial explicitó la justificación de los cambios por parte del actor gubernamental. El impacto de este seminario fue nulo a nivel de diseño de políticas, pero permitió apreciar el valor trascendental del diálogo y la discusión política: un atisbo de democracia y su calor en medio del hielo de la dictadura.

Esta reflexión pone en evidencia la interrogante respecto de cuáles son los criterios que permiten afirmar que algo en educación escolar sea bueno y valioso.

Respecto de esta discusión, Gonzalo Vial (ex ministro de educación) en el contexto del mismo seminario, reiteró la vinculación del PER con la medición de la calidad de la educación “El PER significa una luz coloreada sobre la calidad del sistema” (Cox, 1985, p. 51).

Sobre la concepción del PER como una luz coloreada, Majluf aclaró que “los resultados del PER no deben usarse como herramienta administrativa, porque si no el programa se desvirtúa” (Cox, 1985, p. 55). Esta aclaración adquiere su significado a partir de un dato del contexto político. Como señala Falabella (2018, p. 169) “la ministra Mónica Madariaga en 1983 envió una carta en la que indicaba que precisamente los colegios podrían ser cerrados a partir de los resultados deficitarios en el PER, aunque ello no llegó a concretarse”. Aunque sus intenciones hayan sido frustradas, su postura representa un antecedente histórico importante. Sin embargo, la misma modalidad en que se entregaban los resultados del PER y se concebía la difusión y uso de estos datos demuestra que el PER no era apto para discriminar a los colegios frente a la sociedad, como si estuviéramos en presencia de un mercado escolar ya instalado.

Una intervención de Vial aportó una interpretación retrospectiva respecto de cuál fue la apuesta por la calidad de la junta militar:

Ahora yo quisiera explicarles históricamente cómo habíamos concebido algunas personas esta situación. Una mejora de la calidad, porque de eso se trataba, parecía imposible sin descentralizar las funciones del ministerio y sin hacer responsables, en alguna medida, a las comunidades locales por la educación impartida en sus establecimientos. (Cox, 1985, p. 51)

Este texto muestra que la posibilidad de la mejora de la calidad se asoció a la consigna de funciones que eran del Ministerio de Educación a las comunidades locales, y por eso se entregaron responsabilidades a ellas mismas. El supuesto subyacente es que esas comunidades tendrían interés en cuidar la educación de sus hijos. La mejora de la calidad se vincularía pues, de acuerdo con las decisiones que la junta militar tomó en aquel entonces, a un mayor ejercicio de responsabilidad por parte de los municipios.

Además, el exministro Vial abordó una arista del significado de calidad de carácter didáctico-pedagógico:

Esto (el PER) al aplicarse anualmente no conduzca a una preocupación del profesorado que, a su vez, conduzca al adiestramiento que ya se está realizando. Entonces, se empieza a deformar esto, como se deformó la Prueba de Aptitud Académica, que ha hecho desaparecer ya el Cuarto Medio, el Tercer año medio ha desaparecido, son nombres no

más: la gente está estudiando para la Prueba de Aptitud Académica, adiestrandose para la P.A.A. Eso para mí es un problema delicado. (Cox, 1985, p. 53)

Respecto a esta observación, Majluf planteó que:

La formación integral del alumno, es cierto, incluye la gimnasia, la revista de gimnasia, incluye las exposiciones, la participación en concursos de exposiciones, las artes plásticas; incluye las actividades extra programáticas que son cosas a través de las cuales los padres se dan cuenta de lo que el colegio hace. Toda esta parte es magnífica, pero no tiene por qué estar en el PER; eso sería complicarlo técnicamente en demasía y el esfuerzo no sería de mayor utilidad. (Cox, 1985, p. 55)

La formación integral se discutió como un significado incluido en el concepto de calidad. Sin embargo, la sugerencia de Majluf fue que las mediciones no pueden hacerse cargo de manera completa y válida de ese horizonte.

Conclusiones— Calidad Educativa: Un Entramado Conceptual con Distintos Estratos de Significación

En este artículo desarrollamos un análisis histórico del concepto de calidad en las políticas escolares chilenas entre 1979 y 1984. Buscamos responder la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible comprender la circulación del concepto de calidad educativa en las políticas educativas para la escuela en el contexto de la dictadura civil-militar en Chile?

Desde el estudio realizado, el concepto de calidad emergió como un entramado de diversos estratos de significación que, en un plano sincrónico, encierran distintas lógicas e implicancias. Con la noción de estratos de significación entendemos conjuntos de usos y significados de calidad que configuran el cuadro semántico que el concepto de calidad adquirió en el marco de las políticas educativas del periodo analizado. El enfoque adoptado de la historia conceptual permite subrayar que la calidad es un concepto que promovió la transformación educativa en Chile, pues entrelazó, fines, significados y usos en un conjunto de políticas y prácticas educativas. De esta forma, el concepto de calidad comenzó a adquirir una proyección temporal en el espacio de experiencia del sistema escolar chileno³⁶.

Desde el estudio histórico conceptual, por lo tanto, reconocemos tres estratos de significación que permiten comprender la circulación de la noción de ‘calidad educativa’

³⁶ Una evidencia de eso es la persistencia del término calidad en instituciones del sistema escolar chileno: el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) en 1988 hasta el SACE (Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa) y la creación de la Agencia de la calidad educativa en 2011. Este último sistema se configura como un mecanismo que clasifica los colegios y puede llegar a sancionarlos. De este modo recoge y concreta las lógicas subyacentes que señalamos en estas conclusiones.

en un periodo específico de la dictadura civil-militar en Chile desde la articulación de ellos:

- i) La calidad como expresión y producto de las regulaciones políticas que reformaron estructuralmente el sistema escolar. Ejemplos de regulaciones políticas para la calidad propias del periodo fueron: el nuevo currículum; nuevos roles y funciones de los profesionales al interior de los colegios; prácticas de evaluación estandarizada y supervisión. En el marco de estas transformaciones estructurales, el rediseño de los planes y programas se hizo cargo de imprimir un significado conservador y nacionalista a lo que podría considerarse como educación de calidad.
- ii) La calidad como efecto de la escuela sobre el aprendizaje de los estudiantes. Ejemplos de estas concepciones fueron: la discusión acerca de cuáles variables incluir para caracterizar la calidad de la educación, su posibilidad de ser medida en relación al rendimiento (*achievement* del estudiante). Calidad fue configurada como el conjunto de aquellas características del quehacer de la escuela que podían tener un efecto positivo en el aprendizaje de los estudiantes.
- iii) Finalmente, la calidad como medición de resultados educativos. Este estrato está conformado por al menos dos aspectos: por un lado, las decisiones y análisis acerca de cómo construir pruebas y mecanismos de medición de la calidad y de los resultados que proporcionan. Por otro lado, se encuentran los discursos en torno a los usos, efectos e interpretaciones de las mediciones. Ejemplos de esto fueron: lo valioso de los resultados para la gestión, la toma de decisión y la mejora; el aporte de los resultados para ayudar a los padres a elegir colegio y la función de los resultados para generar competencias para atraer las preferencias de los padres.

A nivel diacrónico, el uso del concepto de calidad desde la opción semántica de ‘la mejora cualitativa, científicamente determinable’, permitió justificar las decisiones revolucionarias que cambiaron estructuralmente el sistema escolar (Aguilera, 2015) durante la dictadura. Una de estas decisiones fue una nueva caracterización del currículum escolar de manera que fuera fiel a las visiones nacionalistas y conservadoras de la educación según la Junta Militar. No es un caso que el PER se hizo cargo de medir el logro de los objetivos de los nuevos planes y programas. Luego, las publicaciones del CPEIP, en los primeros años ochenta, alimentaron una comprensión de la calidad como aquel factor variable que implicara efectos positivos en el rendimiento del estudiante. Esta producción investigativa fomentada por el CPEIP se insertó en el proceso de tecnificación de la educación que ya había empezado con la reforma Frei (Bellei & Pérez, 2016; Oliva, 2010). Finalmente, la comprensión del concepto de calidad como medición de los logros

de los objetivos planteados por los nuevos planes y programas se realizó con la aplicación del PER desde su aplicación piloto en 1981 hasta su cierre en 1984. Tanto el nivel diacrónico como el sincrónico muestran el entramado conceptual que se desarrolla desde los estratos de significación que hemos reconocido respecto a ‘calidad educativa’.

Ahora bien, a partir de los hallazgos de la historia conceptual que hemos desarrollado, podemos plantear algunas consideraciones respecto a las lógicas subyacentes a la articulación de usos y significados del concepto de calidad en las políticas educativas de la época. El estudio realizado mostró, en primer lugar, una lógica nacionalista y conservadora expresada en las palabras de Pinochet acerca de la relevancia de formar buenos ciudadanos, trabajadores y chilenos. Dicha lógica se expresó en el estrato de significación de las reformas estructurales y curriculares del sistema escolar.

En segundo lugar, registramos una lógica de carácter científico. La determinación científica y objetiva de la calidad, que hemos visto especialmente en el estrato de significación de la calidad como algo que genera un efecto observable y en consecuencia en su posible medición, se remonta a la influencia de la psicología experimental en campo educativo (Ydesen & Anderesen, 2019). Esta racionalidad permeó el discurso de la calidad en aquellos años. Se trata de una racionalidad, además, que abrió el campo al planteamiento de la educación basada en evidencias (*Evidence-Based Education*) tanto en la didáctica, así como las políticas educativas contemporáneas, según la cual la didáctica o la política necesitan de evidencias y datos científicos para alimentar la toma de decisiones³⁷. Lo interesante de la historia que hemos reconstruido es que no hubo dicotomía entre el sentido científico y el sentido valórico que la Junta Militar quería promover como calidad. Por el contrario, se quería poner el primero al servicio del segundo.

Además, planteamos también que en aquellos años el concepto de calidad fue vinculado discursivamente con una lógica de tipo mercantil. La calidad encerraba un poder de discriminación (la luz coloreada de que habló Vial) para poder diferenciar entre un colegio y otro. Esta fue una lógica que surgió en relación con el estrato de significación de la calidad medida. Esta lógica del uso del concepto de calidad fue disputada por los responsables técnicos a cargo de la prueba PER. El equipo técnico que diseñó el mecanismo de evaluación PER concibió la medición que este realizaba con el propósito de recoger los logros de objetivos planteados por los nuevos programas ministeriales. El equipo a cargo del PER, en la persona de Majluf, como hemos visto, reivindicó que esta conceptualización, en rigor, no expresaba en sí la calidad. Los decisores políticos aspiraban a instalar otra faceta del concepto de calidad: una que pudiese dar cuenta del

³⁷Se trata de un enfoque que se hizo dominante en el diseño de las políticas educativas; para una discusión crítica de este enfoque véase Biesta (2010).

tipo de oferta y servicio educativo que los establecimientos educativos entregaban a los padres. Por lo tanto, la posibilidad de detectar diferencias en la calidad de la oferta educativa podría ayudar a discriminar entre colegios. De esta manera, las escuelas competirán por las preferencias de los padres, aumentando su calidad en función de aquello. La reconstrucción que hemos llevado a cabo muestra que, en esta etapa de las políticas educativas, el uso de esta comprensión de la noción de calidad fue declarativo, ya que no se tradujo en decisiones sustanciales que favorecieron esta lógica. De hecho, los resultados del PER no se publicaron de manera masiva para que pudiesen tener un papel en fomentar la calidad en este sentido.

Los coordinadores del PER no renegaron de la racionalidad científica de las mediciones, sin embargo, recordaron los límites del instrumento del PER: con ese mecanismo se medía el rendimiento, no la calidad. La calidad precede el rendimiento y es distinta a aquello. Por eso, en ese caso, habría que ser cuidadosos con los intentos de poner la racionalidad científica al servicio de la racionalidad mercantil. Ahora bien, el cuadro semántico que hemos reconocido desde el estudio histórico del concepto de calidad se inserta en la vertiente discursiva del *quality movement* (Nikel & Lowe, 2010) que muestra un énfasis marcado en aspectos de gestión del sistema escolar. Por el contrario, las dimensiones ligadas a los asuntos pedagógicos, que Alexander (2015) reclama para mejorar el planteamiento de la calidad, quedan al margen. Finalmente, este estudio no ha abordado en términos históricos otros posibles usos y significados de calidad educativa planteados por actores del mundo educativo diferentes a las instituciones gubernamentales encargadas del diseño de las políticas educativas en Chile y allí radica su limitación. Sin embargo, la reconstrucción histórica realizada aquí abre la investigación de la historia del concepto de calidad en el campo educativo en muchos niveles y escalas (por ejemplo, a nivel internacional y comparativo) para comprobar las condiciones históricas en las cuales circuló el concepto de calidad y con qué cuadro semántico. El estudio histórico del concepto de calidad representa un aporte para verificar cómo ese concepto sigue afectando los lineamientos de política educativa contemporánea, así como discutir y evaluar con más antecedentes la propuesta de Moss (2016) de abandonar dicho concepto en las políticas educativas y formular un nuevo lenguaje para plantear lo que consideramos bueno y valioso en educación.

Agradecimientos

Agradecemos a Claudia Hidalgo por el apoyo en la búsqueda de fuentes en la Biblioteca del CPEIP. Gracias a Camila Pérez Navarro por las sugerencias desde el campo de la historia de la educación y a Jorge Canales, Diana Henao y Alicia Contreras por las retroalimentaciones al texto. Finalmente, agradecemos a los evaluadores por las valiosas observaciones que aportaron a la mejora del manuscrito original.

Referencias

Aguayo, S. (2016). “Sin una buena educación no hay buenos trabajadores, buenos ciudadanos, buenos chilenos”. El sentido de la educación en el proyecto modernizador de la Dictadura chilena (1979–1981). *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 6, 138-163. Recuperado de:

<http://historiadelaeducacion.cl/index.php/CCHE/article/view/35>.

Aguilera, N. (2015). Una revolución neoliberal: la política educacional en Chile desde la dictadura militar. *Educação e Pesquisa*, 41, 1473-1486. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508141660>.

Alarcón, C. (2015). Governing by testing: Circulation, psychometric knowledge, experts and the “Alliance for Progress” in Latin America during the 1960s and 1970s. *European Education*, 47(3), 199–214. <https://doi.org/10.1080/10564934.2015.1065396>.

Alexander, R. (2015). Teaching and learning for all? The quality imperative revisited. *International Journal of Educational Development*, 40, 250-258. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.11.012>.

Aplicación de la prueba nacional en enseñanza básica, Notas y noticias. (1982). In *Revista de educación*, 95, 5.

Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.

Bellei, C., & Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo-Frei Montalva. En C. Huneeus & J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la “Revolución en Libertad”* (pp. 207–242). Editorial Universitaria.

Behrman, J. R., & Birdsall, N. (1983). The quality of schooling: Quantity alone is misleading. *The American Economic Review*, 73(5), 928–946.

Biesta, G. (2010). Why ‘what Works’ Still won’t Work: From Evidence-Based Education to Value-Based Education. *Studies in Philosophy of Education*, 29, 491–503. <https://doi.org/10.1007/s11217-010-9191-x>.

Biputh, B., & McKenna, S. (2010). Tensions in the quality assurance processes in post-apartheid South African schools. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40(3), 279–291. <https://doi.org/10.1080/03057920902955892>.

Bloom, B. S. (1976). *Human characteristics and school learning*. McGraw-Hill Company.

- Brewer, C. A. (2014). Historicizing in critical policy analysis: the production of cultural histories and microhistories. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 27(3), 273–288. <https://doi.org/10.1080/09518398.2012.759297>.
- Cabaluz, J. (2015). El proyecto curricular de la dictadura cívico-militar en Chile (1973–1990). *Perspectiva Educacional*, 54(2), 165–180. <https://doi.org/10.4151/07189729>.
- Clarke, M. (2014). The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology. *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education*, 35(4), 584–598. <https://doi.org/10.1080/01596306.2013.871230>.
- Cox, C. (1986). *Políticas educacionales y principios culturales: Chile 1965–1985*. CIDE.
- Cox, C. (1985). Discusión: Escuela Básica y la calidad de la educación. En C. Cox (Eds.). *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*. CIDE.
- Cristi, R. B., & Ruiz, C. (2015). *El pensamiento conservador en Chile. Seis ensayos*. Editorial Universitaria.
- Croxford, L., Grek, S., & Shaik, J. F. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Scotland: promoting self-evaluation within and beyond the country. *Journal of Education Policy*, 24(2), 179–193. <https://doi.org/10.1080/02680930902734095>.
- Dooley, K. (2000). The paradigms of quality: Evolution and revolution in the history of the discipline. *Advances in the Management of Organizational Quality*, 5, 1–28.
- Elley, W. (1976). Evaluation Studies. National Assessment of the Quality of Indonesian Education. *Studies in Educational Evaluation*, 2(3), 151–166. [https://doi.org/10.1016/0191-491X\(76\)90020-1](https://doi.org/10.1016/0191-491X(76)90020-1).
- Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36(132), 699–722. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152420>.
- Falabella, A. (2018). La seducción por la hipervigilancia en la educación chilena: Simce, rendición de cuentas y Sistema de aseguramiento de la calidad (1979 a 2011). En C. Ruiz, F. Herrera & L. Reyes (Eds.). *La privatización de lo público en el sistema escolar. Chile y la agenda global de educación* (pp. 163–187). LOM Ediciones.
- Falabella, A. & Opazo, C. (2014). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejoramiento: una mirada desde la gestión educativa Informe Ejecutivo*. CIDE Universidad Alberto Hurtado. Recuperado de: <https://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/9374>.

Falabella, A., & Ramos, C. (2019). La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar fines S. XIX a 2019. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 11, 66-98. Recuperado de: <http://historiadelaeducacion.cl/index.php/CCHE/article/view/136>.

Farrell, J. P., & Schiefelbein, E. (1974). Expanding the scope of educational planning: The experience of Chile. *Interchange*, 5(2), 18–30.

Flórez Petour, M. T. (2015) Systems, ideologies and history: a three-dimensional absence in the study of assessment reform processes. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 22(1), 3–26. <https://doi.org/10.1080/0969594X.2014.943153>.

Flórez Petour, M. T. (2017). High-stakes assessment systems as a historical barrier in the struggle for change in education: The case of Chile. En [C. Alarcón](#) & [M. Lawn](#) (Eds.), *Assessment Cultures. Historical Perspectives* (pp. 205–226). <https://doi.org/10.3726/978-3-653-06867-2>.

Flórez Petour, M. T. (2018). Repensar la evaluación a gran escala en función de una formación Integral: análisis crítico de los sistemas vigentes y posibles caminos alternativos. En A. Arratia & L. Osandón (Eds.), *Políticas para el desarrollo del curriculum. Reflexiones y propuestas* (pp. 417-456). MINEDUC.

Gagnon, D. J., & Schneider, J. (2019). Holistic school quality measurement and the future of accountability: Pilot-Test Results. *Educational Policy*, 33(5), 734–760. <https://doi.org/10.1177/0895904817736631>.

Gobierno de Chile. (1974). *Políticas educacionales del gobierno de Chile. Principios educacionales del gobierno de Chile (Principios, orientaciones y objetivos)*. División de Comunicación social.

Gobierno de Chile. (1979, marzo). *Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional*. División de Comunicación Social.

Grek, S., Lawn, M., Lingard, B. & Varjo, J. (2009). North by northwest: Quality assurance and Evaluation processes in European education. *Journal of Education Policy*, 24(2) 121–133. <https://doi.org/10.1080/02680930902733022>.

Guida, F. V. (1984, marzo). Estudios y comentarios sobre el PER. *Revista Serie de Estudios*, 104, CPEIP, Santiago de Chile.

Gysling, J. (2016). The historical development of educational assessment in Chile: 1810–2014. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 23(1), 8–25. <https://doi.org/10.1080/0969594X.2015.1046812>.

- Heyneman, S. P. (1980). Differences between developed and developing countries: Comment on Simmons and Alexander's "Determinants of School Achievement". *Economic Development and Cultural Change*, 28(2), 403–406.
- Heyneman, S. P., & Loxley, W. A. (1983). The effect of primary-school quality on academic achievement across twenty-nine high-and low-income countries. *American Journal of Sociology*, 88(6), 1162–1194.
- Himmel, E., & Majluf, N. (1983). Programa de evaluación de rendimiento escolar en 1982. *Revista de Educación*, 113, 22–24.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Paidós.
- Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Trotta.
- Kumar, K., & Sarangapani, P. M. (2004). History of the quality debate. *Contemporary Education Dialogue*, 2(1), 30-52. <https://doi.org/10.1177/097318490400200103>.
- Leyton, M. (1970). *La experiencia chilena: la reforma educacional, 1965-1970*. Centro de Experimentación, Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas.
- Lingard, B. (2013). Historicizing and contextualizing global policy discourses: Test- and standards-based accountabilities in education. *The International Education Journal: Comparative Perspectives*, 12(2), 122–132.
- López, F. R. (1982). Programa evaluación del rendimiento escolar. *Revista de Educación*, 102, 46–48.
- Majluf, N. (1985). Exposición: Escuela Básica y la calidad de la educación. En C. Cox (Eds). *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*. CIDE.
- Meckes, L., & Carrasco, R. (2010). Two decades of SIMCE: An overview of the National Assessment System in Chile. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 17(2), 233–248. <https://doi.org/10.1080/09695941003696214>.
- Ministerio de Educación. (1979). *Modifica la ley N° 5.248, DE 1933*, Decreto 6 exento. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=171370>
- Ministerio de Educación. (1980a). *Fija Objetivos, Planes y Programas de la Educación General Básica, A Partir de 1981*, Decreto-4002. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=19411>

Ministerio de Educación. (1980b). *Reglamenta Decreto Ley N° 3.476, de 1980, Sobre Subvenciones a Establecimientos Particulares Gratuitos de Enseñanza*, Decreto Ley N. 3.476. (NOV 04, 1980). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=19462>

Ministerio de Educación. (1980c). *Reglamenta requisitos de Adquisición y pérdida del reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado a Establecimientos de Educación Particular*, Decreto Supremo N. 8143. (NOV 04, 1980). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1019764>

Ministerio de Educación. (1980d). *Reglamenta Decreto Ley N. 3476 del 29 de agosto 1980, Ministerio de Educación, sobre Subvenciones a Establecimientos Particulares Gratuitos de Enseñanza*, Decreto Supremo N. 8144. (NOV 04, 1980). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=19462>

Ministerio de Educación (1981a). *Actualiza Reglamentos de Evaluación y Promoción Escolar, y Establece Alternativa de Régimen de Evaluación Trimestral*, Decreto-133 EXENTO. (SEP 28, 1981) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=137397>

Ministerio de Educación. (1981b). *Aprueba Reglamento para la Evaluación y Promoción de Alumnos de Educación General Básica y Media Humanístico Científica de Adultos*, Decreto-284 EXENTO. (DIC 17, 1981). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251434>

Ministerio de Educación. (1981c). *Programa de Evaluación del Rendimiento Diaporama de Difusión*. División de Comunicación Social.

Ministerio de Educación. (1982). *Programa de Evaluación del Rendimiento Diaporama de entrenamiento de los examinadores*. División de Comunicación Social.

Ministerio de Educación. (1983a). *Otorga Carácter Oficial a Manual que Contiene las Normas que Rigen las Relaciones del Ministerio de Educación Pública con Las Municipalidades*, Decreto-114 EXENTO. (JUL 11, 1983) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=9473>

Ministerio de Educación (1983b). *Programa de Evaluación del Rendimiento Diaporama de interpretación de los resultados*. División de Comunicación Social.

Ministerio del Interior. (1980). *Reglamenta Aplicación Inciso Segundo del Artículo 38° del DL. N° 3.063, DE 1979 (Norma traspasos de Servicios Públicos a Municipalidades)*, Decreto con Fuerza De Ley N.1-3063. (JUN 13, 1980). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3389>

Moss, P. (2016). Why can't we get beyond quality? *Contemporary issues in Early Childhood*, 17(1), 8–15. <https://doi.org/10.1177/1463949115627895>.

New York State Education Department. (1970). *Second School Quality Workbook: The Quality Measurement Project*. Bureau of School Programs Evaluation.

Nikel, J., & Lowe, J. (2010). Talking of fabric: A multi-dimensional model of quality in Education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40(5), 589–605. <https://doi.org/10.1080/03057920902909477>.

Oliva, M. A. (2010). Política educativa chilena 1965–2009. ¿Qué oculta esa trama? *Revista Brasileira de Educacao*, 15(44), 311–328.

Oncina Coves, F. (2003). Historia conceptual y hermenéutica. *Azafea Revista de Filosofía*, 5, 161–190. <https://doi.org/10.14201/3773>.

Orellana, V. (2018). Mirar la educación con nuestros propios ojos. En V. Orellana (Eds), *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual* (pp. 15–94). LOM Ediciones.

Osandón, L., Caro, M., Magendzo, A., Abraham, M., Lavín, S., González, F., & Cabaluz, J. (2018). Estado, mercado y currículum escolar: la experiencia chilena (1964–2018). *Reflexiones en curso. Serie Cuestiones actuales y fundamentales del currículo, el aprendizaje y la evaluación*, N° 20. IBE-UNESCO.

O'Sullivan, M. (2006). Lesson observation and quality in primary education as contextual teaching and learning processes. *International Journal of Educational Development*, 3(26), 246–60. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2005.07.016>.

Parcerisa, L., & Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89), 1–22. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3177>.

Pérez Navarro, C. (2017). El control de las escuelas durante la Dictadura Cívico Militar chilena: El caso de la Escuela Experimental de Niñas de Santiago. *Anuario de Historia de la Educación*, 18(2), 5–25.

Pérez Navarro, C., & Rojas, (2017). Estado Docente, subsidiariedad y libertad de enseñanza. El proceso de privatización educacional en Chile desde la perspectiva de los actores (1973–1990). *Serie-Estudios, Campo Grande MS*, 22(45), 5–23. <https://doi.org/10.20435/serie-estudios.v22i45.1072>.

PIIE. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. PIIE

- Pinochet, A. (1979, abril 5). *Carta del Excmo. Señor presidente de la República General del Ejército Don Augusto Pinochet al Señor Ministro de Educación*. División de Comunicación Social.
- Prieto, A. (1983). *La modernización educacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Prueba nacional se aplicará en segundo semestre, Notas y noticias. (1981). In *Revista de Educación*, 87, 9.
- Ramos Rodríguez, F. (2018). Huella de Hans-Georg Gadamer en Reinhart Koselleck. Aportes a la historia conceptual. *Historiología*, 10(191), 241–267.
- Ruiz, C. (2010). *De la República al mercado. Ideas educacionales y políticas en Chile*. LOM.
- Sallis, E. (1993). *Total quality management in education*. Taylor & Francis.
- Schiefelbein, E. (1982, julio). El Estado del arte de la investigación sobre calidad de la enseñanza en América latina. *Revista Serie de Estudios*, 39. CPEIP, Santiago de Chile.
- Schiefelbein, E., & Farrell, J.P. (1984). Education and occupational attainment in Chile: The effects of educational quality, attainment, and achievement. *American Journal of Education*, 92(2), 125–162.
- Schiefelbein, E., & Freddy, S. (1983, marzo). Modelo tentativo para realizar estudios del efecto del currículum en el rendimiento del alumno. *Revista Serie de Estudios*, 61, CPEIP, Santiago de Chile.
- Schiefelbein, E. & Ortíz, C. (1982, diciembre). Sugerencias para procesar información del banco de datos del MINEDUC, útil para la toma de decisiones. *Revista Serie de Estudios*, 48. CPEIP, Santiago de Chile.
- Schiefelbein, E., & Soto, F. (1983, noviembre). Análisis preliminar de los resultados del Programa de Evaluación del Rendimiento (PER) *Revista Serie de Estudios*, 81, CPEIP, Santiago de Chile.
- Schultz, T. (1960). Capital formation by education. *Journal of Political Economy*, 68(6), 571–583.
- Simmons, J., & Alexander, L. (1978). The determinants of school achievement in developing countries: A review of the research. *Economic Development and Cultural Change*, 26(2), 341–357.
- Solmon, L. C. (1985). Quality of education and economic growth. *Economics of Education Review*, 4(4), 273-290. [https://doi.org/10.1016/0272-7757\(85\)90013](https://doi.org/10.1016/0272-7757(85)90013).

Stern, J. L. (2013). *Luchando por mentes y corazones. Las batallas de la memoria en el Chile de Pinochet*. Ediciones Diego Portales.

Tikly, T. (2011). Towards a framework for researching the quality of education in low-income countries. *Comparative Education*, 47(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/03050068.2011.541671>.

Trujillo, T. (2013). The reincarnation of the effective school's research: Rethinking the literature on district effectiveness. *Journal of Educational Administration*, 51(4), 426–452. <https://doi.org/10.1108/09578231311325640>.

UNESCO. (1969). *Qualitative aspects of educational planning*. Autor.

Wolosky, A. C. (2014). La teoría y metodología de la historia conceptual en Reinhart Koselleck. *Historiografías*, 7, 85–100.

Ydesen, C., & Andersen, K. (2019). Los antecedentes históricos de la cultura evaluativa global en el ámbito de la educación. *Foro de Educación*, 17(26), 1–24. <https://doi.org/10.14516/fde.710>.

Paper N.2 Transformations in the concept of quality at the beginning of the educational privatization process in Chile. A historical study (1985-1990)

Autores: Carmelo Galioto y Camila Pérez Navarro

Enviado a la revista *Paedagogica Historica International Journal of History of Education* el 29 enero de 2020.

Aceptado con cambios menores el 16 septiembre 2020.

Nueva version enviada el 26 octubre 2020.

Aceptado definitivamente para su publicación 11 marzo 2021

Publicado el 26 abril 2021

Indexación WoS.

Transformations in the concept of quality at the beginning of the educational privatization process in Chile. A historical study (1985-1990)³⁸

This paper aims to recognize the transformations in the concept of quality as formulated by Chilean educational policies between 1985 and 1990, at the beginning of the educational privatization process. Using a conceptual history approach allowed us to analyze the meanings attributed to the concept of quality in the design and implementation of two evaluation systems: The Educational Quality Assessment System (SECE, Spanish initials) and the Educational Quality Measurement System (SIMCE, Spanish initials). The findings show a transformation in meaning for the concept of quality. It moved from the operationalization, management, and improvement of school systems to equating quality with the results of educational evaluations. This new definition of quality resulted from decisions by the Chilean State, which simplified its complexity and helped manage the new school system. An implication of this semantic transformation is the understanding of quality as a tool used to rank schools.

Keywords: Educational quality - Educational privatization – Chile- Conceptual History

To cite this article: Carmelo Galioto & Camila Pérez Navarro (2021): Transformations in the concept of quality at the beginning of the educational privatisation process in Chile: a historical study (1985–1990), *Paedagogica Historica*, DOI: 10.1080/00309230.2021.1905008 To link to this article: <https://doi.org/10.1080/00309230.2021.1905008>

³⁸ The authors thank the anonymous reviewers for their comments on earlier drafts of this paper.

VII. Introduction

On November 16 and 17, 1988, a standardized³⁹ test named the SIMCE (*Sistema de Medición de la Calidad Educativa*, Educational Quality Measurement System) was applied for the first time in Chilean schools. This date represents a milestone in Chile's educational history: from this moment on, “quality” (*calidad* in Spanish) has gradually become a key component of school policies in the last three decades.⁴⁰ Its implementation occurred within the framework of a profound restructuring of the school system,⁴¹ which originated from “a particular form of privatization.”^{42,43} This reform promoted a profound

³⁹ Patricia Legües Slavich, “SIMCE. Sistema de Medición de Calidad de la Educación”, *Revista de Educación* 162 (1988), 3.

⁴⁰ There is abundant literature that explores the role of SIMCE in certifying the educational quality of schools and its function as a regulatory instrument of the Chilean school system. As Falabella and De la Vega (2016) point out, since SIMCE has been launched, the accountability policy concerning school performance has gradually expanded and was consolidated in 2011 with the enactment of the Quality Assurance Law. It created a new institutional matrix and a series of devices that are part of the current model of the school system's accountability measures. See Alejandra Falabella and Luis de la Vega, “Políticas de responsabilización por desempeño escolar: un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno”, *Estudios Pedagógicos* XLII, no. 2 (2016): 395-413; Lorena Meckes and Rafael Carrasco, “Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile” *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 17, no. 2 (2010): 233–248; Jorge Inzunza and Javier Campos-Martínez, “El SIMCE en Chile: historia, problematización y resistencia (A paper presented at the conferencia XI Seminario internacional de la red ESTRADO: movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización, México, November, 2016).

⁴¹ Cristián Bellei, *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena* (Santiago: LOM, 2015).

⁴² PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar* (Santiago: PIIE, 1984), 52.

⁴³ Internationally, Chile is an extreme example of the implementation of privatization policies, accountability and the standardization of the educational system. In the words of Verger, Zancajo and Fontdevila (2018), together with England and Wales, the Chilean case represents one of the most direct routes towards the privatization of educational systems. This is due to the structural nature of their changes resulting from the reconfiguration of State functions in educational matters. Regarding the consequences of this process see: Antoni Verger, Adrián Zancajo and Clara Fontdevila, “La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada”, in *Privatización de lo público en el sistema escolar. Chile y la agenda global de educación*, ed. Carlos Ruiz, Leonora Reyes and Francisco Herrera (Santiago, Chile: LOM, 2018), 35-58; Alejandra Falabella, “The seduction of hyper-surveillance: standards, testing, and accountability”, *Educational Administration Quarterly* (2020): 1-30. For a historical contextualization on the use of evaluation mechanisms (Even before the neoliberal policies of the dictatorial regime.), see: Alejandra Falabella and Claudio Ramos, “La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar (fines SXIX a 2019)”, *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 11 (2019): 66-98; Jacqueline Gysling, “The historical development of educational assessment in Chile: 1810–2014”, *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 23, no. 1 (2016): 8-25. On Chile's pioneering role in this area, see: Javier Campos-Martínez, Francisca Corbalán and Javier Inzunza, “Mapping neoliberal

change concerning the educational policies in the years prior to the civil-military dictatorship led by Augusto Pinochet (1973-1990). These policies were aimed at strengthening public education and expanding the school system's coverage. Specifically, between 1964 and 1970, during Eduardo Frei Montalva's government, the Chilean State implemented structural educational reforms to modernize the school system and achieve an effective integration and democratization of society.⁴⁴ The main actions of the reform were the restructuring of the school system (Which extended compulsory primary education from six to eight years.), implementing a curricular reform, and modifying teacher training. Between 1967 and 1970, a standardized assessment was given to all students in the eighth grade⁴⁵ to generate information about student learning and help guide pedagogical work. However, they discontinued this evaluation due to problems with information processing.⁴⁶

In September 1973, a military coup interrupted the democratizing and integrative reforms in Chile's educational system. Although the dismantling process of the *Estado Docente* (the Teaching State) during the dictatorship did not begin immediately, towards the end of the 1970s, the guidelines that would gradually transform the educational system under a neoliberal system were publicly known.⁴⁷ This restructuring started in 1979, aimed at decentralizing the management of the educational system and fostering private actor participation in educational provisions through the delivery of state subsidies. The State

reform in Chile: following the development and legitimation of the Chilean System of School Quality Measurement (SIMCE)", in *Mapping corporate education reform: Power and policy networks in the neoliberal State*, ed. Wayne Au and Joseph Ferrare (New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015), 106-125.

⁴⁴ Cristián Bellei and Camila Pérez Navarro, "Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva", in *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la Revolución en Libertad*, ed. Carlos Huneeus and Javier Couso (Santiago: Editorial Universitaria, 2016), 207-242.

⁴⁵ Bellei and Pérez Navarro, op. cit; Falabella and Ramos, op. cit; Gysling, op. cit.

⁴⁶ Ernesto Schiefelbein, *Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1970* (Santiago: Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1976).

⁴⁷ Authors of the article "Promoción de un nuevo entorno moral en el sistema escolar chileno durante la dictadura civil militar (1973-1990)", *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* 5 (2020): 1-21; Camila Pérez Navarro and Andrés Rojas-Murphy, "Estado Docente, subsidiariedad y libertad de enseñanza. El proceso de privatización educacional en Chile desde la perspectiva de los actores (1973-1990)", *Série-Estudios* 22, no. 45 (2017): 5-23.

was merely assigned a subsidiary role in this new institutional organization,⁴⁸ and the freedom of education emerged as the guiding principle of educational policies.⁴⁹

The SIMCE began in the midst of a military-civil dictatorship that was defeated via a plebiscite in October 1988.⁵⁰ Paradoxically, the SIMCE became one of the most lasting legacies of the educational policies applied during the authoritarian period.⁵¹ In the three decades following its creation, this evaluation system has had a determining influence on the design of educational policies.⁵² Some research shows that over the years, the SIMCE, has restricted the understanding of educational quality to a single meaning- academic

⁴⁸ The work of Pérez Navarro and Rojas (2017) accurately describes the differences in ideological positions present in the military junta in terms of the two guiding principles of the new Chilean school system: the principle of subsidiarity and that of the freedom of education. It documents the way in which these differences were reflected in the designing of educational policies in the years of the military-civil dictatorship. See: Camila Pérez Navarro and Andrés Rojas-Murphy, op. cit.

⁴⁹ The use of the subsidiarity principle in the framework of this educational reform meant attributing greater responsibility to intermediate bodies, in this case to families and municipalities, by transferring the management of schools from a national to a municipal level. A subsidy per student (*voucher*) at private schools was added to this. In this way, the State put aside any direct responsibility in educational matters, focusing on the task of ensuring quality and supervising the actions of educational establishments. According to some authors, this restructuring of the school system, based on the subsidiarity principle in Chile, initiated the privatization of the school system. See: Cristián Bellei, *El gran experimento*; Carlos Ruiz Schneider, *De la república al mercado. Ideas educacionales y política en Chile* (Santiago: LOM, 2010); Alejandra Falabella, “El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009),” *Educação & Sociedade* 36, no. 132 (2015): 699-722.

⁵⁰ On October 5, 1988, a plebiscite was held, in which the alternatives on the ballot were: “Yes” to continuing General Pinochet's regime or “No”, which would trigger democratically held elections for a new government. The results were 44.01% for “Yes” and 55.99% for “No.”

⁵¹ Cristián Bellei, op. cit.; Alejandra Falabella, “El mercado escolar en Chile.”

⁵² Alejandra Falabella, “La seducción por la hipervigilancia en la educación chilena: SIMCE, rendición de cuentas y Sistema de Aseguramiento de la Calidad (1979 a 2011)” in *La privatización de lo público en la educación escolar. El caso de Chile en perspectiva comparada*, ed. Carlos Ruiz, Francisco Herrera and Leonora Reyes (Santiago: LOM, 2018), 163-187; María Teresa Flórez, “High-stakes Assessment Systems as a Historical Barrier in the Struggle for Change in Education: The Case of Chile” in *Assessment Cultures. Historical Perspectives*, ed. Cristina Alarcón and Martin Lawn (Berlin: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2017), 205-226.

results.⁵³ This change in meaning is part of a global phenomenon, which Sahlberg⁵⁴ calls the Global Education Reform Movement⁵⁵ (GERM). Together with the concept of equity, quality represents the cornerstone of contemporary educational policies⁵⁶ and is used widely as a type of mantra⁵⁷ in Western school systems.

However, this concept often has ambiguous meanings that do not reference the pedagogical aspect of the educational process.⁵⁸ Indeed, on a global level, the concept of quality has specific temporal roots. As Kumar and Sarangapani argue, "the use of the term quality in educational policies has become significant since 1950, and it becomes more visible from 1960 onwards."⁵⁹ According to these authors, quality was linked to the democratic and egalitarian impulses of public policies at the time.⁶⁰ International agencies such as UNESCO showed interest in the concept of school quality as well. Towards the end of the 1960s, this organization approached the quality of education from the qualitative aspects of the pedagogical process. They pointed out that the qualitative emerged as another face of quantitative aspects (like student enrollment) measured according to the usual "standards."⁶¹

⁵³ María Teresa Flórez, *Análisis crítico de la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)* (Santiago: Consejo Nacional de Educación, 2013); María Teresa Flórez, "High-stakes Assessment Systems."

⁵⁴ Pasi Sahlberg, "How GERM is infecting schools around the world?" <https://pasisahlberg.com/text-test/> (accessed November 2019); Pasi Sahlberg, *Finnish Lessons 2.0: What can the world learn from educational change in Finland?* (New York: Teachers' College Press, 2015).

⁵⁵ GERM promotes the standardization of learning and school curriculums focused on subjects that have an impact on economic development and the implementation of accountability policies.

⁵⁶ Matthew Clarke, "The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 35, no. 4 (2014): 584-598.

⁵⁷ Robin Alexander, "Teaching for all? The quality imperative revisited", *International Journal of Educational Development* 40 (2015): 250-258. In 2011, an institution responsible for quality assurance in Chile was created called the Agencia de la Calidad <https://www.agenciaeducacion.cl/home/>

⁵⁸ William A. Haart, "The Qualitymongers", *Journal of Philosophy of Education* 31, no 2 (1997): 295-308.

⁵⁹ Krishna Kumar and Padma M. Sarangapani, "History of the Quality Debate", *Contemporary Education Dialogue* 2, no. 1 (2004), 2.

⁶⁰ The following studies provide background on the circulation of the concept of quality at an international level and its semantic properties: Krishna Kumar and Padma M. Sarangapani, op. cit; Padma M. Sarangapani, "Quality Concerns: National and Extra-National Dimensions", *Contemporary Education Dialogue* 7, no. 1 (2010): 41-57.

⁶¹ Clarence Edward Beeby, *Qualitative aspects of educational planning* (Belgium: UNESCO, 1969), 17. According to the author, this concern regarding the qualitative aspects of education was due to the expansion of school systems, that is, to greater enrollment. This phenomenon would lead, according to the document, to a worsening of education due to the expansion of school systems. UNESCO continues to use the notion

If we review scientific literature, the policy studies filed show that the concept of quality has been studied.⁶² This literature explores the conceptual frameworks for educational quality, recognizing the approach based on human capital and the approach based on human rights. In turn, Nickel and Lowe identify two discursive tendencies regarding the concept of quality, approaches they define as “quality movement” and “quality debate.” While the first trend raises the notion of quality linked to the measurement of results through standardized evaluations, the second trend refers to quality insofar as the complexity of pedagogical processes.

It is important to note that the literature based on speech analysis takes into account official documentation and articles in the press regarding contemporary educational policies.⁶³ This literature focuses on early and secondary education, with little attention paid to quality in schooling practices. While some research has reconstructed the historical trajectory of worldwide standardized evaluations,⁶⁴ the concept of quality has not been sufficiently analyzed from a historical perspective.

of quality and since 2000, has included it in its guidelines on education. In this regard, see: UNESCO, The Dakar framework for action (Paris, France: UNESCO, 2000).

⁶²The Tikly and Barrett paper provides a review of the literature on this field of study and on how the concept of quality has been used by transnational organizations. See: Leon Tikly and Angeline Barrett, “Social Justice, Capabilities and the Quality of Education in Low-Income Countries” *International Journal of Educational Development* 31, no. 1 (2011): 3-14; Jutta Nickel and John Lowe, “Talking of fabric: a multi-dimensional model of quality in Education”, *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 40, no. 5 (2010): 589–605.

⁶³ Alex Elwick, Jayne Osgood, Leena Robertson, Mona Sakr, Dilys Wilson, “In pursuit of quality: early childhood qualifications and training policy”, *Journal of Education Policy* 33, no. 4 (2017): 510-525; Marianne Fenech & David Wilkins, “The representation of the national quality framework in the Australian print media: silences and slants in the mediatization of early childhood education policy”, *Journal of Education Policy* 34, no. 6 (2019): 748-770; Ourania Filippakou, “The idea of quality in higher education: a conceptual approach”, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 32, no. 1 (2011): 15-28; Elise Hunkin, “Deploying Foucauldian genealogy: Critiquing 'quality' reform in early childhood policy in Australia”, *Power and Education* 8, no. 1 (2016): 35–53; Elise Hunkin, “Whose quality? The (mis) uses of quality reform in early childhood and education policy”, *Journal of Education Policy* 33, no. 4 (2018): 443-456; Elise Hunkin, “If not quality, then what? The discursive risks in early childhood quality reform”, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 40, no. 6 (2018): 917-929; Lesley Vidovich, “That Chameleon “Quality”: The multiple and contradictory discourses of quality policy in Australian higher education”, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 22, no. 2 (2001): 249-261; Kasja Weenink, Noelle Aarts and Sandra Jacobs, “Playing language games: higher education quality dynamics in Dutch national policies since 1985”, *Critical Policy Studies* 12, no. 3 (2017): 273-293.

⁶⁴ See: Christian Ydesen, “Educational testing as an accountability measure: drawing on twentieth-century Danish history of education experiences”, *Paedagogica Historica* 49, no. 5 (2013): 716-733; Patrice Milewski, Christian Ydesen and Karen E. Andreassen, “Mental testing and educational streaming in Ontario and Denmark in the early twentieth century: a comparative and transnational perspective”, *Paedagogica*

Few studies have carried out a historical analysis regarding quality's role in educational policies for schools. Furthermore, although the Chilean educational system has been studied as an extreme case in the application of neoliberal educational policies, the meanings attributed to the concept of quality and the uses of this term have not been investigated much. This paper contributes to filling this gap. Given the relevance of SIMCE in shaping education policy in the last three decades, this study aims to analyze the transformations in the concept of quality at the beginning of the privatization process (1985-1990) of the Chilean school system. The article's interpretative hypothesis is the following: the concept of quality underwent transformations in its meanings and uses over the period studied here. These changes represented the resolution of the debate surrounding the meanings of quality that had arisen over the previous period, generated amongst academics and political authorities. This research adopted Koselleck's conceptual history approach⁶⁵ that is guided by the anthropological primacy of language. Its main idea is that there are no experiences without concepts, nor concepts without experiences. We interpret this principle as follows: there are no political practices without concepts, nor concepts without practices to which they refer.

These proposed theories motivate the exploration of the meanings and uses of quality in the Chilean educational system. This study uses a corpus of sources made up of issues from the *Revista de Educación*, the official communication body of the Ministry of Education (MINEDUC), MINEDUC public technical documents, for example, technical brochures on evaluation systems, and MINEDUC internal documents related to the design and implementation of quality assessment systems. These sources also include documents related to educational quality such as circulars and reports, laws and decrees, as well as essays and books written during the period analyzed.

The analysis focuses on the meanings and uses of the concept of quality attributed to political authorities from 1985-1990. A period which ranges from the design of the SECE (*Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa*; Educational Quality Assessment System) until the first years of the SIMCE's implementation. This examination follows up on a previous study analyzing the meanings of quality that began to appear in Chilean

Historica 55, no. 3 (2019): 371-390; Christian Ydesen, "The international space of the Danish testing community in the interwar years", *Paedagogica Historica* 48, no. 4 (2012): 589-599.

⁶⁵ Reinhart Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Paidós, 1993); Reinhart Koselleck, *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social* (Madrid: Trotta, 2003). In addition, the idea of conceptual history raised by Koselleck has been used in educational history research. See: Xavier Laudo & Conrad Vilanou, "Educational discourse in Spain during the early Franco regime (1936-1943): towards a genealogy of doctrine and concepts", *Paedagogica Historica* 51, 4(2015): 434-454; Meiyao Wu, "Education and social selection in ancient China: semantics, conceptual transformation and social change", *Paedagogica Historica* 51, 3(2015): 247-263.

educational policy documents between 1979 and 1984.⁶⁶ During this time, quality was thought of as a school's effect on student learning, but those designing the testing posed that test scores were separate from the notion of quality. As this article will show, the meaning of quality will transform from what it was between 1979-1984.

Starting the historical reconstruction in 1985 also allows us to focus on the country's recovery period from the economic crisis that began in 1982. In those years, authorities struggled to solve the problems that had hampered the transition of schools to municipal management.⁶⁷ Additionally, in 1985 a significant increase was recorded in the number of subsidized private educational establishments throughout the country,⁶⁸ which accelerated the process of educational privatization.

The period we analyze concludes with the promulgation of the *Ley Orgánica Constitucional de Educación* (Constitutional Organic Law of Education; LOCE) which was enacted in March 1990 a few days after the end of the dictatorship. This law played a fundamental role in cementing the changes implemented in the Chilean school system during the authoritarian period.⁶⁹ At the end of the article, we include a table that summarizes the transformations in the meanings of the concept of quality during the period analyzed in this article.

VIII. Circulations and transformations in the concept of quality during the civil-military dictatorship

In the historical period on which this research focuses, the civil-military dictatorship promoted two processes for restructuring the school system. Starting from 1979 the participation of private actors in the management of educational establishments became

⁶⁶ This work is part of a doctoral thesis done by the main author of this article, which is part of a multi-phase project. This article analyzes the second stage of a historical inquiry of the concept of quality between 1979 and 1984. The scope of the project is to develop a critical interpretation of the role that quality has played in contemporary Chilean school policies and to look at these historical meanings through the prism of philosophical analysis, outlining their tensions and unexplored potentialities.

⁶⁷ Gerardo Jofré, *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena* (Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1988).

⁶⁸ Óscar Espinoza and Luis Eduardo González, *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile (1974-1989)* (Santiago: Documentos PIIE, 1993).

⁶⁹ Víctor Orellana, ed., *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual* (Santiago: LOM, 2018).

strongly fostered.⁷⁰ In 1980, municipalities began to manage elementary and secondary schools.⁷¹

In this context, during the first years of the 1980s, the concept of *quality* influenced the design and implementation of the Performance Evaluation Program (PER).⁷² The PER was presented as a "fundamental part of the decentralization process," with the objective of "measuring quality."⁷³ During the second half of the 1980s, the dictatorship put two systems into place to evaluate educational quality. Between 1985 and 1986, the SECE was designed to measure and control educational quality in the Chilean school system. The SIMCE replaced the SECE in 1988. The SECE can be seen as an "institutional father" to the SIMCE, and the documents we analyze in this article demonstrate its relevance in creating the meanings and uses of quality in Chilean schools. However, the SIMCE Commission, formed by the government in 2015, does not mention it in its historical review of standardized evaluations. Although academic literature refers to the SECE, it does not go into enough depth in conceptualizing *quality* in the Chilean school system. This paper attempts to reconstruct the transformations in the uses and meanings of *quality* during the transition between the SECE and SIMCE.

It is important to point out that in Chile's educational policies, quality appeared in the educational reforms promoted during Frei Montalva's government. A stage in which the notion of *mejora cualitativa* (qualitative improvement) was used in the school system.⁷⁴ This concept was associated with the challenge that the government would face once school enrolment increased. The reference to qualitative improvement arose as a counterpart to the notion of quantity, understood as achieving the goal of enrollment coverage. To prepare for this qualitative improvement, a new institutional framework was

⁷⁰ On March 5, 1979, Augusto Pinochet sent a letter to the Minister of Education, Gonzalo Vial. This letter accompanied the Presidential Directives on Education. With the publication of this set of documents in the newspaper *El Mercurio*, the military-civil dictatorship announced the guidelines for what would be a profound transformation of the education system. In this regard, see: "Directiva Presidencial sobre la Educación Nacional", *El Mercurio*, March 6, 1979; "Carta del Excmo. Señor presidente de la República General del Ejército Don Augusto Pinochet al Señor Ministro de Educación", *El Mercurio*, March 6, 1979.

⁷¹ Carmen Luz Latorre, Iván Núñez, Luis Eduardo González and Ricardo Hevia, *La municipalización de la educación. Una mirada desde los administradores del sistema* (Santiago: PIIE, 1991).

⁷² Programa de evaluación del rendimiento Escolar (the School Performance Evaluation Program) was a standardized test designed and applied through a state agreement with the Pontifical Catholic University, which was responsible for calculating the results and sending them to authorities. The team from the Catholic University in charge of the PER was coordinated by Erika Himmel and Nicolás Majlúf. The test was applied in a sample of schools in cities with more than 20,000 inhabitants. The cognitive domain items were multiple choice and those in the affective domain had Yes/No alternatives.

⁷³ MINEDUC, 1982 PER slideshow presentation.

⁷⁴ Qualitative improvement. See: Mario Leyton, *La experiencia chilena: la reforma educacional, 1965-1970* (Santiago: Centro de Experimentación, Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas, 1970).

created. It was composed of the National Evaluation System, the National Supervision System, and the Center for Improvement, Experimentation and Pedagogical Research (CPEIP). The latter was configured as the State institution that oversaw the school system's qualitative improvement, investigated pedagogical methodologies, and explored how to process the data collected from standardized tests. However, during the civil-military dictatorship, the concept of quality emerged strongly and had a multifaceted meaning.

At the time the PER was administered, *quality* had three layers of meaning: quality as a product of political regulations, that expressed the commitment to a new school system design that would ensure better education. Quality in terms of how a school affects student learning, and quality as a measure of academic performance.

It is important to note that the implementation of the PER sparked a debate about the conceptualization of quality, which both education experts and dictatorship officials engaged in. On the one hand, the team in charge of the design - researchers from the Pontifical Catholic University of Chile (PUC) - argued that the PER did not measure educational quality, but instead student performance, emphasizing that quality entailed a broader and more complex idea. On the other hand, ministerial officials publicly stated that the intention was to provide a mechanism to measure quality to differentiate school performance.⁷⁵ Budgetary reasons - and probably the tension its goals produced- led policymakers to replace the PER with new mechanisms for assessing educational *quality* in schools.

The disagreements between experts and civil officials during the dictatorship regarding quality represent the multiple disputes registered during this period regarding the meaning of education and the guidelines that the educational system should follow. The educational reform process was not without conflict. Rather, educational policies were the product of a complex negotiation process, mainly between civilians - the *Chicago boys*⁷⁶- and the

⁷⁵ Cristian Cox, ed., *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión* (Santiago: CIDE, 1985).

⁷⁶ A group of Chilean economists who during the 60s and 70s realized their graduate studies at the School of Economics at the University of Chicago and who assumed roles in the government during general Augusto Pinochet's dictatorship.

military.⁷⁷ While civilians advocated a radical neoliberal approach,⁷⁸ the military defended the maintenance of the Teaching State even if it was playing only a "minimal" role and was against a more extreme interpretation of the idea of educational freedom.⁷⁹

IX. "A broad, operational and flexible concept of quality": the SECE and the management of the new school market (1985-1987)

The last time PER was administered was in 1984. Afterward, almost two years passed where no educational reforms took place. Then in 1986 the ministerial document entitled the "Assessment of the Educational Quality Project"⁸⁰ proposed the implementation of the SECE. Indeed, in March 1987, the *Revista de Educación*⁸¹ reported on a pilot of this new evaluative mechanism, communicating that a sample of 300 schools around the country took the exam in November of 1986.⁸² This document expanded the selection criteria for this sample and also the number of students, teachers, parents, and

⁷⁷ As Pérez Navarro demonstrates, during the period of the civil-military dictatorship, there were various disputes and disagreements among the actors who were in charge of constructing educational policy. For example, a historiographic reconstruction shows that there were two competing sides during LOCE's elaboration process. On the one hand, the State's regulatory role in education and on the other, Educational Freedom as the basis for education. Sources show that, initially, a group of collaborators from the Regime - directly linked to the educational field - advocated the maintenance of the Teaching State in its minimal form. However, their proposals were rejected by the commissions that developed the Law. Towards the end of the 1980s, the majority of those developing the LOCE were focused on a staunch defense of Educational Freedom. In this regard, see: Camila Pérez Navarro, "Reconstrucción del proceso de elaboración de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza: actores, proyectos y disputas ideológicas. Chile, 1973-1990", *Espacio, Tiempo y Educación* 5 no. 2 (2018): 179-195.

⁷⁸ Camila Pérez Navarro and Andrés Rojas-Murphy, op. cit.

⁷⁹ Camila Pérez Navarro, op. cit.; Camila Pérez Navarro and Andrés Rojas-Murphy, op. cit.

⁸⁰ There are three valuable internal MINEDUC sources used to reconstruct the role of the SECE in conceptualizing quality over those years. See: Ministerio de Educación Pública, *Proyecto Evaluación de la Calidad de la Educación* (Santiago: National Administration Archive, Ministry of Education Fund, January 14, 1987); Ministerio de Educación Pública, *Informe Pronunciamiento acerca de las observaciones que sobre el Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SECE) hiciera la Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social (SECE)* (Santiago: National Administration Archive, Ministry of Education Fund, April 14, 1987); Ministerio de Educación Pública, *Informa acciones realizadas en materia de Evaluación de la Calidad de la Educación* (Santiago: National Administration Archive, Ministry of Education Fund, January 7, 1987).

⁸¹ "Nuevo Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación", *Notas y Noticias. Revista de Educación*, 144 (1987), p. 12.

⁸² It is interesting to note that the editorial in the same issue of the *Revista de Educación* proposed a conception of educational quality that approximated educational purposes which would be visible in the qualitative and quantitative aspects of the school system. At the same time, it stated that these aims should respond to the needs of the society in which the school is located. Prof. Rodríguez, M. S. Editorial. *Anhelos y expectativas. Revista de Educación*, 144 (1987) p.4.

guardians involved in this measurement.⁸³ The SECE was presented as a mechanism with more ambitious goals than the PER since it intended to cover primary and secondary school levels. It also presented other differences in scope and design. A document from the Ministry of Education further contrasted the PER with the SECE:

A fundamental difference with the PER, apart from the concept of educational quality adopted and the approach underlying the concept itself, is in the unit of analysis. The SECE opts for the educational establishment and considers different school types.⁸⁴

The PER focused its measurement exclusively on student performance. By contrast, the SECE expanded what was measured and included school types in the data measurements. That is, if the school was public, semi-subsidized by the State, or private, and the objective of comparing their performance overtime was made explicit.⁸⁵ Over the years, this allowed for comparisons to emerge as another defining feature of *quality*. The SECE also began to involve teachers and parents in feedback surveys on the educational establishment's performance.

Additionally, the MINEDUC handled SECE management. This change resulted in "lowering its implementation costs," which meant a "better use of the results and a higher level of commitment to the evaluation being carried out."⁸⁶ It was also related to the long-awaited goal of progressing towards educational modernization.⁸⁷ Modernization involved assigning a new role to MINEDUC, more focused on supervision and the task of ensuring the educational *quality* of public and private schools, facilitating educational freedom, and installing the subsidiarity principle in schooling.⁸⁸ A speech given in 1987 by Education Minister Sergio Gaete at the beginning of the school year highlights those aspects:

⁸³ The data generated in the SECE pilot contradicts what was indicated by Falabella and Ramos, who argue that the SECE faced technical and financial problems limiting it to only analyzing results from the PER. (See: Alejandra Falabella and Claudio Ramos, "La larga historia", p. 78).

⁸⁴ Ministerio de Educación Pública, *Informe Pronunciamiento*, 8.

⁸⁵ "Nuevo Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación", *Revista de Educación* 144 (1987), 13.

⁸⁶ Gaete, S. "Discurso del Ministro de Educación por la Inauguración del año escolar 1987", *Revista de Educación* 145 (1987): 5-13.

⁸⁷ Alfredo Prieto, *La modernización educacional* (Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica, 1983).

⁸⁸ Alejandra Falabella, "La seducción por la hipervigilancia."

One of the State's fundamental tasks in educational matters has to do with the quality of education, which fundamentally means the duty to adopt the necessary measures for ensuring compliance with the requirements for Primary and Secondary School levels.⁸⁹

In terms of how the new evaluation mechanism conceived quality, the SECE

adopted a broad, operational, and flexible idea of educational *quality*, whose main focus is each school. It considers five variables: student learning, teacher characteristics, instructional media, physical buildings and school real estate, and the characteristics of the educational community.⁹⁰ Educational *quality* was associated with a range of factors that could account for a school's productivity, such as "the result of a production function."⁹¹ In this way, the SECE would guarantee enough flexibility so that data on quality indicators could be collected from any educational establishment. This characteristic was also reflected in the decision not to include preconceived standards for desired performance by school, nor the definition of an ideal school model, as we can read in this excerpt of a report published by the Ministry of Public Education:

The SECE has not defined ideal standards, nor a school prototype, which is theoretically the one that offers the best possible educational quality. It will empirically determine an initial baseline (first measurement) from which to take a chronological series of measurements, allowing for changes between the different measurements to be determined.⁹²

Therefore, it does not involve thinking of a school model but of providing initial data collection on educational establishments. This data would allow for the comparison of school performance. At a conceptual level, this decision meant choosing an empirical concept of *quality* (operational and measurable), forgetting the ideal and pedagogical nature of education. It is interesting because it does not immediately set standards⁹³ or make comparisons with other school systems, such as the PISA.

⁸⁹ Sergio Gaete was the minister who promoted subsidized education after its stagnation in 1984. For his purposes, quality measurements in education were needed to strengthen the market and consolidate municipalization. See Gaete, *Discurso del Ministro de Educación por la Inauguración del año escolar 1987*, op. cit.

⁹⁰ Ministerio de Educación Pública, *Proyecto Evaluación*, 1.

⁹¹ Ministerio de Educación Pública, *Informe pronunciamiento*, 1.

⁹² Ministerio de Educación Pública, *Informe pronunciamiento*, 1.

⁹³ As currently happens with standardized tests. For example, through the creation, recently, of a "performance category" proposed by the Agencia de la calidad (Agency on Quality) <https://www.agenciaeducacion.cl/evalamientos/categoria-de-desempeno/>

However, acknowledging that there are different approaches to operationalizing quality in education, these concepts were defined for the SECE by those managing the school system. Its purpose was to determine the quality of an educational service being offered and conveniently disseminate the information produced, supporting decisions to improve the system. In this sense, the meaning of quality pointed towards aspects of effectiveness and efficiency in the system, being "functional for the purposes of planning and supervision, according to the position the Ministry of Education has recently assumed in its decentralization policy."⁹⁴

It is important to note that, with the design and introduction of the SECE, the dictatorship saw the performance results of standardized tests as useful feedback for improving educational practices. This aspect was formative, its purpose was not to sanction but to support improvement measures. In addition, the MINEDUC report emphasized that the student was at the center of the teaching-learning process.

This concept of quality allowed for the idea of education as a service where educational institutions could be differentiated from one another and would require improvements and adjustments in various aspects. The creation of new private schools that were partially financed through state subsidies fed into this concept, as families could then choose these schools. The concept of education as a service delivered under market regulation with state supervision also meant directing resources well- one of the meanings of *quality* that emerges is related to efficiency. The following quote illustrates this point:

It is precisely the educational process and in particular, its quality, that the State should concentrate its special attention on... After the transfer process is completed, the Ministry of Education will be especially concerned about the quality of education over the course of this school year.⁹⁵

Likewise, it is interesting to point out an internal semantic contradiction that emerges in the document. Despite wishing to propose a broad concept of educational quality, the Report states that "any concept that wants to be operative will be necessarily restrictive and the SECE does not break free of this restriction."⁹⁶ Therefore, despite proposing breadth as an essential feature characterizing educational quality, the MINEDUC admits that to operate, it has restricted its ideas of quality. Therefore, the concept of quality, understood as described here, offered a useful rhetorical force for implementing changes in the developing school system over those years.

⁹⁴ Ministerio de Educación Pública, *Informe pronunciamiento*, 2.

⁹⁵ Sergio Gaete, "Discurso del Ministro de Educación por la Inauguración del año escolar 1987", *Revista de Educación* 145 (1987), 14.

⁹⁶ Ministerio de Educación Pública, *Informe Pronunciamiento* 2.

In 1987, Chester Finn⁹⁷ published an article in Chile that allows us to apply an interpretative framework to the SECE's idea of quality. The article argued in favor of searching for new ways of measuring student performance and the educational establishment. Finn regretted that, up until that moment, the focus had been on measuring aspects that related poorly to student performance, asking for:

the creation of new indicators for parents and the State to understand a school's performance concerning the learning standards to be met (...) The indicators are essential forms of consumer information. Moreover, these work as diagnostic instruments. All stakeholders - students, parents, teachers, distant policymakers - have the right to receive updated information on a school's educational performance.⁹⁸

Therefore, they needed to develop new ways of measuring a school's effect on student performance. This is evidence of a link between the semantics of quality and the idea that stakeholders should receive quality measurement results. The same ministerial report from the SECE included parents among the users of this information "so that they can make informed decisions".⁹⁹ The military-civil dictatorship promoted the idea of parental choice in choosing educational establishments. Given this, one of the plausible objectives of the new evaluation mechanism - although not explicitly stated - was to facilitate the process of parental choice by providing more information, showing differences between schools, and implementing a management logic responsive to an educational establishment's efficiency.

During this period, other speeches expanded on the idea of educational quality based on the complexity of a school's pedagogical mission.¹⁰⁰ However, government authorities

⁹⁷ Chester Finn, "La educación ingresa al mercado", *Facetas* 2 (1987): 39-42. Chester Finn was a key advisor to the United States Secretary of Education from 1985 to 1988. It is worth mentioning that in the 1980s, the United States and the United Kingdom proposed educational reforms similar to those in Chile. Regarding the notion of quality in the US report, see: The National Commission on Excellence in Education, *A nation at risk* (USA, 1983). This report argues that the commission had the mandate to examine the quality of education in the United States and to make a report to the nation (see page 6). A sample of how the concept of quality was circulating in the attempt to reform the educational systems of some countries.

⁹⁸ Chester Finn, "La educación", 42.

⁹⁹ Ministerio de Educación Pública, *Informe Pronunciamiento*, 5.

¹⁰⁰ Gabriel Castillo Inzulza was a teacher and intellectual who helped formulate Chilean educational policies. He worked for many years in Chile's Ministry of Education, participating in the Educational Reform of 1965 and in the founding of the Center for Improvement, Experimentation and Pedagogical Research (CPEIP). In 1997 was awarded the National Prize of Chilean Educational Sciences. In 1987, he published a document with the CPEIP entitled "La calidad de la educación en la escuela." In this text, Professor Castillo elaborated an idea of educational quality characterized by complexity, closely related to the social and pedagogical mission of the school that emerges from an awareness of the school's aims and

adopted those meanings of quality related to production, effectiveness and efficiency, comparing performance.

In summary, during the design and application of the SECE, political authorities took quality into account more explicitly. Government institutions made an effort to conceive of a broad, operational, and flexible notion of quality. This effort is apparent starting from the SECE's conceptual proposal to its design and how it differed from the PER. These elements showed a semantic variation in the concept of quality, whose main objective was measuring quality in terms of educational effectiveness, efficient planning purposes, and supervision of the system. This goal was pursued from the paradox of wanting to propose a broad concept of quality and at the same time narrowing its meaning. All of this happened despite the report saying that it would place students at the center of educational actions.

X. Publishing and comparing quality: the SIMCE and the consolidation of the educational market (1988-1990)

As previously mentioned, application of the SIMCE began in 1988. In March of that year the then Minister of Education, Juan Antonio Guzmán, said, "the main objective is to ensure that children and young people obtain the best possible education, within the framework of the resources available for this purpose."¹⁰¹ For authorities at the time, improvement required "having a system for evaluating student's educational quality, which effectively guides our actions for raising educational levels."¹⁰² The evaluation of *quality* would be crucial towards completing that goal since it would help guide actions to raise educational levels and implied that only certain types of information were needed to improve education.

A few months later, in July 1988, the *Revista de Educación* published a speech by Minister Guzmán, where he presented the SIMCE as a new mechanism for assessing educational quality:

It is certainly not simple to approach the complex concept of educational quality; perhaps the most important conceptual complexity comes from the fact that society itself defines better education. These social definitions are often imprecise and difficult to quantify.

purposes. In this way, Castillo's text represented a different idea regarding the concept of quality inside State educational institutions.

¹⁰¹ Juan Antonio Guzmán, "Supervisión, apoyo y evaluación", *Revista de Educación* 154 (1988), 16.

¹⁰² Juan Antonio Guzmán, "Supervisión, apoyo y evaluación", 16.

Hundreds of variables interact in the educational process, both external and internal, to the educational unit, which ultimately qualifies the result of this process.¹⁰³

Analyzing this text allows us to observe the emergence of a conceptual tension. The complexity of educational *quality* was recognized as its definition corresponds to society, its plurality of interests, and deliberative procedures. At the same time experts deemed social approaches to quality as inaccurate because they could not quantify them. In his speech, the Minister elaborated on the conceptualization of educational quality assumed by the MINEDUC in the following way:

Improving the quality of education is equivalent to obtaining a better result in the educational process; however, the result to be improved is made up of several aspects, each of these aspects having different relative importance for each educational agent.¹⁰⁴

The graph that accompanies this report (see Figure 1) shows the shift in the definition of quality: it no longer referred to the educational process but to the results obtained by operationalizing quality estimators. As a result, it was necessary to take the additional step of making the measurements available to society. The SIMCE was the mechanism that would accomplish this function, as illustrated by the following quotation:

To optimize the quality of education, the Ministry is working on designing and implementing an instrument to measure this quality to scientifically determine the level of educational quality in Chile.¹⁰⁵

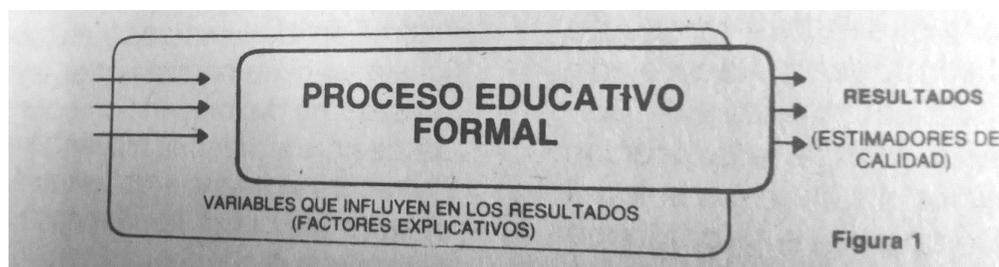


Figure 1. Diagram for the definition of quality in the SIMCE. This photograph was taken from the article by Patricia Legües Slavich, “SIMCE. Una contribución del Ministerio de Educación para mejorar la calidad de la educación”, *Revista de Educación* 159 (1988), 47.

¹⁰³ Juan Antonio Guzmán, “Mejorar la educación chilena: una tarea de todos”, *Revista de Educación* 158 (1988), 34.

¹⁰⁴ Juan Antonio Guzmán, “Mejorar la educación chilena: una tarea de todos”, 34.

¹⁰⁵ Juan Antonio Guzmán, “Mejorar la educación chilena: una tarea de todos”, 34.

This photograph shows how the concept of *quality* was configured as a network of inputs (financial, material, and human resources), processes (pedagogy, curriculum, management models, and mechanisms) and outputs (learning outcomes, skills, and values), with a clear emphasis on outcomes. The five macro indicators MINEDUC used to measure quality were: 1) achievement of academic objectives 2) personal development 3) acceptance of educational work 4) school efficiency 5) coverage. These estimators appeared in the technical brochures intended to introduce the SIMCE to teachers and principals in 1988.¹⁰⁶

In November 1988, an editorial in the *Revista de Educación* announced the first implementation of the SIMCE. The start of the editorial recalled that it helped to aid "administrative decentralization, subsidy policy, and [the] supervision system."¹⁰⁷ Based on these policies, it was established that "the Ministry of Education assumes, as its main task, the assurance of the educational quality received by the school population."¹⁰⁸ This quote presents the concept of quality as a decentralized service where the MINEDUC supports semi-private schools through subsidies.

The SIMCE, then, was designed as a set of instruments whose purpose was "to obtain and measure quality estimators at the school level,"¹⁰⁹ formulated as "an essential part of the educational improvement cycle."¹¹⁰ The first application of the SIMCE measured the attainment of knowledge in the subjects of Spanish and Mathematics.¹¹¹ And, through self-reported questionnaires, information was obtained on student's personal development, the level of parent, student, and teacher satisfaction for the education provided, and an educational establishment's internal efficiency.¹¹² According to educational authorities of the time, educational *quality* measured in the SIMCE was

¹⁰⁶ Ministerio de Educación Pública, *Folleto técnico para profesores y directores* (Santiago: MINEDUC, 1988); Ministerio de Educación Pública, *Manual de interpretación de resultados y orientaciones pedagógicas* (Santiago: MINEDUC, 1988).

¹⁰⁷ Patricia Legües Slavich, "SIMCE. Sistema de Medición", 3.

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ Patricia Legües Slavich, "SIMCE. Una contribución del Ministerio de Educación para mejorar la calidad de la educación", *Revista de Educación* 159 (1988), 47.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Lorena Meckes and Rafael Carrasco, "Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile", *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 17, no. 2 (2010): 233-248.

¹¹² Patricia Legües Slavich, "SIMCE. Una contribución", 47.

"subjective," since "each person ranks the quality indicators differently according to their values."¹¹³

There is a contradiction between the desire to scientifically measure a school's educational *quality* and recognizing the role subjectivity plays in defining *quality*. This contradiction encapsulates the complexity of measuring a school's educational output. The editorial text continues, "the SIMCE provides the necessary information for each educational agent, according to its weight of quality estimators... to precisely analyze educational situation[s]."¹¹⁴ Quality analysis is framed in terms of quality estimators, that is, educational quality is estimated, approximate. This estimation provided a limited amount of information on which to weigh educational outcomes. In fact, the CPEIP published a report in its journal, *Serie de Estudios* in 1989 that gathered expert opinions on the estimators and explanatory factors for measuring the school system's educational quality. These experts formulated the five most important variables for estimating quality: student achievement of educational objectives, the number of students enrolled compared to students who have dropped out, opinions about student work from educational actors, and the acceptance of management practices in education.¹¹⁵ As Schiefelbein points out, the "SIMCE collected the same objectives as the PER, but added new quality estimators, through the acknowledgment of educational work (opinion surveys for parents, teachers, and students) and efficiency (promotion rates and length of studies)."¹¹⁶ The purpose of collecting these results was to support decentralized school administration and provide background information for educational actors. As a result, in 1989, principals and teachers received their performance results by subject and class. In addition, there was information compiled regarding a school's performance compared to the results obtained by other similar educational establishments.¹¹⁷

MINEDUC's first application of the SIMCE in November 1988, and the dissemination of its results in 1989 opened the way to a series of articles in the *Revista de Educación* that reflected on educational *quality*. In April, July, and November 1989, three articles were

¹¹³ Ibid, 48.

¹¹⁴ Patricia Legües Slavich, "SIMCE. Sistema de Medición." 3.

¹¹⁵ The last two variables highlight the voice of actors as the users of educational services. In addition, the same report provides a review of Chilean educational abstracts which identified 115 explanatory factors for the estimators of a school's educational quality. See: CPEIP, *Estimadores y factores explicativos para un modelo de medición de la calidad de la educación: opiniones de expertos* (Santiago: CPEIP-OEA, 1989).

¹¹⁶ Ernesto Schiefelbein, "Análisis del SIMCE", 248.

¹¹⁷ Ibid., 251-253. The author maintains that MINEDUC's management of the SIMCE raised doubts about its technical capacity to carry the test out. One solution was to establish an agreement with the Catholic University. Applying the test alternately between the MINEDUC and the Catholic University reduced the SIMCE's cost by 33%.

published with very telling titles: "The quality of education in our time,"¹¹⁸ the "Quality of education. A preliminary reflection,"¹¹⁹ and "Improving the quality of education."¹²⁰ These articles raised an idea of educational *quality* linked to the responsibility to educate new generations, education as an activity that gives meaning to existence, and as a moral duty. From these conceptualizations, one of the articles raised issues that were critical to the SIMCE's design:

For all those involved in the educational task, diagnosing the status of quality in terms of academic and emotional achievements, acceptance of educational work, and system coverage is not enough. It is much more relevant to ask why objectives are not achieved and what can be done to achieve them.¹²¹

Despite these critical issues, SIMCE results were closely linked to a political discussion regarding the subsidy of private education. Gerardo Jofré¹²² wrote a working document in April 1988 for the Ministry of Finance entitled "The system of subsidies in education: the Chilean experience." In this text, the concept of *quality* was associated with how subsidies were provided to public and private schools and how efficiently resources were used. This document symbolically represented the fusion between educational quality and the transformation of the Chilean school system into a quasi-private educational market. Throughout the document, the argument regarding the concept of *quality* is related to the justification of the State's fiscal expenditure on subsidies as the best option for the school system. This line of argument about the conception of quality "means that for self-classification to exist... it must be admitted that subsidized education will be lower in quality than private schools... if this difference did not exist, no one would attend private schools."¹²³

The underlying logic of this text refers to *quality's discriminatory power*. Being able to have performance results implies a differentiation between schools, especially between municipal, partially state-subsidized private schools, and private education. From a purely economic perspective, both municipal schools and subsidized private schools should

¹¹⁸ Sergio Maltés, "La calidad de la educación en nuestro tiempo", *Revista de Educación* 165 (1989): 32-36.

¹¹⁹ Baruch Belmar, "Calidad de la educación. Una reflexión preliminar", *Revista de Educación* 168 (1989): 13-18.

¹²⁰ Judith Araya, "Mejoramiento de la calidad de la educación", *Revista de Educación* 172 (1989): 44-46.

¹²¹ Sergio Maltés, "La calidad de la educación", 32.

¹²² Gerardo Jofré was an advisor during the 1980s to Hernán Büchi, the Chilean Minister of Finance between 1985 and 1989. In that role he was in charge of government policy and budgets.

¹²³ Gerardo Jofré, *El sistema de subvenciones*, 213.

remain lower in quality, otherwise, no one would choose private schools as there would be no incentives for this choice. Although expressed as a theoretical hypothesis, this logic reveals a meaning of quality related to the ability to discriminate between which schools perform better than others. This idea of quality is performative because it affects not only how education is conceived, but also the design of school systems, and parent choice.

These findings show the close link between the concept of quality and the Chilean educational system's privatization policies during those years. While in the first half of the 1980s, the link between quality and the educational market was declarative in nature, it was not yet accompanied by substantive decisions.¹²⁴ We found that during our historical reconstruction of the evolving concept of quality, those concepts were key to managing the incipient educational market.¹²⁵

MINEDUC designed the SIMCE to scientifically determine educational quality and enable discrimination among schools. However, there was one more way to impact the privatized school system- the release of SIMCE results to the public. This became a reality through the LOCE (Constitutional Organic Law of Education) promulgated on March 7, 1990, and published on March 10 of the same year, the last day of the military-civil dictatorship. Article 19 of the new Constitutional Organic Law of Education established that:

The Ministry of Public Education shall compile statistics on its results, by region, and by educational establishment, which shall be published in any of the newspapers of national or regional circulation and also be posted in visible places in each evaluated establishment. In any case, the publication will include the individual identification of students.¹²⁶

¹²⁴ Alfredo Prieto, *La modernización educacional*.

¹²⁵Privatization and commodification of education are two features of the Chilean school system. In this regard, see: Alejandro Carrasco and Helen M. Gunter, "The "private" in the privatization of schools: the case of Chile", *Educational Review* 71, no., 1 (2018): 67-80; Diego Santori, "Public narratives under intensified market conditions: Chile as a critical case", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 39 no. 1 (2018): 53-68; Antoni Verger, Clara Fontdevila and Andrián Zancajo, *The privatization of education: a political economy of global education reform* (New York: Teachers College Press, 2016); Alejandra Falabella, "Performing school: The effects of market & accountability policies", *Education Policy Analysis Archives*, 22 (2014). The concept of quality, in light of these research findings, was a notion that functioned as a hinge between privatization and commodification.

¹²⁶ Law number 18,962, March 10, 1990.

With this article of law¹²⁷ SIMCE results, officially became a "traffic light" that signaled the quality of the Chilean educational system, just as Vial had proposed in 1984.¹²⁸ Quality assumed an appreciative meaning- the ability to discriminate between and show performance differences among schools. In this way, parents and guardians would have valuable information when exercising their right to choose the best school for their children.¹²⁹

XI. Conclusions: layers of meaning and transformations in the concept of quality regarding schooling

The interpretative hypothesis that guided this article is the following: the concept of quality underwent transformations in its meanings and uses over the period studied here. These changes (summarized in the table below) represented the resolution of tension in the meanings of quality that had arisen in the period from 1979-1984. The change in the meanings and uses of the concept of quality first occurred with the association of quality with the measurement of educational results. This solved the tension between the measurement of student achievement (through PER testing) and a broad notion of quality. The second change was the diffusion of these results to the public. This was in connection with the introduction of school choice policies for parents as they needed information when choosing the best school for their children.

What elements does this historical reconstruction provide to empirically support our hypothesis? The brief time in which the MINEDUC implemented the SECE was a key moment in developing the concept of quality in the history of standardized evaluation mechanisms in Chile. The SECE represented the experimentation with a new way of conceiving educational *quality* based on an operationalized and systemic approach. The exclusive measurement of student performance was abandoned, and attempts were made to provide data that would account for other elements of school activities. This experimentation carried out by MINEDUC work teams and not by external technicians (As was the case for PER.), involved a new design for evaluating quality, how to operationalize it, and defining new goals. This process, then, opened the way for the SIMCE which proposed an equivalence between quality and the results obtained through

¹²⁷ LOCE has been seen by many authors as the educational system's anchor. It was designed during the dictatorship and implemented during Chile's return to democracy in 1990. See: Víctor Orellana, ed. *Entre el mercado gratuito*.

¹²⁸ Gonzalo Vial was Chile's Minister of Education between 1978 and 1979. He stated this about the PER's role in the Chilean school system. See Cristian Cox, ed., *Hacia la elaboración*.

¹²⁹ The paper by Aubry & Dorsi problematizes the role of private actors in the educational field, in relation to parent's freedom of choice to choose schools. See: Sylvain Aubry & Delphine Dorsi, "Towards a human rights framework to advance the debate on the role of private actors in education", *Oxford Review of Education* 42, no. 5 (2016): 612-628.

evaluation instruments. This shift from performance measurement to the focus on quality, its operationalization and measurement, and its equivalence with test results meant ignoring the conceptual tension between school performance and educational quality which marked the years before 1985. This led to a simplification of the concept of quality, as we have documented in this article. In the context of these conceptual decisions and the redesign of evaluation systems, other meanings of quality were excluded. For example, Gabriel Castillo's vision elaborated in 1987, which incorporated dimensions linked to school's pedagogical missions.

The transformation in the meanings of quality took into account planning and supervision purposes for the newly transformed school system. It also included the need to have publicly available data allowing for discrimination between schools thus, facilitating parent choice of educational establishments. Therefore, quality - conceptualized according to this approach- became a useful concept for accompanying the idea of making test results public so that parents could choose the best school for their children.

Although there had been glimmers of it in 1983,¹³⁰ this idea of quality was put into practice in 1990 with the publication of the LOCE.¹³¹ Conceptual history shows that quality is a concept that caused an educational transformation in Chile, leaving a legacy that is still in force. For example, in 2009, the General Education Law established the creation of a Quality Assurance System, which was consolidated in 2011, with the creation of the Educational Quality Agency. In this way, the concept of quality began to have an impact on the Chilean school system over time, which configured a new horizon of expectations regarding schooling practices. These examples show the impact and legacy of *quality* that we have reconstructed. The concept of quality impacted both Chile's political and societal spheres. In this way, it was used to express the need for improved education, with scarce regard for what its definition entailed.¹³²

This article also portrays the development of other historical research around the concept of quality. For example, it provides comparative research that identifies the genesis in the uses and meanings of the concept of quality in different national contexts and also makes comparisons of the meanings, purposes, and uses of these ideas in educational policies.

¹³⁰ Using the concept of quality in school choice was raised by former Minister of education Alfredo Prieto. See: Alfredo Prieto, *La modernización educacional*.

¹³¹ During the implementation of the PER, the results were sent in a sealed envelope to the schools. See: Alejandra Falabella, *La seducción por la hipervigilancia*, p. 167, note 4.

¹³² A few examples of the impact and consequences the concept of quality has had: The first is the use of the concept of quality by the so-called Penguin Revolution (*Revolución Pinguina*) in 2006. It is still paradoxical that the demands of the movement were for quality and equality of the educational system. Quality was seen as something positive, but it was thought of differently than how educational policies understood it. The second example is the notion of Holistic Quality in the recent New Public Education Act (2017). The dispute for the meaning of quality is still in development and open.

Additionally, it would also be interesting to develop a conceptual history of quality regarding international organizations (such as UNESCO, OECD, among others) and to analyze their role in the design of contemporary educational policies.

Summary table of the transformations in the meanings of the concept of quality

Evaluation mechanism	Meanings of quality	Purposes	Public Uses of the results
1980-1984	<p>Educational quality as a school's effect on student learning.</p> <p>Educational quality was independent from student performance.</p>	<p>Communicate school performance to the authorities to support the supervision of the school system.</p>	<p>Preparation of reports for authorities; results delivered to schools in an envelope.</p>
SECE 1985-1987	<p>Quality as a broad, operationalized, and flexible concept.</p> <p>Quality as the differences between schools through data measurement (The comparative power of quality.).</p>	<p>The SECE as a tool for measuring and controlling educational quality.</p> <p>To guide decision-making and indicate the conditions that would contribute to progressive improvements in education.</p>	<p>The intention was to inform the MINEDUC and authorities as well as parents and guardians. The dissemination of pilot results was not implemented.</p> <p>Scores were used to measure effectiveness, efficiency, and to make performance comparisons.</p>

SIMCE 1988-1990	<p>quality equaled performance results.</p> <p>Quality as a network of inputs (financial, material and human resources) and outputs (learning outcomes, skills and values).</p>	<p>To support the planning and management of the school system and for educational improvement.</p>	<p>The 1990 LOCE legally establishes the publication and dissemination of the results in the press.</p> <p>The use of quality to support parental choice in the educational market.</p>
-----------------	---	---	---

11.1 Paper N. 3 Calidad educativa: una hermenéutica crítica de la producción legislativa chilena

Autor: Carmelo Galioto

Enviado a la revista Educacao & Sociedade el 16 junio 2020

En revisión por los evaluadores

Indexación: Scopus Q3

Calidad educativa: una hermenéutica crítica de la producción legislativa chilena

Resumen: El paper desarrolla una hermenéutica crítica del modo en que las leyes del Estado de Chile han planteado la calidad educativa para el sistema escolar entre 2009 y 2019. El enfoque adoptado permite reconocer los siguientes ejes temáticos asociados a la noción de calidad: el aseguramiento de la calidad; concepciones sustantivas de la calidad; la calidad como funcional a la elección de escuelas y a la vez como calidad integral en la propuesta de Nueva Educación Pública. El estudio reconoce ambigüedades entre una comprensión evaluadora y castigadora de la calidad y otra que apunta a construir capacidades en los establecimientos educacionales. Además, hay una aproximación a la calidad centrada en marcar diferencias entre colegios que entra en disputa con una aproximación de calidad integral.

Palabras claves: Calidad -Legislación escolar -Sistema escolar -Hermenéutica

Introducción

El propósito de este artículo es proporcionar una interpretación crítica de los modos en que las leyes del Estado chileno han planteado la noción de calidad educativa.

Como plantea el título del estudio de CONTRERAS Y GALLEGO (2013), la calidad educativa se ha convertido en el curso de los años en “la madre de todas las batallas” tanto de la política, como de la sociedad chilena. A nivel internacional, desde el 2000, la calidad educativa es planteada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En consecuencia, hay estudios que abordan el problema de los significados de la noción de calidad a partir de los planteamientos de estos objetivos (ALEXANDER, 2015; UNTERHALTER, 2019); existen también estudios de tipo comparativo que dan cuenta de cómo el enfoque del aseguramiento de la calidad se ha instalado en las políticas educativas de países muy diversos entre sí como son China, Brasil y Rusia (KAUKO; RINNE; TAKALA, 2018). En este contexto, Chile se configura como un interesante caso de estudio, ya que el Estado chileno adoptó la noción de calidad muchos años antes respecto al escenario internacional¹³³.

Ahora bien, desde el estudio de las políticas públicas, algunas investigaciones han planteado la relevancia de aclarar los significados del concepto de calidad en educación (BIPUTH; MCKENNA, 2010; GAGNON; SCHNEIDER, 2019; NIKEL; LOWE, 2010; TIKLY, 2011). Uno de los argumentos clave de estos estudios es que la calidad educativa

¹³³ En 1986 se instituyó el Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa (SECE); en 1988 el SECE se sustituyó por el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE); todavía vigente)

es un concepto multidimensional que presenta varias facetas y que requiere, para el diseño de políticas educativas, encontrar un equilibrio entre aspectos de la calidad que pueden parecer contradictorios o en tensión. Respecto a esto, la investigación de Biputh y Mckenna (2010) muestra la importancia de adecuar los instrumentos de evaluación a la diversidad de objetivos y dimensiones involucrados en la noción de calidad.

Si ponemos atención a la producción relativa a Chile, las investigaciones se han concentrado en el estudio y problematización de las reformas educativas de los años 1990 (BRUNNER, 1994; COX, 2003). Además, ciertas líneas de investigación señalan que las políticas educativas han sido diseñadas e implementadas en continuidad entre las políticas de la dictadura y las opciones políticas de los gobiernos democráticos (PICAZO, 2010).

En los estudios más recientes hay algunas referencias indirectas a la noción de calidad (COX, 2012; FALABELLA, 2015a; FALABELLA; RAMOS, 2019; HERRERA et al., 2018). Sin embargo, no se proporciona una interpretación de la noción de calidad en los años más recientes de las políticas educativas. Además, varios estudios, vinculan estas políticas a la adopción del enfoque neoliberal en educación (BELLEI, 2015; 2007; FALABELLA, 2015a; HERRERA et al., 2018; PALACIOS et al., 2020). Otra línea de investigación ha abordado el tema de la medición y evaluación de la calidad problematizando sus premisas y sus efectos en el sistema escolar chileno (FLÓREZ, 2016; FLÓREZ; OYARZÚN ,2016). Finalmente, Oliva (2010) proporciona una valiosa reconstrucción histórica del entramado de la racionalidad subyacente a las políticas educativas chilenas desde hasta 2009.

Teniendo en cuenta estas aproximaciones científicas, el presente artículo busca complementarlas mediante el desarrollo de un estudio hermenéutico crítico que ayude a explicar y comprender los ejes temáticos asociados a la calidad educativa, en cuanto objetivo estratégico de la producción legislativa de los últimos diez años. Si se asume la premisa que el concepto de calidad es uno de los objetivos clave de las políticas educativas contemporáneas (CLARKE, 2014), resulta relevante poner el foco analítico en dicho concepto. De este modo, el artículo construye conocimiento acerca de un tema importante para las políticas educativas, desde un caso con características distintivas respecto de otros contextos y en un periodo histórico muy reciente.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección, se presenta del enfoque metodológico que inspira el análisis de este estudio. Luego, se planteará una interpretación crítica de la noción de calidad educativa tal como emerge desde la legislación producida entre 2009 y 2019. Finalmente, se desarrolla una sistematización de los ejes temáticos asociados a calidad educativa y se discutirán las limitaciones fundamentales y las potencialidades de los ejes temáticos identificados.

Enfoque metodológico

Ball (2015) plantea la analogía entre *policy* y texto, y entre *policy* y discurso, reconociendo que las políticas son siempre interpretables e interpretadas por los actores que las implementan. En el presente artículo se parte de esta analogía y de ahí se toma como guía teórico del análisis la definición de texto y de discurso ofrecida por Ricoeur: por una parte, el texto que se manifiesta en un discurso se despliega como un evento (esta ley, sus proposiciones, su fuerza coercitiva, el conjunto de regulaciones que implica). Por otra parte, este evento encierra siempre, para Ricoeur, significados, puesto que mediante el proceso de comprensión de lo que ha sido dicho en el texto y en el discurso, estos últimos refieren a implicancias nuevas (RICOEUR, 2000).

El presente estudio utiliza una específica ventaja heurística del enfoque de Ricoeur: la combinación del desarrollo de una narración de tipo histórico (RICOEUR, 2010) con una dimensión crítica que interroga las fuentes tomando en cuenta las posibles interpretaciones y perspectivas para mostrar los límites, nudos críticos y posibilidades del concepto de calidad educativa.

En este sentido asumo los argumentos que Ricoeur plantea respecto de la tarea de la hermenéutica crítica, pero adaptándolos al objeto estudio¹³⁴ de la calidad educativa. En una vertiente negativa¹³⁵ de la crítica, se trata de “denunciar las formas abiertas o disimuladas” (RICOEUR, 2010, p. 393) en que los significados vigentes de la calidad influyen en el ámbito de la educación escolar, para plantear límites teóricos a su pretensión de validez. Por otra parte, desde un modo positivo, se trata de reconocer las tensiones y potencialidades de los significados de calidad que indican sus posibilidades de desarrollo en el ámbito de la educación.

Para llevar a cabo este enfoque, el análisis de las fuentes se desarrollará en torno a los siguientes procedimientos. El primer paso corresponde al estudio de los documentos legales y gubernamentales, que implica en palabras de Ricoeur “el deseo de clarificar, de explicitar, de desplegar un conjunto de significaciones consideradas oscuras para una mejor comprensión del interlocutor” (RICOEUR, 2010, p.446); este paso consiste en identificar el grupo de enunciados de las fuentes legales que recurren al término calidad, describir sus significados y establecer relaciones entre los distintos documentos.

El segundo paso, supone la confrontación de la lectura anterior con aproximaciones al problema de la calidad educativa producidas por otras investigaciones teórico-empíricas.

¹³⁴ Ricoeur en su obra *La memoria, la historia y el olvido* (2010) utiliza la expresión hermenéutica crítica respecto a la operación historiográfica con sus pretensiones de poder conocer de manera absoluta el sentido de los eventos y acontecimientos.

¹³⁵ Ricoeur plantea dos significaciones maestras de la crítica (RICOEUR, 2010, p.392) con los términos de negativo y positivo.

Esta etapa aplica el instrumento hermenéutico del distanciamiento (RICOEUR, 2000 p.95) para tomar en cuenta comprensiones alternativas que consideran las producciones legales como expresiones de estructuras políticas imbuidas de presupuestos ideológicos.

El tercer paso consiste en avanzar una interpretación de los significados de calidad y qué tipo de relación hay entre ellos: se trata de “dotar a la interpretación asumida de argumentos plausibles, posiblemente probables” (RICOEUR,2010 p.446). Este es el momento en que emergen tanto los límites fundamentales, como las potencialidades que los textos muestran en torno al concepto de calidad.

Esa metodología se aplicará a un corpus de textos legislativos producidos entre 2009 y 2019. Esta decisión se justifica por la relativamente numerosa producción normativa que se ha promulgado en Chile y que ha reconfigurado el sistema escolar. Por lo tanto, es relevante estudiar dicha producción para comprender cómo se aborda el concepto de calidad. La periodización escogida se debe al hecho que en el 2009 se promulga una Ley General que deroga la Ley Orgánica de Educación que había sido diseñada en la segunda parte de los años ochenta y que fue publicada al comienzo del régimen democrático, representando el marco legislativo fundamental para el sistema educativo chileno por veinte años. El periodo estudiado se concluye con el año 2019 porque es un año en que se presenta un proyecto de ley para modificar las principales leyes de los años anteriores.

El corpus está entonces constituido por:

-Historias de las leyes. Se trata de documentos producidos por el Estado chileno que incluyen el texto definitivo de la Ley promulgada.

- Otras fuentes legales: decretos, por ejemplo.

-Documentos de las siguientes instituciones estatales: Ministerio de Educación y Agencia de la calidad. Estas fuentes complementan el corpus de carácter legislativo puesto que permiten reconocer el modo en que las instituciones estatales acogen la producción legal.

-Literatura secundaria teórico-empírica que aborda temas ligados a la calidad educativa. Esta literatura ha sido seleccionada mediante una revisión de literatura acerca de lo que se ha escrito en relación con calidad educativa, una revisión de libros y publicaciones sobre las políticas educativas de los últimos diez años y una revisión de ensayos sobre políticas escolares recientes en Chile.

El trabajo interpretativo ha permitido identificar la siguiente periodización específica de los años objeto de estudio: desde 2009 a 2011 en que se sientan las bases de una nueva institucionalidad educativa; desde 2012 a 2014 en que comienza a funcionar la Agencia de la calidad y finalmente desde 2015 a 2019 en que se promulgan tres importantes leyes de reforma sistémica de la educación escolar.

2009-2011 - Un nuevo marco institucional para la calidad

El estudio de la producción legislativa comienza por La Ley General de Educación (LGE N. 20.370 del 12 de septiembre 2009) y la Ley que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa (Ley SACE N. 20.529 del 27 de agosto 2011).

El mensaje presidencial que acompaña la LGE dice que esta ha sido elaborada teniendo como foco el mejoramiento de la calidad de la educación (CHILE, 2009, p.6). El texto recalca el desafío de velar por la calidad, definiendo esta última como posibilidad de acceder al conocimiento y a la cultura. Los textos incluidos en la historia de esta ley muestran una atención a la formación de las personas, recurriendo a la noción de desarrollo integral y, además, el desarrollo de los aprendizajes es puesto como eje central y constitutivo. En específico, la LGE en su artículo 2 plantea los propósitos del sistema educativo de Chile: “La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas” (CHILE, 2009, p. 1744).

En todo el archivo que recoge la historia de esta ley, los términos y proposiciones que se asocian al concepto de calidad son: derecho, deber del Estado de proveer una educación de calidad, velar por el cumplimiento de este derecho, establecer estándares para la calidad y verificar su cumplimiento en el sistema escolar.

Ahora bien, esta sucesión de términos y proposiciones muestra una suerte de progresión semántica del concepto de calidad: desde su comprensión como principio inspirador, su planteamiento como derecho, y luego como concepto que recoge una orientación hacia los resultados y control que conlleva a que el Estado disponga instrumentos para que se cumpla el derecho a una educación de calidad para todos.

La LGE, entonces, configura un escenario nuevo para el sistema escolar: una institucionalidad pública que propone un Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa; la necesidad de definir estándares de aprendizaje y mecanismos para asegurar el cumplimiento de dichos estándares. La autonomía de los establecimientos educativos es declarada requisito fundamental para la calidad y se toma la decisión de mantener y desarrollar un sistema escolar de provisión mixta¹³⁶.

La Ley dicta que los parámetros para la calidad educativa sean determinados por instituciones independientes respecto al Ministerio de Educación. De hecho, en 2011, la Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa (SACE) introduce dos nuevos actores: la Superintendencia de la Educación y la Agencia de la Calidad.

¹³⁶ En Chile, el sistema escolar en aquellas fechas se repartía en las siguientes dependencias: colegios a cargo de municipios, colegios particulares subvencionados y colegios privados sin subvención estatal.

En el discurso presidencial de promulgación de esta nueva Ley, el presidente de la República define la calidad como un “objetivo grande, noble y necesario (CHILE, 2011, p.1826). La calidad es presentada como un ideal a alcanzar, el más grande de todos los ideales y propósitos que se puedan asociar al sistema escolar. La vía que esta ley propone para alcanzar este objetivo es la del aseguramiento que se convierte en el concepto central asociado a calidad.

El mensaje presidencial que presentaba el proyecto de Ley al Parlamento iniciaba con una cita de la UNESCO sobre la necesidad de renovar la mirada respecto del concepto de calidad (CHILE, 2011, p. 5). Eso parecía ser el antecedente que justificaba las principales novedades que se verán en esta ley; en el mensaje de promulgación se puede leer esta declaración: “no vamos a permitir, ni tolerar que malos establecimientos educacionales condenen a una generación tras otra” (CHILE, 2011, p.1828).

Este mensaje ayuda a comprender las opciones que la Ley SACE despliega: verificar los niveles de logro de cada una de las instituciones escolares de una manera basada en estándares; verificar la mantención de los requisitos por el reconocimiento por parte del Estado; disponer o sugerir la salida del sistema de aquellas escuelas que no mejoran y proveer información completa y fidedigna a la ciudadanía.

Por otra parte, la ley dispone un conjunto de dispositivos que se conforman a partir del nuevo diseño de institucionalidades: Estándares de aprendizajes, Estándares indicativos de desempeño, Categorización y Ordenación de escuelas y sistemas de información pública¹³⁷. Todo lo anterior configura la opción por asociar calidad a su aseguramiento y emerge, por lo tanto, una conceptualización de la calidad orientada a resultados.

Ahora, se trata de comprender este análisis textual desde los aportes de la comunidad interpretante. Se puede observar que las orientaciones de significado presentes en la ley han sido debatidas en la discusión del proyecto de ley con organismos de la sociedad civil que han subrayado la falta de claridad y lo elusivo del abordaje del concepto de calidad.

Lo que se puede notar en el texto de la LGE es un doble énfasis que se yuxtapone: por un lado, una explicitación de los propósitos de los procesos educativos formales; Winch argumenta, desde el análisis del caso del Reino Unido, que la relación entre calidad y propósitos del sistema educativo (WINCH, 1996, p. 33-44), provee un enfoque tan amplio que termina sin dotar realmente de sentido un sistema escolar: es decir, se explicitan buenas intenciones pero con escasa claridad conceptual y aún menos coherencia con otras decisiones normativas.

Por otro lado, la LGE quiere dotar el sistema educativo de un andamiaje compuesto por nuevos actores y nuevas regulaciones, para supuestamente lograr estos fines. Este énfasis

¹³⁷ Sobre estos dispositivos me explayaré en la siguiente sección.

presenta algunos problemas teóricos; antes que nada, el texto muestra una noción de educación capturada por el logro de aprendizajes; es la que ha sido definida como *learnification* (BIESTA, 2015a): esto significa que la noción de educación, a pesar de apuntar al desarrollo integral de los estudiantes, termina asociada con una concepción estrecha ligada exclusivamente a los resultados de lo que se aprende.

En la ley SACE, por otra parte, se vislumbra un enfoque de calidad que plantea sanciones a los colegios que no cumplan con el mandato del Estado; es decir, el Estado que subsidia la educación tendrá que fiscalizar duramente: esta será su tarea y no la de asumir toda la responsabilidad de educar (FONTAYNE; EYZAGUIRRE, 2001). Más bien la tarea del Estado queda definida como la de asegurar la calidad. Esta opción se puede considerar una profundización de la aproximación a la calidad desde una actitud de hipervigilancia (FALABELLA, 2018): se trata de configurar un sistema educativo volcado a la efectividad del resultado y plantear el papel del Estado en controlar, evaluar y sancionar.

A la luz del diálogo entre el análisis textual y los aportes de la literatura científica, es posible avanzar hacia una interpretación de la producción normativa: el lenguaje de la regulación, de los estándares, de su supervisión y control representa el corazón de la propuesta para la calidad educativa. Por lo tanto, emerge una vinculación del concepto de calidad con tres aristas: los propósitos; los nuevos actores institucionales y las nuevas regulaciones, entendidas principalmente como estándares y procedimiento para evaluar cómo se avanza en la mejora del sistema escolar.

El aspecto problemático de estas tres aristas es que no queda claro cómo se articulan entre sí, y más bien se vislumbra una simple yuxtaposición de esfera de significado y de acción; por ejemplo, no se plantea un vínculo coherente entre la declaración de propósitos formativos tan amplios y la necesidad de fiscalizar la educación que se provee. Los textos legales plantean altas expectativas, pero sin demostrar la confianza que los establecimientos cumplan con ellas; en consecuencia, el Estado dispone un mecanismo de estándares y evaluaciones para presionar a los colegios.

En estos dos años ‘calidad’ se comprende, por un lado, como una exigencia imprescindible ligada a la relevancia de marcar los propósitos fundamentales del sistema educativo y a establecer un derecho a una educación que provea formación integral. Por otro lado, se presenta un planteamiento de la calidad como algo que tiene que ser asegurado a través de incentivos y sanciones. Estos temas asociados a la calidad coexisten y revelan una tensión entre una definición de la calidad educativa vinculada a un bien integral de las personas y la construcción de un mecanismo que permita controlar y sancionar, construyendo así una concepción de la calidad educativa como un bien o producto de mercado.

2012-2014 Hipervigilancia y mirada amplia de la calidad

Entre 2012 y 2014 comienza a operar uno de los nuevos actores establecidos por la LGE y la ley SACE: la Agencia de la Calidad. Son años en que no hay producción de nuevas leyes de envergadura; sin embargo, se pone en marcha blanca el nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad (VANNY; BRAVO, 2010).

Desde su página web oficial, se puede leer que la Agencia tiene la tarea de evaluar los resultados de aprendizaje de los estudiantes en Comprensión de Lectura, Escritura, Matemática, Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales e Inglés; además, evalúa los Indicadores de desarrollo personal y social, los que miden la percepción de los distintos integrantes de la comunidad educativa en otros aspectos, que son fundamentales para el proceso de aprendizaje.

En 2013, mediante el Decreto 381, los otros Indicadores de Calidad Educativa quedaron establecidos como Indicadores de Desarrollo Personal y Social; ellos son un conjunto de índices que entregan información relacionada con el desarrollo personal y social de los estudiantes de un establecimiento, en forma complementaria a los resultados de la prueba Simce y al logro de los Estándares de Aprendizaje, ampliando de este modo la concepción de calidad educativa al incluir aspectos que van más allá del dominio de conocimiento académico. Lo que no declara la página web oficial de la Agencia es que la Ley SACE implica la tarea de ordenar los colegios según categorías de desempeño que prevén sanciones y reconocimientos. Este ordenamiento ocurre sobre la base de unas Categorías de Desempeño; estas emergen como el resultado de una evaluación integral que clasifica a los establecimientos en desempeño Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente.

Si se confronta el análisis desarrollado anteriormente con la literatura, se puede plantear que los otros indicadores de la calidad no son comprendidos como un fin en sí mismo de la actividad educativa, sino que se conceptualizan de manera complementaria y funcional, para el aprendizaje curricular: es una típica señal de la learnification que se comentó en la precedente sección y que muestra una vez más cómo la noción de aprendizaje ha colonizado o capturado el fenómeno educativo.

Además, la búsqueda de esta mirada amplia supone más bien una complejización de la operacionalización de la calidad: puesto que hay que medir Otros Indicadores de la Calidad, las dimensiones a ellos subyacentes terminan atrapadas en una lógica numérica. Por ejemplo, el fenómeno de la convivencia escolar, con sus múltiples aristas, es reducido a un puntaje recabado desde el ensamblaje de varios índices y fórmulas matemáticas (CHILE, 2012): la medición de la calidad supone una proliferación de datos que hacen más engorroso el trabajo de las escuelas (SELLAR, 2015; SELWYN, 2015). Finalmente, esta categorización de desempeño de los colegios ha sido cuestionada respecto de sus criterios. Según San Martín y Carrasco (2014) los procedimientos del cálculo del valor

añadido que los colegios aportarían a la educación no permiten una responsabilización justa y adecuada del quehacer de las escuelas.

Siguiendo a Simons y Masschelein (2006), en este bienio el aseguramiento de la calidad se presenta desde una mirada a la educación como práctica productiva, en el sentido que proporciona un servicio y produce resultados. Las relaciones pedagógicas son consideradas como relaciones de servicio o de producción de capital humano. Al fin y al cabo, la calidad es equiparada, y termina con equivaler, al tipo de resultados que se pueden demostrar en base de los estándares establecidos por la Ley. Además, Simons y Masschelein (2006) proveen una metáfora particularmente pertinente: la del tribunal. Un tribunal emite juicios y sentencias, atribuyendo penas y sanciones. El aseguramiento de la calidad funcionaría como un “aparato” (SIMONS; MASSCHELEIN, 2006, p.300). Este concepto se refiere a un conjunto de mecanismos, estratégicamente insertos en el régimen de gobierno, que permiten la circulación de un abanico de informaciones sobre el grado de desempeño de las escuelas; de esta manera el aparato regula y conforma la conducta de los actores educativos. Así lo comprueba el estudio empírico de Prieto (2019) que nos proporciona una valoración crítica, por parte de los docentes, de las políticas de aseguramiento de la calidad, pues reducirían la calidad de la educación a los resultados en las pruebas estandarizadas, con la consecuencia de una despersonalización de la educación. Esta apreciación muestra bien cómo haya una contradicción entre los propósitos planteados en la LGE y el aparato del aseguramiento de la calidad planteado por la ley SACE.

La interpretación global que se puede avanzar es la de una cierta ambigüedad entre, por una parte, una apuesta por ampliar la comprensión de la calidad educativa, buscando dimensiones de aquella que apuntaran a la integralidad del proceso educativo y, por otra parte, la hipervigilancia del aseguramiento de la calidad que implica duras sanciones en caso de mal desempeño, llegando incluso a el cierre de la escuela.

Entonces, por un lado, el aparato parece frenar una referencia efectiva y real a la calidad que la experiencia escolar supone; es más: ese aparato de aseguramiento termina reduciendo tal experiencia escolar y su calidad en datos que atrapan o creen atrapar su complejidad y calidad experiencial: aquí surge un límite fundamental de esta aproximación de la calidad.

Por otro lado, se reconoce que la calidad se refiere a ciertas dimensiones de lo que se vive en la escuela. Veremos cómo esta ambigüedad se profundizará con las tres leyes de reforma al sistema escolar de los años siguientes.

2015-2019 Las reformas sistémicas y sus consecuencias para la calidad

En estos cuatro años asistimos a una relevante producción normativa para el sistema escolar: en 2015 se promulga la Ley de Inclusión, en 2016 se promulga la Ley de Carrera Docente y en 2017 se promulga la ley de Nueva Educación Pública. En estos años también se constituye un equipo de tarea para revisar la aplicación y los propósitos del Simce¹³⁸

El análisis textual comienza con el mensaje de la presidenta al Parlamento, relativo al proyecto de Ley que, luego de las discusiones parlamentarias, se convertirá en la Ley 20.845. Ahí se puede leer que los tres ejes de este proyecto —el fin al lucro en establecimientos que reciben recursos públicos, el término de la selección escolar y la derogación del sistema de financiamiento compartido—, apuntan a dar un marco sustentable que permita avanzar en asegurar el derecho a una educación de calidad (CHILE, 2015, p.5).

En este proyecto de ley el enfoque adoptado es lo siguiente: una ley que derriba los obstáculos para acceder a la educación básica y media redundará en la mejora de la calidad de todo el sistema escolar. Especialmente el fin de la selección es tomado por el legislador como el rasgo de la ley que puede contribuir a la calidad. Los argumentos que el legislador esgrime para sustentar esta opción son dos: el primero es que una mayor diversidad entre los estudiantes aumenta la motivación y el rendimiento; el segundo, es que sería posible alcanzar una visión integral de la calidad, planteando que el sistema escolar propone también otros objetivos educativos, que van más allá de los académicos.

La otra ley que se promulga en estos años es la ley N. 20.903 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Esta ley se enfoca en un aspecto de la calidad educativa que había sido descuidado: la carrera profesional de los docentes (MIZALA; SCHNEIDER, 2019). Se trata de asegurar la calidad de la formación inicial de los docentes con el objetivo de construir un cuerpo docente que apoye el derecho a una educación de calidad. La ley constituye una apuesta por construir un enfoque de capacidades al interior del sistema escolar; de esta manera se presenta un matiz al significado de calidad: no se trata solo de control y evaluaciones, sino también de centrarse en las capacidades tanto personales como de las comunidades para que puedan mejorar la experiencia educativa.

Luego, en el año 2017 se promulga la Ley que crea el Sistema de Educación Pública. Se trata de una iniciativa que asume relevancia histórica, pues se vuelve a asociar la búsqueda de calidad con un aspecto estructural de diseño del sistema escolar: si antes se pensaba que la municipalización daba mayores garantías para proveer una buena educación, ahora se plantea que la provisión educativa tiene que ocurrir desde un mayor protagonismo del

¹³⁸ La comisión planteó aspectos positivos del SIMCE; sin embargo, aconsejó de limitar la aplicación de pruebas ya que en los últimos años estaban saturando y presionando demasiado el sistema escolar.

Estado¹³⁹. De hecho, el mensaje presidencial que acompaña este proyecto de ley comienza con una relectura histórica del diseño del sistema escolar chileno, planteando que el modelo que se instaló desde 1980 socavó el compromiso del Estado con la educación pública¹⁴⁰; lo anterior supuso una erosión grave de la vocación de la escuela como espacio de integración social y formación republicana. Los objetivos de una renovada apuesta por la educación pública, entendida como la explicitación de una responsabilidad activa del Estado hacia esta tarea, tienen que ver con asegurar calidad y equidad al conjunto del sistema.

Coherentemente con lo anterior, calidad es asumida como el principio inspirador de esta ley y por eso, el texto de ley acuña la noción de calidad integral, que implica: acceso a oportunidades de aprendizajes, desarrollo integral, contribuir a que los estudiantes puedan llevar adelante sus proyectos de vida, participar activamente al desarrollo social, cultural y económico del País. Estas opciones que la ley explicita parecen buscar una cierta coherencia respecto a los propósitos planteados por la LGE en 2009.

Si se analizan las tres leyes a la luz de las lentes que provee la literatura disponible se pueden registrar yuxtaposiciones y tensiones; por ejemplo, en el debate posterior acerca de las implicancias de la ley de inclusión, la discusión vertía en torno al vínculo conceptual entre inclusión y calidad, con posiciones a favor y posiciones contrarias. Las posiciones contrarias planteaban que la mayor diversidad de composición de alumnado sería más bien un potencial obstáculo, tanto para el logro de ciertos rendimientos, como para el desarrollo de la diversidad de proyectos educativos. Dentro de este debate, hubo literatura que planteó la vinculación entre inclusión y calidad de la educación. En particular, Carrasco (2015) recurre al filósofo político Walzer que subraya la importancia de una comunidad educativa diversa y plural como dimensión clave para una vida social que busque equilibrios y negociaciones respecto del bien común alcanzable. Resumiendo, la ley de inclusión plantea respecto de la noción de calidad las siguientes aristas: el aspecto estructural del sistema escolar como factor clave de la calidad; la calidad como un derecho a asegurar; la calidad concebida a la vez como rendimiento y de una manera más amplia e integral.

Respecto de la ley de carrera docente, Medina (2018) señala de manera pertinente que la tarea de los docentes no se puede concebir solo en términos de reconocimiento económico o de efectividad, como también señala Reyes (2018), sino en términos de cualidades de los profesores y a los espacios que les concedamos para preparar las clases. No es un caso

¹³⁹ Esta ley, por un lado, pone fin a la gestión de las escuelas por parte de los municipios; por eso también se conoció como ley de desmunicipalización (BELLEI, 2018). Por otra parte, crea los Servicios locales de Educación.

¹⁴⁰ Una interesante reconstrucción histórica de las responsabilidades respecto de las decisiones tomadas hacia el rol público de la escuela en Chile, se encuentra en Falabella (2015 b).

que la ley plantea el aumento de las horas lectivas como elemento clave para desarrollar una mayor una buena enseñanza.

Sin embargo, todo lo anterior en la ley está abordado a partir de un modo de concebir el profesor como un ejecutor dentro de un sistema que funciona con estímulos, evaluaciones, controles y sanciones. Biesta (2015b) plantea que una característica necesaria para un buen profesor es más bien la consideración que su profesión y su quehacer se fundan en su capacidad de juicio. Por el contrario, un sistema de aseguramiento de la calidad con muchos controles externos se convierte en un mecanismo que corroe la confianza en el ejercicio del juicio del docente.

Por último, desde la Ley que establece una Nueva Educación Pública no hubo mayor explicación, desarrollo y tampoco discusión del nuevo concepto de calidad integral. Más bien la literatura producida hasta ahora (BELLEI,2018; CABEZAS; IRARRAZAVAL,2018) se centra en temas de diseño institucional y no en temas ligados al proyecto educativo y a la dimensión pedagógica. Efectivamente, la noción de calidad integral queda con un significado vago si se la confronta, por ejemplo, con la definición que provee Orellana (2018, p.334) al plantear que “cuando se dice calidad, no pensemos en el valor ni en una cantidad, sino en el carácter de las relaciones sociales. Ella alude a despertar en la sociedad cierta orientación a la curiosidad intelectual, a la disciplina cognitiva, a la capacidad de organizar los afectos e impulso y de manejar herramientas básicas de análisis y abstracción”.

Si se toma en cuenta la literatura que ha desarrollado un análisis de conjunto de las tres leyes, se pueden encontrar elementos útiles para problematizar el modo en que estas leyes conciben la calidad educativa. Como señala Treviño (2018, p. 165): “queda pendiente reestructurar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, para que este se encargue de evaluar y apoyar la mejora de las escuelas, reduciendo o eliminando las consecuencias de los resultados Simce sobre las escuelas”. Así lo señala también otra literatura disponible (ROSSO; VALDÉS, 2015, p. 136).

La literatura señala, además, una vinculación en las implicancias de estas leyes entre la búsqueda de la calidad y la práctica de la elección de colegios. Puesto que la medición de la calidad permite ordenar a los colegios en unos de mejor desempeño y otros de peor desempeño, dicha clasificación favorece el ejercicio de la elección de colegios dentro de una oferta diversificada de colegios. Este aspecto ha sido enfatizado en Carrasco (2018). Ahí se plantea que lo relevante sería construir un sistema escolar diseñado para que todos sus establecimientos puedan llegar a ser buenos en su oferta educativa; de esta manera se podría despotenciar el papel de la elección de colegios: dicha práctica podría enfocarse más a la elección de un proyecto educativo específico; y añade: “en la actualidad, por contraste , se ha tendido a homologar la diversidad de la calidad de la educación esto es la desigualdad educativa con la diversidad de proyectos educativos [...] Si se fijara como

meta que todos los colegios de Chile tuviesen similar calidad educativa y ciertos grados aceptables de heterogeneidad académica y social, probablemente la elección de escuelas sería una preocupación accesoria para algunas familias [...] y devendría irrelevante como instrumento de fomento a la calidad educacional”(CARRASCO, 2018, p.197).

Trazando un primer balance interpretativo de este periodo, las reformas de inclusión, carrera docente, y nuevo sistema de educación pública son reformas de carácter sistémico, es decir afectan el sistema en su nivel macro y estructural. En una interpretación positiva de ese hallazgo podemos decir que la calidad no puede prescindir de estos aspectos sistémicos y estructurales, que involucra la construcción de capacidades en las comunidades educativas concretas. En una interpretación más crítica de este nuevo marco legal podemos señalar que no se registraron propuestas que coordinen estos aspectos más estructurales con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad. También el concepto de calidad integral requiere mayor profundización y precisión, desde la aclaración de cuál es el proyecto educativo que anima la Nueva Educación Pública más allá de un rediseño de atribuciones institucionales en el sistema educativo. Se trataría de dar seguimiento, por ejemplo, al proyecto de ley que propone otorgar mayor peso a los otros indicadores de calidad, manteniendo los resultados Simce al cuarenta por ciento de la fórmula (FALABELLA; RAMOS,2019, p.98).

Conclusiones

Con el propósito de avanzar hacia una comprensión de los temas asociados al concepto de calidad en las políticas educativas para la escuela en Chile, se ha elaborado una interpretación crítica de los textos legislativos desde el 2009. Esta hermenéutica crítica ha mostrado una constelación de temas ligados a calidad que muestran las limitaciones fundamentales, así como nuevas condiciones de posibilidad para la comprensión de la calidad. A partir del estudio hermenéutico desarrollado se identifican bajo qué ejes temáticos es posible ordenar dicha constelación de temáticas para destilar y precisar argumentos respecto a algunos aspectos críticos de todo el diseño del sistema escolar chileno.

- **Aseguramiento de la calidad.** La producción normativa ha mostrado la noción de calidad vinculada a un Estado evaluador (PARCERISA; FALABELLA,2017) de un sistema escolar que haga bien lo que tiene que hacer: la calidad, por tanto, es algo que requiere evaluaciones, control y sanciones. Este eje temático requiere de una revisión pues genera ambigüedades y tensiones con otras políticas que apuntan más a la construcción de capacidades y a la generación de confianza hacia el quehacer de los colegios.
- **Concepción sustantiva de la calidad** Este eje temático tiene que ver con los fines de la educación escolar y la calidad de los docentes, así como la incorporación de la

dimensión de la inclusión como pieza medular de una educación de calidad. Este eje temático ha sido abordado en un primer momento (2009-2014) tímidamente, y ha irrumpido durante el periodo 2015-2019 con las leyes de inclusión, carrera docente y nueva educación pública. Es el eje temático que requiere a futuro mayor discusión y atención.

● **Calidad para la elección de escuela y buena educación pública** El dispositivo de ordenamiento de escuelas según su calidad es un dispositivo que facilita también la política de elección de escuelas, donde lo prioritario es favorecer las preferencias de padres y apoderados. La calidad, en este sentido, queda atrapada en un significado de poder marcar diferencias entre colegios de buen desempeño y otros de peor desempeño. Sin embargo, desde el planteamiento normativo de la ley de inclusión, de la ley de nueva educación pública y como señalado en algunos ensayos (BELLEI, 2018; CARRASCO, 2018) sería valioso avanzar hacia un sistema escolar de carácter público donde elegir escuelas entre opciones de distinto desempeño no sea el foco de atención, sino más bien la construcción de capacidades bien distribuidas dentro del sistema escolar.

A conclusión de este estudio de la producción legislativa para el sistema escolar chileno, se ofrece una interpretación global de los ejes temáticos asociados a la calidad educativa. Esta interpretación sigue basada en el enfoque hermenéutico de Ricoeur adoptado a lo largo de todo el artículo: reconocer vertientes negativas, es decir limitaciones fundamentales y también identificar vertientes positivas, es decir aquellas posibilidades fecundas de ulteriores desarrollos.

Los ejes temáticos que se han sistematizado hacen registrar ambigüedades entre un enfoque evaluador y castigador de la calidad y otro que apunta a construir capacidades en los establecimientos educacionales. Además, hay un enfoque de la calidad centrado en marcar diferencias entre colegios que entra en disputa con un enfoque de calidad integral que quiere promover una Nueva Educación Pública. En general, el estudio hermenéutico del concepto de calidad en la producción normativa del sistema escolar chileno muestra el trazo de dos carriles; por un lado, el carril del anhelo de una mejor educación centrada en la formación humana: los propósitos de la LGE, el llamado a una mirada amplia y el énfasis en la inclusión, la carrera docente y la calidad integral planteada en la Nueva Educación Pública son pruebas de aquello. Por otro lado, se desarrolla de manera contundente el funcionamiento de un tribunal de la calidad que evalúa, controla, ordena y reparte sanciones a los colegios. El trabajo de la política debería profundizar el primer carril y reformar profundamente el segundo.

Lo anterior implica un giro copernicano e histórico en la concepción de la calidad: el concepto de calidad ha sido usado de un modo que permitiera poder diferenciar entre colegios dentro de una lógica de mercado. Este uso de calidad como algo que discrimina

y diferencia es lo que genera una ética de la competitividad entre escuelas como demuestra el estudio empírico de Falabella (2019). El corpus de leyes que se promulga en los años 2015-2018 presenta la limitación fundamental de no coordinarse con el aparato del aseguramiento de la calidad de manera nueva. Las potencialidades que emergen, desde el énfasis en la inclusión o en la aparición del concepto de calidad integral en el marco de una Nueva Educación Pública, se vinculan a la posibilidad de pensar la calidad sin esta arista de diferenciación, sino más bien poniendo el foco en lo que hace bueno un sistema escolar para la formación integral de sus estudiantes. Esto conlleva a preguntarse, fundamentalmente, qué tipo de educación está pensando el Estado chileno y con cuales finalidades, qué proyecto educativo sustenta el diseño de una Nueva Educación Pública, qué opciones curriculares se quieren tomar y cómo se forman a los profesores.

Al respecto, el estudio que aquí se ha llevado a cabo implica el desarrollo de otros estudios que aborden estas preguntas, así como la realización de investigaciones empíricas sobre el modo en que el cuerpo legal publicado en estos últimos años ha sido recibido e interpretado por los actores educativos, para identificar qué coherencia o ambigüedades y confusiones se generan respecto a la comprensión del significado de buscar calidad educativa en la escuela.

Finalmente, la aproximación al estudio del concepto de calidad desde el enfoque de Ricoeur, plantea la necesidad de una comprensión que no se quede atrapada en la vertiente de las limitaciones fundamentales, ni en el optimismo de las potencialidades descubiertas; más bien implica una articulación y reajuste inteligente entre cuerpos legales tan numerosos y diversos.

Referencias

ALEXANDER, R. J. Teaching and learning for all? The quality imperative revisited. *International Journal of Educational Development*, v. 40, p. 250-258, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.11.012>

BALL, S. What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 36, n. 3, p. 306-313, 2015 DOI: 10.1080/01596306.2015.1015279.

BELLEI, C. (ed.). **Nueva Educación Pública**. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. Santiago de Chile: CIAE, 2018.

BELLEI, C. **El gran experimento**. Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago, Chile: LOM ediciones, 2015.

- BELLEI, C. Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. **Revista Pensamiento Educativo**, v.40, n.1, p. 285-333, 2007.
- BIESTA, G. Freeing Teaching from Learning: Opening Up Existential Possibilities in Educational Relationships. **Studies in Philosophy and Education**, v. 34, p.229–243, 2015a DOI 10.1007/s11217-014-9454-z.
- BIESTA, G. What is Education For? On Good Education, Teacher Judgement, and Educational Professionalism. **European Journal of Education**, v.50, n. 1, p. 75-87, 2015b DOI: 10.1111/ejed.12109
- BIPUTH, B.; MCKENNA, S. Tensions in the quality assurance processes in post-apartheid South African schools. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, v.40, n.3, p. 279-291, 2010 DOI: 10.1080/03057920902955892.
- BRUNNER, J. J. (ed.). Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación. Santiago: Ed. Universitaria, 1994.
- CABEZAS, V.; IRARRAZAVAL, I. Desmunicipalización y Nueva Educación Pública. *In: SÁNCHEZ, I. (ed.). Ideas en educación (II). Definiciones en tiempo de cambios.* Santiago de Chile: CEPPE ediciones UC, p. 226-256, 2018.
- CARRASCO, A. Nuevo sistema de admisión escolar y elección de escuela: ¿aseguran calidad? *In: SÁNCHEZ, I. (ed.). Ideas en educación (II). Definiciones en tiempo de cambios.* Santiago de Chile: Ediciones UC, p. 167-198, 2018.
- CARRASCO, A. Revisitando el debate sobre la ley de inclusión. *In: SÁNCHEZ, I. (ed.). Ideas en educación. Reflexiones y propuestas desde la UC.* Santiago de Chile: Ediciones UC, p. 211-246, 2015.
- CHILE. Historia de la Ley N°20.370 Establece la Ley General de Educación. Santiago: **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**, 2009.
- CHILE. Historia de la Ley N°20.529 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Santiago: **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**, 2011.
- CHILE. **Decreto 381** Establece los otros indicadores de calidad educativa a que se refiere el artículo 3°, letra A), de la ley N.20.529, que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1055510> Consultado el 15 octubre 2019.

CHILE. Agencia De La Calidad. **Desarrollo personal y social: otros indicadores de calidad educativa**. Descripción, metodología y resultados de los indicadores construidos en base a los cuestionarios de Calidad y Contexto de la Educación. Santiago de Chile, 2012. Disponible en http://archivos.agenciaeducacion.cl/Desarrollo_personal_social_OIC_2511.pdf.

Consultado 15 mar 2020.

CHILE. Historia de la Ley N° 20.845 De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Santiago: **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**, 2015.

CHILE. **Hacia un sistema completo y equilibrado de evaluación de los aprendizajes en Chile**. Informe Equipo de Tarea para la Revisión del SIMCE, 2015. Disponible en <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Informe-Equipo-de-Tarea-Revisi%C3%B3n-Simce.pdf>. Consultado el 20 mar 2020.

CHILE. Historia de la Ley N° 20.903 Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas. Santiago: **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**, 2018a.

CHILE. Historia de la Ley N° 21.040 Crea el sistema de educación pública. Santiago: **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**, 2018b.

CONTRERAS, D.; GALLEGOS, F. La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de Calidad Integral. In: GRUPO RES PÚBLICA CHILE (ed.). **95 propuestas para un Chile Mejor**. Santiago de Chile: Grupo Res Pública Chile, p.252-275, 2013.

COX, C. Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 21, n. 1, p. 13-42, 2012.

COX, C. Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile. Santiago: Ed. Universitaria, 2003.

CLARKE, M. The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 35, n.4, p. 584-598, 2014 DOI: 10.1080/01596306.2013.871230.

FALABELLA, A. The ethics of competition: accountability policy enactment in Chilean schools' everyday life. **Journal of Education Policy**, v.35, n.1, p.23-45,2019 DOI: 10.1080/02680939.2019.1635272.

- FALABELLA, A. El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 699-722, 2015a.
- FALABELLA, A. ¿Quién mató la educación pública? Un recuento desde 1979 a 2009. **Cuaderno de Educación**, n. 69, Universidad Alberto Hurtado, 2015b.
- FALABELLA, A. La Seducción por la Hipervigilancia: el caso de la educación escolar chilena (1973-2011). *In*: RUÍZ, C. et al (ed.). **Privatización de lo Público en el sistema escolar**. Chile y la agenda global de educación. Santiago de Chile: LOM ediciones, p. 163-188, 2018.
- FALABELLA, A.; RAMOS, C. La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar fines S. XIX a 2019. **Cuadernos chilenos de historia de la educación**, n.11, 2019.
- FLÓREZ, T.; OYARZÚN, G. **Resultados SIMCE y Plan de Evaluaciones 2016-2020: Nudos críticos y perspectivas de cambio**. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, 2016.
- FLÓREZ, T. Análisis crítico de la validez del sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE). Santiago de Chile: Consejo Nacional de la Educación, 2013.
- FONTAINE, L.; EYZAGUIRRE, B. Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien, Santiago, Chile: CEP, 2001
- GALLEGO, F. Actualización y diagnóstico del sistema escolar. *In*: SÁNCHEZ I. (ed.). **Ideas en educación**. Reflexiones y propuestas desde la UC. Santiago de Chile: Ediciones UC, p. 171-210, 2015.
- GAGNON, D.; SCHNEIDER, J. Holistic School Quality Measurement and the Future of Accountability: Pilot-Test Results. **Educational Policy**, v.33, n.5, p- 734–760, 2019 DOI: 10.1177/0895904817736631.
- HERRERA, J.; REYES, L.; RUIZ, C. Escuelas gobernadas por resultados: efectividad escolar y políticas educacionales de la transición democrática, Chile 1990-2017. **Psicoperspectivas**, v. 17, n. 2, p. 1-12, 2018.
- KAUKO, J.; RINNE, R.; TAKALA, T. **Politics of Quality in Education**. A Comparative Study of Brazil, China, and Russia. Londres: Routledge, 2018.
- MEDINA, L. Más que una carrera: la formación de profesores en el marco de un sistema de desarrollo profesional docente. *In*: SÁNCHEZ, I. (ed.). **Ideas en educación**. Reflexiones y propuestas desde la UC. 247-282 Santiago de Chile: Ediciones UC, 2018.

- MIZALA, A.; SCHNEIDER, B. Promoting quality education in Chile: the politics of reforming teacher careers. **Journal of Education Policy**, 2019 DOI: 10.1080/02680939.2019.1585577.
- NIKEL, J.; LOWE, J. Talking of fabric: a multi-dimensional model of quality in Education. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, v. 40, n.5, p. 589- 605, 2010. DOI: 10.1080/03057920902909477.
- OLIVA, M. A. Política educativa chilena 1965-2009. ¿Qué oculta esa trama? **Revista Brasileira de Educação**. v. 15, n. 44, 2010.
- ORELLANA, V. A modo de epílogo: recuperar la educación pública como emancipación y futuro. *In*: Orellana et al. (ed.). **Entre el mercado gratuito y la educación pública** dilemas de la educación chilena actual. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2018, p. 323-348
- PALACIOS, D.; HIDALGO, F.; SUÁREZ, N.; SAAVEDRA, P. Leyendo críticamente políticas educativas en la era neoliberal: el caso chileno. **Cuadernos de Pesquisa, São Paulo**, v. 50, n. 175, p. 30-54, jan./mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/19805314644>.
- PARCERISA, L.; FALABELLA, A. La consolidación del Estado evaluador y políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el caso chileno. **Education Policy Analysis Archives**. v. 25, n.89, 2017. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3177>.
- PICAZO, I. La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: Hacia un estado post-neoliberal. **Revista de Pensamiento Educativo**, n. 46-47, p. 63-91, 2010.
- PRIETO, M. Percepciones del profesorado sobre las políticas de aseguramiento de la calidad educativa en Chile. **Educação & Sociedade**, v.40 ,p.1 -20, 2019.
- REYES, L. El Profesor efectivo en Chile: ¿Profesionalización o disciplinamiento? (1980-2018). *In*: RUIZ, C. et al (ed.). **Privatización de lo Público en el sistema escolar**. Chile y la agenda global de educación. Santiago de Chile: LOM ediciones, 2018, p. 209-236.
- RICOEUR, P. **Del texto a la acción**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- RICOEUR, P. **Memoria, historia, olvido**. Madrid: Editorial Trotta, 2010.
- ROSSO, P.; VALDÉS, R. El sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior y escolar en Chile: logros y desafíos. *In*: SÁNCHEZ, I. (ed.). **Ideas en educación**. Reflexiones y propuestas desde la UC. Santiago de Chile: Ediciones UC, p. 111-144, 2015.
- SANHUEZA, J.; ORELLANA, V. Análisis crítico de la reforma educacional de Bachelet (2014-2018). *In*: ORELLANA, V. et al. (ed.). **Entre el mercado gratuito y la educación**

pública dilemas de la educación chilena actual. Santiago de Chile: LOM ediciones, p. 258-322, 2015.

SAN MARTÍN, E.; CARRASCO, A. Clasificación de escuelas en la nueva institucionalidad educativa: contribución de modelos de valor agregado para una responsabilización justa. **Centro de políticas educativas UC**, N. 53 Año 7, 2012.

SELLAR, S. A feel for numbers: affect, data and education policy. **Critical Studies in Education** v.56, n.1, p. 131-146, 2015 DOI: 10.1080/17508487.2015.981198.

SELWYN, N. 'There's so much data': Exploring the realities of data-based school governance. **European Educational Research Journal**, v.15, n.1, p. 54-68, 2015 doi:10.1177/1474904115602909.

SIMONS, M.; MASSCHELEIN, J. The Permanent Quality Tribunal in Education and the Limits of Education Policy. **Policy Futures in Education**, v. 4, n. 3, p.292-305, 2006 DOI: 10.2304/pfie.2006.4.3.292

TIKLY, L. Towards a framework for researching the quality of education in low-income countries. **Comparative Education**, v.47, n.1, p. 1-23, 2011. DOI: 10.1080/03050068.2011.541671

TREVIÑO, E. Diagnóstico del Sistema Escolar: las reformas educativas 2014-2017. *In*: SÁNCHEZ, I. (ed.). **Ideas en educación (II)**. Definiciones en tiempo de cambios. Santiago de Chile: Ediciones UC, p. 133-166, 2018.

UNTERHALTER, E. The Many Meanings of Quality Education: Politics of Targets and Indicators in SDG4. **Global Policy**, v. 10, n. 1, 2019.

VANNI, X.; BRAVO, J. En búsqueda de una educación de calidad para todos: El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. *In*: ELACQUA, G., MARTINIC, S. (ed.) **¿Fin de Ciclo?** Cambios en la Gobernanza del Sistema Escolar. Santiago: PUC/UNESCO, p. 183-205, 2010.

WINCH, C. **Quality and education**. Oxford: John Wiley and Sons, 2006.

XII. INTERPRETACIÓN FILOSÓFICA DEL CAPITAL SEMÁNTICO DEL CONCEPTO DE CALIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE CHILE PARA LA ESCUELA

En esta sección abordaré de manera más explícita las preguntas que han animado esta investigación doctoral:

¿Qué usos y significados del concepto de calidad muestra un estudio histórico-hermenéutico de las políticas educativas del Estado de Chile para la escuela?

¿Qué pertinencia muestran y despliegan los usos y significados del concepto de calidad educativa adquiridos históricamente en las políticas escolares chilenas?

Después de haber reconstruido una historia conceptual de la noción de calidad entre 1979 y 1990 (Paper I y II) y haber desarrollado una hermenéutica crítica de la producción legislativa de los años recientes (2009-2019. Paper III), es preciso recapitular los hallazgos y además llevar a cabo la fase que explora los límites, potencialidades y pertinencia de los usos y significados de calidad adquiridos históricamente en Chile.

Voy a responder estas preguntas del siguiente modo: en una primera sección, llevo a cabo un último trabajo de historia conceptual respecto a la noción de calidad: daré cuenta de cómo se pueden distribuir usos y significados del concepto de calidad en un plano diacrónico y sincrónico. Diacrónico porque se trata de reconocer cómo el concepto de calidad se ha desplazado con continuidades y discontinuidades desde 1979 a la fecha. Sincrónico porque se trata de proporcionar una mirada de conjunto de cuáles elementos hemos adquirido respecto del concepto de calidad en los períodos temporales elegidos.

Con este aporte de historia conceptual, pretendo sistematizar qué tipo de capital semántico he reconstruido desde el trabajo de los capítulos centrales de la tesis. He ya definido capital semántico en la sección de diseño metodológico de la tesis; sin perjuicio de lo anterior, vale la pena retomar en qué sentido ocupo esta noción. Floridi plantea la siguiente definición de capital semántico: “cualquier contenido que puede mejorar el poder de alguien de construir significados y un marco de sentido respecto a algo” (Floridi, 2018, p. 483).

Considero que el trabajo que he realizado en los capítulos centrales de la tesis provee un contenido que ayuda al poder de comprensión o de atribuir significación respecto del concepto de calidad en las políticas educativas de Chile. Entonces se trata de dar cuenta

de este capital ganado¹⁴¹, porque será desde este capital adquirido que conduciré la evaluación de su pertinencia respecto de su uso e implicancias para la política educativa y su filosofía subyacente.

En la segunda sección, hago un último trabajo de hermenéutica crítica al reconocer, a partir de un repertorio de literatura filosófica (del cual he dado cuenta en la sección de diseño metodológico de esta tesis¹⁴²), una vertiente limitante y una vertiente habilitante de este capital semántico. Por una parte, se trata de señalar los límites fundamentales respecto de su pertinencia y a la vez reconocer qué aspectos posibilitan un sentido nuevo y enriquecedor para el concepto de calidad.

Luego, en la tercera sección, propongo cuatro tesis filosóficas respecto de la pertinencia del concepto de calidad, identificando cuáles son los rasgos histórico-filosóficos de este concepto en las políticas educativas de Chile: aquí planteo un balance final respecto de la pertinencia del concepto de calidad, para dar respuesta a la segunda pregunta de investigación.

Como se puede apreciar, he realizado un trabajo histórico-hermenéutico que ofrece una base para una evaluación filosófica de un concepto usado en políticas educativas. En esta operación teórica los análisis de los usos y significados de calidad, desarrollados históricamente, se imbrican con el valor que hay que asignarle a dicho concepto en la arquitectura normativa (Bellolio, 2020) de la educación escolar chilena¹⁴³.

Finalmente, en la cuarta sección de este compendio, planteo algunas implicaciones de la investigación llevada a cabo, tanto en el campo de las políticas educativas de Chile para el sistema escolar, así como para futuras investigaciones académicas.

Por otra parte, es importante señalar que esta investigación doctoral presenta algunas limitaciones debido al enfoque elegido. Por ejemplo, no tiene en cuenta la dimensión global del concepto de calidad en la educación escolar; es decir, no asume un enfoque transnacional que varios autores plantean respecto del estudio de las políticas educativas contemporáneas (Ball, 2016; Junemann, Ball, y Santori, 2017, 2018; Ydesen, 2019; Ydesen y Andreasen, 2019; Ydesen y Bomholt, 2020). En este sentido, no aborda cómo se conceptualiza el concepto de calidad en los documentos de la UNESCO y la OCDE, y cómo estas conceptualizaciones influyen en los significados adquiridos por la calidad en Chile. Otra limitación es no tener en cuenta los planteamientos de otros actores tales como

¹⁴¹ Este capital no es un contenido definitivo y adquirido una vez para siempre; el mismo trabajo de evaluación filosófica contribuye a dicho capital, a su comprensión y problematización.

¹⁴² Este repertorio de literatura filosófica es variado en sus enfoques teóricos. Esta opción responde al propósito de dar cuenta de la riqueza de esta literatura como apoyo para interpretar críticamente el capital semántico ligado a la noción de calidad educativa.

¹⁴³ Sobre el uso del estudio histórico para llevar a cabo evaluaciones normativas de conceptos véase Plunkett (2016).

organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la educación escolar, u actores de las escuelas como directivos, docentes, estudiantes, padres y apoderados. En breve, la presente investigación no estudia qué actores han hecho sus propuestas sobre qué entienden por calidad y cómo lo han expresado, es decir, cuáles son sus definiciones.

12.1 Sección I. El capital semántico acerca del concepto de calidad en educación desde una reconstrucción histórica (entre 1979 y 1990 y entre 2009 y 2019)

Voy a sistematizar los temas que la investigación histórica desarrollada en los tres capítulos anteriores ha revelado respecto del concepto de calidad, de la siguiente manera: primero, desarrollaré una perspectiva diacrónica, para recoger las maneras en que el concepto de calidad se ha movido a lo largo del periodo estudiado; en un segundo momento, voy a plantear una mirada sincrónica de estos usos y significados.

12.1.1 Perspectiva diacrónica de los usos y significados del concepto de calidad

Ante todo, sobre la base de los estudios histórico-hermenéuticos llevados a cabo en esta investigación doctoral, propongo la siguiente periodización que recojo en la Tabla 7.1:

Tabla 7.1: Periodización de la historia del concepto de calidad

Etapa	Época del concepto de calidad
1974 – 1984	La invención de la calidad
1985 – 1990	La operacionalización de la calidad
1990 - 2009 ¹⁴⁴	La colonización de la calidad
2009 – 2019	Las contradicciones de la calidad

La primera etapa (1974 - 1984) coincide con el momento en que el concepto de calidad comienza a circular con más frecuencia en las políticas educativas en Chile y adquiere un específico cuadro semántico, luego de atisbos de su aparición hacia el final de los años

¹⁴⁴ En mi investigación doctoral no he abordado una reconstrucción específica de estos años. Sin embargo, la revisión de literatura desarrollada para comprender las políticas educativas de Chile me permite plantear esta caracterización de este periodo que no cubrí con una investigación *ad hoc*.

60¹⁴⁵. En esta etapa, quiero destacar el momento en que el ex-ministro Vial usa la metáfora de la luz colorada para la calidad del sistema escolar. Majluf, uno de los responsables técnicos del PER (Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar), no estuvo de acuerdo con este uso de la noción de calidad: medir el rendimiento no implica detectar la calidad de las escuelas, ya que la noción de calidad implica otras dimensiones y aspectos de la vida escolar. Estamos frente a una discusión acerca del significado y uso de ‘calidad’, un momento de invención puesto que, en los años sucesivos, las políticas educativas se encargarán de realizar y llevar a cabo el modo de comprender la calidad por parte de Vial.

La segunda etapa (1985 - 1990) corresponde a la construcción de modalidades técnicas de medición de la calidad que intentan abarcar aspectos diferentes del quehacer de los colegios. En esta etapa, quiero destacar el reconocimiento por parte de las autoridades de la época de la complejidad de la noción de calidad y la decisión de hacerla equivaler con resultados educativos, con el propósito, además, de marcar las diferencias cualitativas del desempeño de los colegios.

En la tercera etapa (1990 - 2009), el concepto de calidad coloniza el panorama del sistema escolar y se instala firmemente ya que ese concepto ocupa el sistema escolar con sus dimensiones simbólicas y pragmáticas. Sabemos por ejemplo que en 1995 se materializa la primera publicación de los resultados del SIMCE¹⁴⁶.

Finalmente, la última etapa (2009 - 2019), es donde emergen contradicciones y ambigüedades respecto de los modos en que el concepto de calidad recibe sentido y es usado por las políticas educativas: el concepto de calidad se configura como un Jano bifronte¹⁴⁷. Como he documentado e interpretado (Capítulo III), estas contradicciones se concentran en la tensión, por un lado, entre la atención a dimensiones como la inclusión educativa, la formación docente y la reestructuración de un sistema de educación pública, y por otro lado, la existencia de un aparato de aseguramiento de la calidad que implica consecuencias y afecta el quehacer educativo de los establecimientos escolares.

Los significados y usos del concepto de calidad se han vinculado a varias instituciones que recojo en la Tabla 7.2:

Tabla 7.1: Periodización de la institucionalidad vinculada al concepto de calidad

¹⁴⁵ Como he documentado en el capítulo I, el concepto de calidad aparece en el campo educativo entre finales de los años cincuenta y durante todos los años sesenta. Ese concepto surgió, por un lado, a raíz de la expansión de la cobertura escolar que conlleva la pregunta de qué calidad podrá ofrecer el sistema escolar; por otro lado, la psicometría con su enfoque centrado en la determinación científica y empírica de los fenómenos y el enfoque del *Total quality management*, jugaron un papel clave en la introducción del concepto de calidad en el ámbito de la educación.

¹⁴⁶ Cómo documentan Falabella y Ramos (2019).

¹⁴⁷ Jano es un personaje mitológico dotado de dos caras. A lo largo de la historia se convirtió en símbolo de ambigüedad.

Etapa	Institucionalidad
1981 - 1984	PER (Programa Evaluación del Rendimiento)
1985 - 1987	SECE (Sistema Evaluación Calidad Educativa)
1988 - a la fecha ¹⁴⁸	SIMCE (Sistema Medición Calidad Educativa)
2011 - a la fecha	Agencia de la Calidad de la Educación

Ahora bien, voy a marcar algunos hitos del concepto de calidad en forma diacrónica:

Desde el uso de calidad en dictadura hacia su uso en un marco democrático

El concepto de calidad fue usado en dictadura para justificar las transformaciones estructurales al sistema escolar que habrían mejorado el sistema frente a un diagnóstico negativo de las políticas educativas de los gobiernos anteriores y del sistema escolar. Calidad fue usada para consolidar el diseño ‘cuasi-mercado’ en que era fundamental marcar las diferencias entre un colegio y otro.

En contraste, en el marco democrático, especialmente en los últimos años, la calidad es concebida como derecho para todos; las políticas demuestran un anhelo a salirse de una concepción mercantil de la educación. Esto incluye la iniciativa de Diálogos por la Calidad¹⁴⁹; además, las discusiones para la aprobación de las leyes recientes —tales como la Ley de Nueva Educación Pública— muestran que se pide una mejor definición de calidad, acusando vaguedad en el uso de tal concepto. En esta transición, se nota un desplazamiento desde la calidad que distingue y marca solamente diferencias, hacia una calidad inclusiva y que apunta hacia la construcción de capacidades como variable de la calidad. En este aspecto, sin embargo, quedan ambigüedades, pues no se transita decididamente hacia un enfoque que conciba la calidad como una propiedad garantizada para todos los colegios, puesto que la categorización de desempeño que marca diferencias y distribuye sanciones mantiene un papel importante en la arquitectura de las políticas educativas.

¹⁴⁸ El 17 junio de 2020 fue anunciada la suspensión de las pruebas SIMCE previstas para el año escolar en curso. Si bien la Agencia de la Calidad mantendría una evaluación de carácter muestral, me parece que se trata de un hito histórico que abre un posible nuevo horizonte de expectativas para el sistema escolar chileno ya que se puede abrir una discusión pública acerca del rol, del propósito y del funcionamiento del SIMCE.

¹⁴⁹ Los Diálogos por la Calidad fueron una iniciativa de la Agencia de la Calidad que convocó directivos, docentes, estudiantes, padres y apoderados a lo largo de todo Chile para discutir acerca del significado de ‘calidad educativa’.

Desde la medición del rendimiento escolar a una medición más sofisticada de la calidad

Las mediciones de la calidad empezaron, mediante el PER, focalizándose solo en el rendimiento de los estudiantes; este último aspecto es importante, pues la calidad fue comprendida según dos registros: uno como nivel de logro de los nuevos objetivos planteados en el cambio curricular¹⁵⁰ recién implementado (Paper I del compendio); otro fue lo de concebir la calidad como el conjunto de variables del quehacer escolar que afecta el rendimiento de los estudiantes. Como he documentado en el segundo capítulo, entre 1985 y 1990 con el diseño del SECE y del SIMCE se amplió la operacionalización y el tipo de información disponible respecto de la calidad educativa. Finalmente, en los años más recientes, los otros indicadores de calidad muestran un mayor grado de estandarización (Paper III del compendio). El concepto de calidad se ha desplazado desde una comprensión de lo que debería lograr la educación (un cierto tipo de objetivos y el rendimiento de los estudiantes) hacia una concepción cada vez más operacionalizada. Esto se puede apreciar en los intentos realizados desde el SECE, pasando por el SIMCE, para llegar a los estándares de desempeño y los indicadores de desarrollo personal y social planteados por la Agencia de la Calidad.

Como he mostrado en el tercer Paper del compendio, el aumento de la complejidad y operacionalización del concepto de calidad es funcional, a un sistema de clasificación de escuelas por su desempeño, lo que implica la consecuencia del cierre en caso de permanecer por tres años en la categoría insuficiente. Todo lo anterior contribuyó a construir la equivalencia de la calidad educativa exclusivamente con ciertos resultados.

Calidad y educación pública: desde la Municipalización como factor de calidad al concepto de calidad integral con la creación de los Servicios Locales de Educación (desmunicipalización).

La Municipalización fue impulsada en dictadura bajo el argumento que una gestión local más cercana a la comunidad era condición de una mejor calidad. Años después, en 2017, el Estado de Chile decide desmunicipalizar la gestión de la educación y entregarla a Servicios Locales de Educación. Esta nueva institucionalidad acuña el concepto de calidad integral. Este concepto no recibe aún mayores detalles respecto de sus significados. Lo que sí es relevante es la posible vinculación de la calidad integral con los propósitos del sistema escolar planteados en la Ley General de Educación en que todas las dimensiones de la persona asumen relevancia en la tarea educativa de la escuela.

Tabla 7.2: Transformaciones diacrónicas del concepto de calidad en las políticas educativas de Chile

¹⁵⁰ La reforma del currículum en los primeros años 80 plasmó la noción de buena educación: formar buenos ciudadanos, buenos trabajadores y buenos chilenos, tal como fue sintetizado en la carta de Pinochet que abría la etapa de las reformas estructurales en educación.

Usos y concepciones de la calidad	Transformaciones en los usos y concepciones de la calidad educativa
Uso del concepto en el período de la dictadura y en democracia	En dictadura calidad fue usada para impulsar un diseño del sistema escolar en términos de cuasi-mercado. En democracia, se mantiene un planteamiento sistémico de cuasi mercado (o provisión mixta); no obstante, calidad es asociada a la inclusión educativa y el desarrollo de las capacidades de las escuelas.
Calidad como algo por medir	Pasaje desde la medición del rendimiento escolar (que no recoge la calidad de la escuela) a la medición de la calidad del quehacer escolar. Finalmente, en los últimos años se llega a una complejización de las mediciones de la calidad (ampliando el abanico de aspectos de la escuela a ser medidos).
Calidad educación pública	Transición desde la decisión de municipalizar la educación pública para lograr la calidad hacia una desmunicipalización y la organización de Servicios Locales de Educación.

12.1.2 Perspectiva sincrónica acerca de los usos y significados del concepto de calidad

Es posible identificarr tres ejes que nos ayudarán a definir las asociaciones que he reconocido a lo largo de la investigación histórica y que caracterizan el concepto de calidad educativa en las políticas escolares chilenas. Los tres ejes son: las concepciones de la calidad, las regulaciones de la calidad y las mediciones de la calidad.

Respecto de las *concepciones* de la calidad se registra una asociación del concepto de calidad con el tipo de efecto que la escuela produce en los estudiantes: la calidad sería aquel conjunto de variables propias del quehacer de una escuela que pueden producir ciertos efectos esperados, por ejemplo, un cierto rendimiento. Ahora bien, la reforma del curriculum del año 1980 hacia un enfoque nacionalista y conservador fue también expresión de cómo fue entendida la calidad. Los objetivos planteados por el nuevo currículum recogieron la calidad esperada por parte de un sistema escolar. Calidad ha significado también un vínculo con el propósito del sistema escolar que la LGE de 2009 nominaliza como educación integral. La Ley de Nueva Educación Pública de 2017 retoma este propósito y acuña el término de calidad integral. La Agencia de la Calidad ha insistido en una mirada amplia de la calidad: se trata de recoger otros indicadores diferentes a lo del desempeño académico. Finalmente, la calidad ha sido entendida también como inclusión educativa.

Respecto de las *regulaciones*, las políticas educativas han usado el concepto de calidad como justificación de las distintas reformas estructurales llevadas a cabo en los últimos 40 años. La descentralización, privatización y municipalización fueron explicadas como pasos que iban a favorecer una mejor calidad. Las regulaciones tuvieron, de un modo u otro, un enfoque sistémico de la calidad, enfatizando las supervisiones y controles para velar por la eficiencia y efectividad de la oferta diversificada del sistema o mercado escolar. Por otra parte, el diseño de un sistema de Aseguramiento de la Calidad constituye la mayor regulación vigente hoy en día con sus mecanismos de evaluación, control y sanción. En los últimos años, además, se han dispuesto regulaciones que permitieran un sistema escolar más inclusivo, manteniendo una lógica de provisión mixta.

En este sentido, se confirma la orientación de darle poder de elección del colegio a las preferencias de los padres (al menos en línea de principio¹⁵¹). En estas reglas del juego, es relevante contar con resultados que puedan ayudar a diferenciar la calidad de los distintos colegios. En los años más recientes, ‘calidad’ ha sido abordada desde un mayor desarrollo de capacidades y confianza hacia las comunidades educativas y, de manera especial, hacia los docentes. Además, se asiste a un giro respecto del diseño estructural del sistema escolar con la creación de Servicios Locales de Educación, organismos llamados a reemplazar la gestión de los colegios por parte de los municipios. El planteamiento, más implícito que explícito, es que un proyecto educativo más ligado a las necesidades locales de un territorio puede ofrecer mejor calidad educativa.

Respecto de las *mediciones* de la calidad, la intención que ha animado esta aproximación es la de determinar científicamente la calidad. Hay una aproximación a la calidad que deriva de la ciencia moderna y luego desde la psicometría con su búsqueda de operacionalizar los efectos de la calidad de la acción del sistema escolar. La operacionalización se ha ido complejizando a lo largo del periodo estudiado. De hecho, los Otros Indicadores De Calidad (Agencia de la Calidad, 2012) son una manifestación concreta de este mayor nivel de complejidad de las mediciones de los resultados educativos. A eso se asocia el tema de los usos y propósitos de las mediciones recogidas. En el sistema escolar de Chile, finalmente, las mediciones de la calidad tienen consecuencias que pueden llegar al cierre de los establecimientos. Después de este recorrido, es posible apreciar un conjunto de usos y significados de calidad educativa que no se desarrollan de manera coherente, sino que muestran tensiones en un sentido literal: estiran y tensionan el sistema escolar en direcciones opuestas entre ellas.

Tabla 7.3: Los ejes de los usos y significados de la noción de calidad

¹⁵¹ Si bien esta libertad de elección es formalmente garantizada, las condiciones de su ejercicio (es decir la libertad efectiva) son desiguales en base a las condiciones socio-económicas de las familias. Sobre la distinción entre libertad formal y libertad efectiva cfr. Bellolio, 2020, p. 40.

Eje	Contenidos
Concepciones	Calidad como efecto Calidad como logro de objetivos curriculares Calidad como educación integral Calidad como inclusión educativa
Regulaciones	Descentralizar y privatizar para lograr calidad Diseño de un Sistema de Aseguramiento de la calidad Diferentes Cuerpos legales que reforman el sistema escolar
Mediciones	Medición del rendimiento (PER) Medición de la calidad (SECE y SIMCE) Medición de otros indicadores de la calidad (Indicadores de desarrollo personal y social de la Agencia de la calidad)

Se trata ahora de problematizar este capital semántico del concepto de calidad.

12.2 Sección II. Una interrogación crítica del capital semántico de calidad en las políticas educativas chilenas

Una vez recogido el capital semántico que la investigación histórica ha proporcionado respecto al concepto de calidad, en esta sección realizo una interrogación crítica de estos hallazgos. Voy a desarrollar una hermenéutica crítica que permita reconocer los nudos problemáticos presentes en el concepto de calidad, así como las potencialidades y proyecciones contenidas en la noción de calidad educativa.

12.2.1 ¿Qué nudos críticos y límites fundamentales emergen respecto de los usos y significados del concepto de calidad en las políticas educativas chilenas para el sistema escolar?

Biesta (2019) se aproxima al concepto de calidad como un horizonte de expectativas que se instala en la mirada de las sociedades a través de “un pánico acerca de la calidad educativa, una insaciable necesidad de mejora” (p. 659). Es interesante este acoplamiento conceptual: la demanda de calidad surge desde un sentimiento de miedo exasperado (el pánico) por la situación educativa de un país; entonces el discurso de la mejora continua

para poder salir de este pánico encuentra en el concepto de calidad su espejismo perfecto para alentar y movilizar los esfuerzos para implementar cambios y perseguir ciertos resultados educativos¹⁵². Este componente afectivo vinculado a calidad se ha registrado también en la historia chilena del concepto¹⁵³.

Ahora bien, la objeción de Biesta tiene que ver con que el concepto de calidad se plasma desde una definición demasiado estrecha de lo que tiene valor y se considera valioso en educación. Este reduccionismo ha atravesado la historia de calidad en Chile, de modo que en 2011 se atendió a ampliar su conceptualización. Sin embargo, esta conceptualización quedó atrapada en el reduccionismo de las mediciones de estos aspectos.

La tesis general de Biesta es que poner el foco en el concepto de calidad nos distrae de las cuestiones en torno a las cuales deberíamos preocuparnos; si bien hay aproximaciones que compiten entre sí respecto a sus significados (Anagnostopoulos, Lingard, & Sellar, 2016), hoy en día, el uso del concepto de calidad y su sentido “no están diciendo mucho al fin y al cabo” (Biesta, 2019, p. 660); el problema con esta vaguedad, es que recurrir al concepto de calidad educativa implica un juicio respecto de lo que consideramos bueno: no se trata de una cuestión técnica, sino profundamente política. Al respecto, el camino tomado por las políticas educativas para la calidad, como se ha documentado en la historia desarrollada en esta tesis, nos sitúan en un espejismo justamente porque apuestan por la obsesión de generar evidencias respecto de lo que funciona y proporciona resultados objetivos, en detrimento de focalizarse en aspectos sustantivos del fenómeno educativo.

Debido a esta crítica al concepto de calidad, Biesta señala tres malentendidos que atraviesan su uso:

La calidad es asociada con efectividad y eficiencia (Biesta, 2019, p. 659). El problema ahí es que ambos son valores en sí neutrales en el sentido de no considerar y fomentar una discusión filosófico-pedagógica sobre qué es lo que se pretende medir de las cualidades o cantidades de la calidad; además no hay una vinculación con la cuestión de los fines y propósitos de la actividad educativa en la escuela. En Chile hubo una etapa (documentada especialmente en el segundo capítulo de la tesis) en que las preocupaciones por la eficacia y eficiencia tomaron protagonismo respecto de la concepción de calidad educativa.

¹⁵² Los trabajos del filósofo de la educación Vasco D’Agnese (2015, 2017) muestran como las iniciativas de instituciones transnacionales respecto a la medición estandarizada de la calidad instalan el logro de buenos resultados en dichas pruebas como el único horizonte educativo deseable. Esto pone el problema de las relaciones de poder entre los Estados y las agencias transnacionales para plantear y llevar a cabo agendas de políticas educativas.

¹⁵³ Baste citar un único ejemplo: el editorial de Noviembre de la Revista de Educación 1988 en que se anunciaba la primera aplicación del SIMCE. Para un análisis específico de este documento histórico, además del segundo paper de esta tesis, cfr. también Galioto (2018).

La calidad se equipara a la entrega de lo que los clientes quieren. Esta consideración, que hemos visto surgir y desarrollarse en Chile, implica el fortalecimiento de una racionalidad mercantil en el sistema escolar. Esta racionalidad va en detrimento de la vocación pública de la escuela.

La calidad es atrapada por la obsesión de la performatividad: esto sucede porque los indicadores elaborados para medir la calidad se confunden con la definición de la calidad. En la historia del concepto de calidad en Chile he documentado el momento inicial de este malentendido que coincide con los años en que calidad era conceptualizada en el marco del diseño del nuevo mecanismo de evaluación SIMCE.

Finalmente, siguiendo una reflexión que Biesta desarrolla en varias contribuciones (2015a, 2015b, 2015c, 2016) la calidad incluye tres rasgos: la efectividad, la causalidad y la tecnificación que son blanco de crítica. Al respecto, Biesta ha planteado en varios textos (2009, 2010a, 2010b, 2014) la siguiente pregunta muy útil para pensar y repensar críticamente la calidad educativa: ¿medimos lo que valoramos o valoramos lo que medimos?

Ahora bien, estos tres malentendidos son rasgos ejemplares de la racionalidad tecnocientífica y economicista que Moss (2016) asocia al uso del concepto de calidad en las políticas educativas para la escuela. Por otra parte, el estudio de Simons y Masschelein (2006) ilustra cómo estas racionalidades son parte de un específico régimen de gubernamentalidad que incluye elementos que se han visto imbricados en la historia del concepto de calidad en el contexto chileno: la elección informada, satisfacción del cliente, la gestión y la competencia. Este régimen instala el deseo de la calidad, en línea con lo que plantea Biesta (2019) respecto de la capacidad performativa del concepto de calidad.

De esta manera, la escuela queda atrapada por exigencias externas a ella que determinan los indicadores de calidad y se diseña un sistema en que cada escuela tiene que posicionarse frente a otras escuelas (el fenómeno de los rankings). Todo esto configura un ‘tribunal de la calidad’ que se instala como preocupación permanente y que evalúa la *performance* de los colegios para poder compararlos unos con otros y así presionar y forzar la mejora. Todo lo anterior constituye un aparato que trae dos consecuencias: por una parte, escasa atención a la persona de quienes trabajan y actúan en el sistema escolar¹⁵⁴; por otra parte, máxima atención en los aspectos sistémicos del aseguramiento de la calidad.

Biesta plantea que el aspecto sistémico lleva el riesgo de interpretar un fenómeno complejo como la educación, según un esquema simplista de *input* y *output*, al interior de un sistema cerrado que reduce la complejidad, así como las expectativas de lo que podría

¹⁵⁴ La investigación de Prieto (2019), Paper III del compendio, aborda este aspecto de despersonalización de la educación vinculada al mecanismo del aseguramiento de la calidad en Chile.

ocurrir. Belvedere (2020) plantea, además, que esta lógica implica una verdadera trampa¹⁵⁵. El problema no es la esfera sistémica en sí, sino que la manera de concebir calidad queda reducida a ésta.

Resumiendo, los límites fundamentales que los argumentos filosóficos acá reportados plantean a los hallazgos históricos que he reconstruido respecto del concepto de calidad educativa son:

La efectividad es un rasgo de la calidad que implica un horizonte vacío respecto a la educación escolar: no implica valores propiamente pedagógicos respecto a la misión de la escuela en una sociedad.

La operacionalización de la calidad conduce a un reduccionismo de la complejidad del fenómeno educativo y en un énfasis hacia la performatividad que vincula la educación a una comprensión productiva, como si la educación en la escuela fuera solamente un bien económico.

Por otra parte, la comprensión de la calidad como conjunto de causas que generan el efecto de un buen rendimiento, convierte en banal y pobre la tarea educativa: si se enseña principalmente a responder test a respuestas múltiple, y mediante dichos test se piensa la calidad de la tarea educativa, consecuentemente, la riqueza del quehacer educativo resulta vaciada.

12.2.2 ¿Qué potencialidades emergen respecto de los usos y significados del concepto de calidad en las políticas educativas chilenas para el sistema escolar?

La literatura filosófica plantea unos ámbitos desde los cuales repensar la noción de calidad en la educación escolar. Estos ámbitos son: la teleología, es decir los fines y propósitos de la educación escolar (para qué); ontología¹⁵⁶ (qué es la escuela, qué tipo de fenómeno es la educación escolar) y praxeología (cómo opera la educación escolar).

En esta sección voy a ordenar los aportes que el análisis filosófico proporciona para dilucidar las potencialidades ligadas al concepto calidad y mostraré su vinculación con los hallazgos históricos señalados arriba.

¹⁵⁵ De los varios aspectos críticos que Belvedere (2020) señala respecto del enfoque sistémico, el que resulta útil para el análisis que estoy llevando a cabo es que el lenguaje que lo rodea, especialmente cuando se plantea el aseguramiento de la calidad, se expresa bajo la forma de metáforas que, sin pretenderlo, terminan describiendo el sistema social como una especie de persona supraindividual.

¹⁵⁶ El artículo que pongo en anexo en esta tesis constituye una contribución al debate al interior de esta literatura filosófica. Por eso lo menciono en esta sección junto con la otra literatura filosófica disponible.

Teleología

Burbules (2004) y Winch (1996) asocian explícitamente la noción de calidad a los propósitos de la educación. De este modo reavivan un análisis que en filosofía de la educación ha tenido larga trayectoria¹⁵⁷. Burbules (2004) y Biesta (2009, 2010a, 2010b) tienen el mérito de plantear que la actividad educativa y su calidad se puede realmente evaluar desde las finalidades que tiene. Ésta es la tesis principal que me interesa subrayar en este contexto: la educación es un fenómeno que implica fines y estos fines la definen. Así lo plantea Biesta (2016, p. 199): ‘la educación es una práctica teleológica, es decir, una práctica que no solo está enmarcada, sino que está constituida de hecho por su propósito (en griego: telos)’. En esta esfera filosófica de los fines y propósitos de la educación, Burbules distingue entre una orientación teleológica fuerte y una débil. La orientación fuerte plantea que la educación es valiosa en la medida en que desarrolla un set de valores ya sea para la dimensión social, ya sea para el individuo o para ambos y se concreta especialmente en ciertos tipos de conocimientos, por ejemplo, un curriculum basado en contenidos y nociones de tipo científico o, más bien, según una cierta visión de la realidad: por ejemplo, tomando aspectos relativos a la ecología, a la promoción de una cierta concepción de la justicia social o la equidad de género.

La orientación débil, por otro lado, otorga más importancia a las disposiciones y actitudes que la educación podría proveer y que no son fáciles de determinar objetivamente en términos de resultados educativos. Por ejemplo, la educación a la empatía, la tolerancia y la solidaridad.

Por otra parte, Biesta construye un marco conceptual en que superpone tres dimensiones para explicitar los fines de la educación: la cualificación (la preparación para el mundo laboral y una inserción social productiva), la socialización (la inserción en una sociedad dada, con sus códigos simbólicos y procesos socio-culturales) y la subjetivación (la formación personal de los estudiantes)¹⁵⁸.

Ahora bien, el mérito de la propuesta de Biesta¹⁵⁹ es la de graficar la complejidad de pensar los fines de la educación: se trata de un ámbito que no se puede reconducir tan fácilmente a un solo elemento del modelo teleológico propuesto y tampoco jerarquizar dichos elementos, dando prioridad a un elemento por sobre el otro. Esta arista de la cuestión se aprecia especialmente en el plano de las políticas educativas para la escuela puesto que se

¹⁵⁷ Como recuerda MacAllister (2016, p. 379).

¹⁵⁸ Para un análisis crítico de este marco conceptual para pensar las finalidades de la educación cfr. MacAllister (2016) Rømer (2020).

¹⁵⁹ Además, Biesta vincula la dimensión de los propósitos de la educación también a la esfera axiológica, es decir con los juicios de valor en juego. Wittek y Kvernbekk (2011) han mostrado que recurrir al concepto de calidad, incluso desde la perspectiva de la filosofía del lenguaje, se liga a la dimensión axiológica. De ahí que la consideración de los fines adquiere mayor pertinencia a la hora de pensar la calidad de la educación escolar.

requiere una discusión democrática para elegir estos propósitos. En este marco, los planteamientos de Brighouse, Ladd, Loeb y Swift (2016, 2018) abordan el tema vinculándolo directamente a la escuela ya que estas son específicamente diseñadas para proveer bienes educativos para los niños y niñas. Su propuesta es que el principal propósito de la escuela es proveer un set de capacidades que estos autores vinculan a la productividad económica, la autonomía personal, la competencia democrática, la capacidad de mantener relaciones interpersonales, la capacidad de tratar a los demás como iguales y el desarrollo personal.

Ahora bien, varios bienes educativos que Brighouse, Ladd, Loeb y Swift proponen están ligados a la línea teórica del florecimiento o *flourishing* (Kristjánsson, 2017; Wolbert, De Ruyter, & Schinkel, 2019) que plantea el desafío de tomar al desarrollo personal del carácter, de las virtudes y de la vida emocional de los estudiantes como principal horizonte de referencia del quehacer educativo.

Estos argumentos aquí resumidos contribuyen a precisar el horizonte de educación integral planteado por las políticas educativas de Chile respecto al concepto de calidad. Los usos y significados históricos relacionados a definiciones sustantivas de calidad educativa se ligan a la esfera teleológica de la práctica educativa.

Ontología

Desde la perspectiva de la ontología (es decir de lo que que la escuela es), la literatura filosófica (Galioto, 2019; Masschelein, 2011a, 2011b; Masschelein & Simons, 2010, 2014; Sellar, 2012) nos plantea respuestas desafiantes que iluminan aspectos que las políticas educativas que usan el concepto de calidad toman escasamente en cuenta. Masschelein y Simons (2014) y Masschelein (2011a, 2011b) argumentan que la escuela es el lugar del *otium* (Scholé). La escuela no sería el lugar para producir resultados, sino que el lugar en que el mundo está puesto arriba de la mesa para ser explorado en conjunto entre maestros, profesores y estudiantes en una libre actividad: la escuela representa este tiempo liberado para el *otium* y el *studium*, es decir, la no productividad y la pasión. Es evidente acá una tensión entre la lógica de las políticas de aseguramiento de la calidad y su ordenamiento según desempeño y esta lógica de la *scholé*.

En este sentido he desarrollado descripciones fenomenológicas respecto de la escuela como lugar de participación en la actividad de insertarse en el mundo y conocerlo por primera vez (Galioto, 2019). En esta ontología, las relaciones interpersonales e intergeneracionales son un aspecto clave del modo de ser de la escuela. En este marco cobra sentido el título del estudio de Sellar (2012) *It's all about relationships*. La pedagogía, especialmente en la escuela, se basa en relaciones interpersonales que se

desenvuelven con todas las características propias de una relación entre seres humanos finitos y afectivos: se desarrolla con hesitaciones, intentos, ensayos y errores, que no garantizan necesariamente un cierto tipo de resultados preestablecidos¹⁶⁰.

Estos análisis y argumentos filosóficos nos devuelven una escuela que, en lugar de moverse en una lógica lineal y mecánica de input y output, está animada por afectos como el entusiasmo, la inspiración, el miedo y la hesitación. En resumen, estas tesis acerca de la ontología de la escuela apuntan a elementos estructurales y de diseño curriculares, es decir, de las opciones que se toman a estos niveles depende lo valioso y lo bueno de la educación escolar y emerge la tensión respecto del modo en que Chile está concibiendo la escuela como lugar de producción de rendimientos y resultados, más que de socialización de la cultura y formación personal de los estudiantes.

Ontológicamente, la calidad de la educación se vincula estrechamente con las implicancias de sentido de la escuela en sus distintos tramos: ¿Qué significa una escuela básica, ¿qué significa una escuela rural, una escuela en el tramo de educación media y la escuela técnico profesional? Además, estos argumentos acerca de la ontología de la escuela permiten exhibir y complementar el rasgo de la inclusión educativa como dimensión de la calidad.

Praxeología

La esfera de la praxeología tiene que ver con la cuestión de cómo funciona la educación y de cómo hacer que el fenómeno educativo funcione de mejor forma en la práctica cotidiana de la enseñanza (Biesta, 2015a, 2015b). Los análisis de Biesta apuntan a rescatar la complejidad del quehacer educativo y de la escuela y en la esfera de la praxeología subraya especialmente el papel del juicio profesional de los docentes, un juicio que no puede ser subestimado o peor desechado por parte de la estandarización de las concepciones de la calidad. Ejercer un juicio en la praxis educativa es un acto que cada vez que se realiza es único e irrepetible, por ejemplo, cuando un profesor escucha a un estudiante respecto de un tema que se está tratando o cuando es llamado a evaluar el grado de cooperación y diálogo entre estudiantes durante una actividad grupal. Este ejercicio define lo bueno y valioso de la educación, es decir la calidad¹⁶¹.

¹⁶⁰ Desde una perspectiva sociológica el trabajo de Pieter Vanden Broeck (2020) reconoce una especificidad histórica y sociológica a la institución escolar que las políticas educativas de carácter transnacional basadas en estándares de desempeño están reconfigurando. Según Vanden Broeck esto implica una pérdida de sentido del quehacer educativo.

¹⁶¹ La relación educativa entre profesores y estudiantes es un rasgo esencial del modo de obrar de una escuela. La capacidad de juicio de un profesor no es infalible, pero tampoco puede ser secuestrada o supeditada al poder de los tests estandarizados. Por último, la intersubjetividad al interior de una

Por su parte, Masschelein y Simons (2014) focalizan sus argumentaciones también en la figura del profesor como un apasionado de su materia que la comparte con los estudiantes. El docente, en los planteamientos de estos autores, se re-configura como un profesional con oficio, capaz de dominar los detalles de su campo de conocimiento, un dominio fruto de un cierto tipo de amor y dedicación a su disciplina.

La capacidad de ejercer un juicio por parte de los profesores, su pasión y dedicación a la propia disciplina, constituyen dos rasgos sobresalientes de la praxis educativa y que legitiman, por ejemplo, el estudio de Andersson (2016) que ha investigado, desde un enfoque fenomenológico, el modo en que docentes de danza conceptualizan qué es calidad en la enseñanza de su disciplina¹⁶². Este artículo nos devuelve la importancia de que sean los actores protagonistas del fenómeno educativo aquellos que definen en qué consiste una educación de calidad, es decir buena y valiosa. Desde un enfoque parecido, he tratado de describir las cualidades y la calidad del docente desde los modos en que influyen en la persona y la vida del estudiante (Galioto, 2019).

Estos argumentos plantean, finalmente, qué tipo de profesorado deseamos para las escuelas de Chile, y son particularmente útiles para enriquecer la atención legislativa y política hacia los profesores.

12.3 Sección III. ¿Qué respuestas se pueden plantear a la pregunta de investigación?

A la luz de la hermenéutica crítica desarrollada anteriormente he identificado una parte crítica, de límites, dificultades y elementos problemáticos respecto al uso del concepto de calidad a lo largo de las políticas educativas chilenas. A la vez, he reconocido, qué componentes de esta historia, trabajados desde una perspectiva filosófica, muestran potencialidades y maneras nuevas de pensar, nombrar y tomar decisiones respecto a los juicios de valores que encierra el concepto de calidad. Ambos aspectos son aportes para la comunidad académica, así como para los que diseñan las políticas educativas. Ahora bien, qué respuestas podemos plantear, al final de este recorrido, a la segunda pregunta de esta investigación doctoral: ¿Qué tipo de pertinencia muestran los usos y significados de este concepto para la educación escolar?

Para responder esta pregunta voy a sintetizar los valores de uso del concepto de calidad que he identificado mediante el estudio histórico-filosófico de esta tesis:

comunidad de docentes y directivos puede cumplir el objetivo de pulir y mejorar el ejercicio de juicios y consideraciones respecto de la calidad de los aprendizajes o del quehacer de una comunidad educativa.

¹⁶² El estudio de Harvard *The qualities of quality* va en esta línea. <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Understanding-Excellence-in-Arts-Education.pdf>

-Un valor de uso performativo. Desde una perspectiva histórica, calidad se perfila como concepto performativo: ha construido un espacio de experiencias donde tiene poder respecto de las escuelas; mediante su aparato encauza y moldea el tipo de educación que las escuelas proponen. El concepto de calidad emerge cargado de significados performativos. He relatado una historia de usos y significados de calidad que han tenido un enorme poder de condicionar el modo de educar en las escuelas de Chile.

-Un valor de uso sofisticado. La asociación de calidad con la efectividad y eficiencia conlleva a obviar cuál es el propósito de la efectividad y eficiencia, es decir se marginan aspectos que no son de carácter técnico, sino que son normativos y propiamente educativos. La denominación de uso sofisticado se debe a que, bajo la noción de sofisticada, se coloca una tradición filosófica que construye argumentos que rodean el tema de que se ocupa, sin el interés de buscar el aspecto verdadero y sustantivo del problema (D'Agostini, 2011). El uso del concepto de calidad encandila la opinión pública y genera confusiones en los investigadores y en los actores educativos que no argumentan qué comprensiones manejan de esta misma noción, más que reflejar una fidelidad al fenómeno educativo al que se refiere, o en este caso, respecto al cual se toman decisiones políticas.

-Un valor de uso redundante. Desde una perspectiva filosófica, calidad se puede considerar un concepto redundante. Asumo la noción de redundancia que plantea que un dato, un término o noción se torna superfluo para la configuración de una proposición (Wigdorsky, 2004). En las proposiciones que he estudiado en las fuentes históricas, se podría quitar el término calidad y aun así las proposiciones se podrían comprender. Por ejemplo, cuando se declara en los documentos que he analizado en esta tesis 'evaluar la calidad de la educación'; 'mejorar la calidad de la educación' el sentido de la proposición se mantiene igual, aunque fuera formulado así: evaluar la educación y mejorar la educación. Esto se puede comprobar desde una fuente histórica muy anterior al periodo aquí estudiado: "la inspección de los visitantes es uno de los medios más eficaces para mejorar las escuelas y acelerar su marcha de progreso hacia la perfección" (Suárez, 1886a, p. 660; como se citó en Ramos y Falabella, 2019, p. 7). Por lo tanto, en base a estos argumentos y ejemplos, 'calidad' sería un concepto superfluo.

-Un valor de uso referencial. Se trata de un concepto que funciona necesariamente en relación al fenómeno al que remite y especialmente a las características de la cosa a la cual se refiere (Ricoeur, 2000). Calidad como rasgo conceptual propio vive de luz refleja, pues sus significados se ligan necesariamente al fenómeno al cual se refiere y no tiene un contenido propio. Para dilucidar este punto, recorro a una analogía con el mundo deportivo: así como la calidad de un equipo de fútbol se refiere a su juego y a las características técnicas de sus jugadores, análogamente la calidad en educación se refiere a las características específicas del fenómeno educativo, en cuanto fenómeno vivo que involucra relaciones entre personas, especialmente docentes y estudiantes.

Tabla 7.4: Diferentes valores de uso del concepto de calidad

Valor de uso	Definición
Performativo	Ejerce un poder respecto de las escuelas; mediante su aparato encauza y moldea el tipo de educación que las escuelas proponen.
Sofístico	Encandila la opinión pública y genera confusiones en los investigadores que no argumentan qué comprensiones manejan de esta misma noción.
Redundante	Se torna superfluo para la configuración de lo que se considera bueno y valioso en educación escolar.
Referencial	Vive de luz refleja, pues sus significados se ligán necesariamente al fenómeno al cual se refiere, en este caso, la educación escolar.

La Tabla 7.5 muestra una estratificación conceptual y filosófica de la calidad educativa que la configura como un entramado enmarañado que por un lado confunde y complica el fenómeno educativo en la escuela, por otro lado, en su valor de uso referencial, abre a temas específicos y sustantivos propios de la educación.

En términos generales, a la luz de los argumentos expuestos y de la caracterización que acabo de resumir, se podría plantear que el concepto de calidad, con sus significados asociados a lo largo de la historia, muestra escasa pertinencia respecto a la educación escolar cuando dicho concepto es pensado desde un cierto tipo de racionalidad ligada a la efectividad, la mono-causalidad, al enfoque sistémico y tecnológico, así como mercantil y económico. A la vez, el concepto de calidad muestra pertinencia si se rescata su valor de uso referencial, es decir cuando calidad permite apuntar explícitamente al fenómeno educativo que ocurre en la escuela, en términos de sus finalidades, razón de ser y su modo de obrar.

Sin embargo, calidad es un concepto que a lo largo de la historia se ha cargado demasiado de una racionalidad tecnocientífica (objetividad, estandarización, uniformidad) y económica (Moss, 2016). A la luz de estas consideraciones y de los nudos críticos ligados a su uso para la educación, es adecuado preguntarse: ¿No será el caso de abandonar ese concepto, el recurso sistemático al término “calidad” y focalizar los esfuerzos de comprensión y de toma de decisiones a aquellos aspectos que tengan referencia directa a la educación escolar?

La respuesta que formulo es la siguiente: sería conveniente terminar con los abusos del concepto de calidad (usos y abusos vinculados con los valores performativos, sofisticos y redundantes) y poner el foco en el valor referencial del concepto de calidad.

Las políticas educativas deberían reducir o más bien terminar con las formas históricas performativas, sofisticadas y redundantes de calidad, manteniendo el fondo al que apunta la cuestión de la calidad; desde una perspectiva conceptual, se trata de usar el concepto de calidad quitándole su matiz comparativo: esta escuela tiene más calidad que otra (enfoque que se mantiene en el funcionamiento y despliegue de las políticas de aseguramiento de la calidad vigentes). Más bien, el recurso a la noción de calidad tendría que recoger la aspiración hacia un sistema escolar bueno y valioso en su conjunto. Esto se justifica desde una valoración del carácter público de la educación escolar como bien común, expresión de un proyecto cultural y educativo que el Estado está llamado a fomentar y resguardar.

Para comprender este aspecto de fondo, me apoyo en los argumentos de De Vecchi (2016) en torno a la cuestión de la calidad respecto de las instituciones sociales.

Resumiendo sus argumentos, se trata de considerar que las instituciones sociales pueden estar poco o muy logradas en relación a los objetivos que se proponen; por lo tanto, las instituciones sociales están sujetas a distintos grados de existencia: hay muchos modos y maneras en que un cierto tipo de institución puede realizarse. La calidad emerge en base al modo en que una institución social se desarrolla respecto a sus posibilidades de ser. Conectando esta definición con los argumentos planteados anteriormente respecto a la calidad de la educación escolar, se trata de enfocar y considerar la calidad de la educación desde las definiciones de sus propósitos, de lo que es la escuela y de cómo queremos que opere.

Se trata de una concepción de calidad que va más allá del significado no performativo, en el sentido de exigir rendimientos medibles y objetivables, sino que se vincula a los modos en que las posibilidades y virtualidades consideradas buenas para la educación escolar se vayan realizando.

XIII. CONCLUSIONES

En estas conclusiones de mi investigación doctoral quiero resumir sus resultados, aportes y las implicancias y aperturas que ella supone.

13.1 Implicancias para la investigación académica

Ante todo, el abordaje histórico del concepto de calidad contribuye a superar un planteamiento de las investigaciones en educación demasiado replegado en un presente

atemporal y hace ganar un capital semántico de carácter histórico respecto a este concepto en las políticas educativas chilenas.

Este tipo de abordaje histórico requiere un complemento mediante estudios históricos y sociológicos que den cuenta de manera más específica y detallada, de los actores que disputan intereses, usos y significados del concepto de calidad., sería sumamente interesante explorar, tanto a nivel internacional como en Chile, el momento en que el concepto de calidad comenzó a circular en la historia.

Además, el enfoque que propone Bourdieu (2014) en sus *Lecciones sobre el Estado* ofrece sugerencias valiosas de corte epistemológico y metodológico que contribuyen a diseñar investigaciones que puedan identificar y comprender la red de actores e intereses que se mueven alrededor del concepto de calidad.

Luego, el abordaje filosófico permite evaluar críticamente este capital semántico y a la vez provee un lenguaje y un planteamiento diferente para repensar la educación escolar y los valores que ahí están en juego. Específicamente, he resumido un abanico de argumentos filosóficos que proceden desde un repertorio de literatura muy amplio. La ventaja heurística de estas argumentaciones reside en contribuir a la discusión respecto de los significados y orientaciones fundamentales que como sociedad y país le queremos dar a la educación escolar. El lenguaje que provee la literatura filosófica requiere ser puesto en juego y circulación en el campo de la investigación empírica, desarrollando investigaciones que ocupen algunos de los conceptos señalados arriba y a lo largo de la tesis.

En base a todo lo anterior, se ha visto que el concepto de calidad de la educación no tiene que ver solamente con el aspecto de la evaluación, sino con dimensiones anteriores a esta esfera didáctica y operativa, y en particular se liga con los propósitos de la escuela, lo que es la escuela y cómo opera.

A raíz del hallazgo de estas esferas sustantivas relacionadas a la calidad educativa, he planteado, por un lado, que se puede pensar un significado alternativo de calidad de la

escuela, en el sentido de mayormente fiel al fenómeno educativo (Galioto, 2019). Por otro lado, en el plano discursivo de las políticas educativas, el concepto de calidad opera como un concepto cargado de racionalidades que soslayan aspectos decisivos del fenómeno educativo. Por eso, sostengo que podemos prescindir del uso recurrente del término calidad en las políticas educativas para la escuela, siempre y cuando se mantuviera el foco de atención a los *grados de existencia* (De Vecchi, 2016) de la institución escolar y al tipo de escuela que se quiere construir. Esto porque en la historia que he reconstruido del concepto de calidad ha primado una racionalidad técnica y económica y es hora de tomar en cuenta una racionalidad que sea educativa (Biesta, 2019, 2020; Osberg & Biesta, 2020; Simons & Masschelein, 2008)¹⁶³.

13.2 Implicancias para las políticas públicas

Quiero mostrar algunas implicancias que podrían ayudar a visualizar ciertas perspectivas respecto de los usos y significados del concepto de calidad en las políticas educativas de Chile para la escuela.

En torno a la noción de calidad educativa se ha levantado y desarrollado una multiplicidad de regulaciones e instituciones, que finalmente hacen engorroso poner el foco en los propósitos y razones de ser de construir una escuela pública atenta a las personas y sus actores. Una tarea por delante es la de revisar el peso de la institucionalidad estatal que constituye el andamiaje del sistema escolar: ¿Cuál es su sentido? ¿Qué grado de mayor coordinación se requiere entre el cuerpo legal e institucional para ser un aporte a la educación escolar? (Carrasco, 2018 Treviño, 2018, señalan también lo importante de desarrollar esta revisión).

¹⁶³ La producción filosófica de Biesta y Masschelein es la que plantea claramente a la esfera política las razones específicas de la educación como praxis. Ambos autores profundizan rasgos y características del fenómeno educativo y de la escuela, sin esconder y subestimar las tensiones que se generan con la racionalidad político-económica.

Otra dimensión se encuentra ligada a la noción de calidad integral que viene mencionada en la ley de Nueva Educación Pública; dicha noción remite al propósito de la educación escolar de la formación integral de la persona: ahí hay un camino a recorrer; darle sustancia y significado a esta expresión, sería un modo de fomentar una buena escuela atenta a aspectos vinculados a un proyecto educativo y cultural que se quiere llevar a cabo como país.

Voy a complementar estas implicancias para las políticas con algunos ejemplos:

El primero tiene que ver con el nombre de la Agencia de Calidad. Esta institución estatal se podría llamar Agencia de Evaluación de la Educación Escolar y funcionar como lo hacen otras instituciones parecidas en otros países que monitorean los sistemas escolares sin prever consecuencias para los colegios.

Por ejemplo, el INVALSI en Italia (Pastori & Pagani, 2016). Las investigaciones disponibles sobre el INVALSI exploran elementos problemáticos de la introducción de una cultura evaluativa en el sistema escolar italiano (Landri, 2014). Sin embargo, se puede notar que es una cultura evaluativa que no prevé sanciones a los colegios y no opera desde un abuso del concepto de calidad. Dicha opción muestra que es posible contar con una Agencia de Evaluación, otorgar autonomía a los colegios dándole confianza en su quehacer educativo y no contemplar sanciones por sus resultados¹⁶⁴.

La lógica subyacente tiene que ver con el diseño de un sistema escolar público, arraigado en el territorio, con un proyecto curricular a la vez nacional y local en el que la calidad educativa se concibe a partir de un bagaje cultural y del rol de la escuela en transmitir y revitalizar ese bagaje cultural. Esa opción hace emerger una diferencia en la concepción del rol del sistema escolar que la literatura vincula a los sistemas de estado de bienestar de los países del sur de Europa (Landri, 2008). En Chile, la dimensión territorial ofrece ya

¹⁶⁴ En este sentido, también el SIMCE podría dejar de llamarse así y denominarse Prueba Nacional de Evaluación Escolar.

experiencias que muestran la capacidad de construir una “buena escuela” desde el diálogo entre prácticas locales y las políticas educativas (Flórez y Olave, 2020).

Puede parecer ingenuo proponer el cambio de su denominación, no obstante, si la atención se pone en los aspectos sustantivos a los que la calidad refiere, aunque no usáramos tan a menudo este termino, podría ser un paso simbólico importante, siempre y cuando sea acompañado también por un replanteamiento de la lógica de la categorización por desempeño de los colegios y sus consecuencias.

Al respecto, Finlandia muestra una concepción de la calidad y su relación con las pruebas estandarizadas que puede resultar interesante. Dicha opción se despliega desde la articulación de “un fuerte énfasis en la enseñanza y aprendizaje, un *accountability* inteligente, y pensar en propuestas que ayuden a alcanzar los propósitos de la escuela (Sahlberg, 2007). Además, una cultura de confianza y un *accountability* inteligente (O’Neill, 2013; Sahlberg, 2010) son dos elementos claves para lograr una buena educación.

El otro ejemplo tiene que ver con la noción de calidad integral. Se trata de precisar y explicitar sus significados y alcances para desarrollar un proyecto educativo de la Nueva Educación Pública, donde queden claras las finalidades que se buscan, las opciones curriculares y de formación docente. En fin, se trata de explicitar cómo el Estado, desde los servicios locales, se hace cargo, se responsabiliza y propicia la dimensión propiamente pedagógica y educativa de la escuela¹⁶⁵. Ahora bien, si el Estado quiere tomar en serio el horizonte de la educación integral declarado en el artículo dos de la LGE y en la ley de Nueva Educación Pública, es necesario repensar y acordar un significado a este carácter integral para poder tomar decisiones coherentes.

¹⁶⁵ Se trata de concebir el Estado como aquella instancia común y legítima que se encarga de proveer buena educación para sus ciudadanos, no solamente de velar por ella, haciéndose responsable del modo en que diseña el curriculum y piensa el proyecto educativo y pedagógico. Habría que pensar como este enfoque respecto del papel del Estado en educación dialoga con la opción de un sistema escolar a provisión mixta.

Para aclarar los significados de la noción de formación integral, hay contribuciones desde la experiencia escandinava. El trabajo de análisis conceptual de Willbergh (2015) muestra que la noción de competencia (que rige el diseño curricular también en Chile y condiciona las concepciones de calidad) tiene escasa profundidad pedagógica; por el contrario, la noción de *bildung* ofrece un ideal pedagógico con una historia que la corrobora y un conjunto de opciones prácticas atentas a todas las dimensiones de la persona, que pueden ayudar a dar contenido a la opción del sistema escolar chileno para una calidad integral.

13.3 Abriendo caminos

Finalmente, cierta literatura filosófica (Ahlberg & Brighouse, 2014; Biesta, 2019) muestra que, para abordar la calidad educativa, vale mucho más la pena ampliar la perspectiva para repensar qué educación escolar queremos para Chile. En particular, Ahlberg y Brighouse plantean que pensar un sistema educativo bueno y valioso, implica pensar cuidadosamente acerca de qué tipo de sociedad necesitamos para el sistema escolar que queremos. Biesta, por su parte, subraya que las sociedades sufren una impaciencia que no ayuda los tiempos específicos de la educación. El discurso de la calidad, según esta lectura, es expresión de esta impaciencia y de esta necesidad por contar con resultados que dan seguridad a una sociedad algo infantil y poco adulta. En palabras de Biesta necesitamos una recalibración de la relación entre escuela y sociedad que se configura como una prueba de la calidad democrática de la sociedad misma (Biesta, 2019, p. 658).

Se trata de mover el foco hacia la relación entre sociedad y escuela. Pensar en qué consiste esta relación, en sus influencias mutuas, porque la calidad de una sociedad precede y envuelve la calidad de una escuela¹⁶⁶. De este modo, la escuela se descomprimiría de una excesiva responsabilización y podría emerger en qué consiste lo propiamente educativo de la educación. Es decir, si queremos una buena escuela habría que preguntarse acerca

¹⁶⁶ Sahlberg (2007) desde el campo de los *policy studies* subraya la relevancia de repensar la relación escuela y sociedad si se quiere construir un buen sistema escolar (o de calidad) al plantear que “las políticas educativas son necesariamente interdependientes con otras políticas sociales y con la política cultural de una nación” (p. 166).

de las prioridades que como sociedad escogemos¹⁶⁷. Comenzar un proceso reflexivo en torno a estas cuestiones es muy pertinente especialmente desde la coyuntura de suspensión forzada de la escuela como lugar físico debido a la pandemia por Covid-19.

Con esta investigación doctoral quise aportar a la revisión y problematización del cuadro semántico que se construyó en torno al concepto de calidad en las políticas educativas para la escuela chilena. Los hallazgos históricos y los argumentos filosóficos presentados en esta tesis quieren contribuir al debate público en el contexto de una futura posible discusión acerca de una nueva Constitución para Chile, así como enriquecer la discusión pública en torno a cómo el sistema escolar chileno puede elaborar los cambios vividos en este tiempo de cierre forzoso de los colegios debido a la pandemia, por ejemplo, la priorización de objetivos y contenidos curriculares así como la suspensión de la aplicación de la prueba SIMCE.

En este sentido, para encauzar estos cambios en un nuevo horizonte de expectativas para el sistema escolar chileno, he mostrado que usar el concepto de calidad implica, filosóficamente, muchas más dimensiones que solamente las de los resultados, operacionalizaciones y sanciones. Sin perjuicio de recurrir a mediciones y evaluaciones, se trata de poner atención a otros aspectos de la educación escolar: sus propósitos, su razón de ser, sus actores y maneras de obrar.

Para terminar, dejo la palabra a una voz poética de Chile. Estos versos me permiten recapitular el recorrido de esta tesis a través de la síntesis de que solo la poesía es capaz.

“Espero más de lo que puedo decir
y desde que dejé de ser posibilidad
ante el abismo de ojos detenidos
siento una brumosa sensación

¹⁶⁷ Se trata de un abordaje que redundaría también en la formación del profesorado, elemento medular para una buena educación.

de amarras y telarañas”.

Rosa Betty Muñoz, *Oveja a tropezones* (Canto de una Oveja del Rebaño 1981)¹⁶⁸

Las políticas educativas chilenas, en nombre de la calidad, tendieron a neutralizar las posibilidades de la escuela, y la ha envuelto de amarras y telarañas. La calidad que la escuela de Chile necesita es poética.

¹⁶⁸ Rosa Betty Muñoz Serón nació en Ancud (Isla de Chiloé) es poeta y profesora; ha ejercido labores de docencia en distintos establecimientos educacionales de Chiloé.

REFERENCIAS

Agencia de la Calidad (2012). *Desarrollo personal y social: otros indicadores de calidad educativa. Descripción, metodología y resultados de los indicadores construidos en base a los cuestionarios de Calidad y Contexto de la Educación*. Recuperado de http://archivos.agenciaeducacion.cl/Desarrollo_personal_social_OIC_2511.pdf

Aguilera, C. (2009). *Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago, Chile: FLACSO. Recuperado de <http://www.flacsochile.org/publicaciones/las-comisiones-asesoras-presidenciales-del-gobierno-de-michelle-bachelet/>

Ahlberg, J., & Brighouse, H. (2014). Education: Not a real utopian design*. *Politics & Society*, 42(1), 51-72. Doi: 10.1177/0032329213512979

Alexander, R. J. (2015). Teaching and learning for all: the quality imperative revisited. *International Journal of Educational Development*, 41(1), 250-258. Doi: 10.1016/j.ijedudev.2014.11.012

Altinok, N., Diebolt, C., & Demeulemeester, J. L. (2014). A new international database on education quality: 1965–2010. *Applied Economics*, 46(11), 1212-1247. Doi: 10.1080/00036846.2013.868592

Anagnostopoulos, D., Lingard, B., & Sellar, S. (2016). Argumentation in educational policy disputes: Competing visions of quality and equity. *Theory into Practice*, 55(4), 342-351. Doi: 10.1080/00405841.2016.1208071

Andersen, V. N., Dahler-Larsen, D., & Pedersen, C. (2009). Quality assurance and evaluation in Denmark. *Journal of Education Policy*, 24(2), 135-147. Doi: 10.1080/02680930902733071

Andersson, N. (2016). Teacher's conceptions of quality in dance education expressed through grade conferences. *Journal of Pedagogy*, 7(2), 11-32. Doi: 10.1515/jped-2016-0014

Arndt, S., & Tesar, M. (2016). A more-than-social movement: The post-human condition of quality in the early years. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 16-25. Doi: [10.1177/1463949115627896](https://doi.org/10.1177/1463949115627896)

Ball, S. J. (2016). Following policy: networks, network ethnography and education policy mobilities. *Journal of Education Policy*, 31(5), 549-566. Doi: 10.1080/02680939.2015.1122232

Banco Mundial (2007). *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*. Washington, D.C: Autor

- Banco Mundial (2010). *Diseño de una nueva organización institucional para el aseguramiento de la calidad de la educación: Lecciones para la República de Chile de experiencias internacionales y locales*. Washington, D.C: Autor
- Barrett, A., Ali, S., Clegg, J., Hinostroza, E., Lowe, J., Nickel, J., Novelli, M., Oduro, G., Pillay, M., Tikly, L., & Yu, G. (2008). *Initiatives to improve the quality of teaching and learning. A review of recent literature. Background paper prepared for the Global Monitoring Report 2008*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000155504>
- Barrett, A., Lowe, J., & Nickel, J. (2012). Quality education from an international perspective. *EdQual Working Paper*, (29). Recuperado de <http://www.edqual.org/publications>
- Bellei, C. (2003). ¿Ha tenido impacto la Reforma Educativa Chilena? En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo* (pp. 125-209). Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 285-311.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago, Chile: LOM.
- Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (Eds.). (2010). *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Pehuén Editores S.A., UNICEF.
- Bellolio, C. (2020). *Liberalismo. Una cartografía*. Santiago, Chile: Taurus.
- Belvedere, C. (2020). La trampa sistémica. En R. Rizo-Patrón de Lerner (Ed.), *Métodos y problemas – perspectivas e investigación actual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ben-Porath, S., & Johanek, M. B. (2019). *Making up our mind. What school choice is really about*. Chicago: University of Chicago Press
- Bergh, A. (2015). Local quality work in an age of accountability between autonomy and control. *Journal of Education Policy*, 30(4), 590-607. Doi: 10.1080/02680939.2015.1017612
- Biesta, G. (2009). Good education in an age of measurement: on the need to reconnect with the question of purpose in education. *Educ Asse Eval Acc*, 21, 33-46. Doi: 10.1007/s11092-008-9064-9

- Biesta, G. (2010a). *Good education in an age of measurement: ethics, politics, democracy*. Nueva York: Routledge.
- Biesta, G. (2010b). Why ‘what works’ still won’t work: From evidence-based education to value-based education. *Studies in Philosophy and Education*, 29, 491-503. Doi: 10.1007/s11217-010-9191-x
- Biesta, G. (2015a). What is education for? On good education, teacher judgement, and educational professionalism. *European Journal of Education*, 50(1), 75-87. Doi: 10.1111/ejed.12109
- Biesta, G. (2015b). Freeing teaching from learning: Opening up existential possibilities in educational relationships. *Studies in Philosophy and Education*, 34, 229-243. Doi: 10.1007/s11217-014-9454-z
- Biesta, G. (2015c). On the two cultures of educational research, and how we might move ahead: Reconsidering the ontology, axiology and praxeology of education. *European Educational Research Journal*, 14(1), 11-22. Doi: 10.1177/1474904114565162
- Biesta, G. (2016). Improving education through research? From effectiveness, causality and technology to purpose, complexity and culture. *Policy Futures in Education*, 14(2), 194-210. Doi: 10.1177/1478210315613900
- Biesta, G. (2019). What kind of society does the school need? Redefining the democratic work of education in impatient times. *Studies in Philosophy and Education*, 38, 657-668. Doi: /10.1007/s11217-019-09675-y
- Biesta, G. (2020). What constitutes the good of education? Reflections on the possibility of educational critique. *Educational Philosophy and Theory*, 52(10), 1023-1027. Doi: 10.1080/00131857.2020.1723468
- Biputh, B., & McKenna, S. (2010). Tensions in the quality assurance processes in post-apartheid South African schools. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40(3), 279-291. Doi: 10.1080/03057920902955892
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el College de France*. Barcelona: Anagrama.
- Brighouse, H., Ladd, H., Loeb, S., & Swift, A. (2016). Educational goods and values: A framework for decision makers. *Theory and Research in Education*, 14(1) 3–25. Doi: 10.1177/1477878515620887
- Brighouse, H., Ladd, H., Loeb, S., & Swift, A. (2018). *Educational goods: Values, evidence, and decision-making*. Chicago: University of Chicago Press.

- Brunner, J. J. (Ed.). (1994). *Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Brunner, J. y Cox C. (1995). *Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile*. Santiago, Chile: FLACSO. Recuperado de <http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/Dina-mias.pdf>
- Brunner, J. y Elacqua, G. (2003). *Informe capital humano en Chile*. Santiago, Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Burbules, N. C. (2004). Ways of thinking about educational quality. *Educational Researcher*, 33(6), 4–10. Doi: 10.3102/0013189X033006004
- Bustos, N. (2014). *Concepto de calidad utilizado por la investigación cualitativa sobre eficacia y mejora escolar de la última década en Iberoamérica* (Tesis de magíster). Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Calvino, I. (1988). *Lezioni Americane. Sei proposte per il nuovo millennio*. Milano: Oscar Mondadori.
- Capogna, S. (2015). Challenges and opportunities for the school system. *Policy Futures in Education*, 13(4), 468-478. Doi: 10.1177/1478210315572523
- Carrasco, A. (2008). Investigación en efectividad y mejora escolar: ¿Nueva agenda? *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), 7-23. Recuperado de <https://revistas.uam.es/reice/article/view/5428>
- Carrasco, A. (2018). Nuevo sistema de admisión escolar y elección de escuela: ¿aseguran calidad? En I. Sánchez (Ed.), *Ideas en educación (II). Definiciones en tiempo de cambios*. (pp. 167-198) Santiago, Chile: Ediciones UC.
- Casassus, J. (2007). *Evaluación educativa, segmentación social y pérdida de calidad*. Santiago, Chile: UMCE.
- Clarke, M. (2014). The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 35(4), 584-598. Doi: 10.1080/01596306.2013.871230
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (1995). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI: Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*. Santiago, Chile: Universitaria.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final*. Santiago, Chile: Autor.

- Cox, C. (1989). Propuestas políticas y demandas sociales. Las propuestas: educación. En M. Garretón (Ed.), *Propuestas políticas y demandas sociales* (Vol. 1, pp. 63-90). Santiago, Chile: FLACSO.
- Cox, C. (1997). La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. *Colección de Estudios CIEPLAN*, 45, 5-32.
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 13-42.
- Croxford, L., Grek, S., & Shaik, F. J. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Scotland: promoting self-evaluation within and beyond the country. *Journal of Education Policy*, 24(2), 179-193. Doi: 10.1080/02680930902734095
- Cumming, J., & Mawdesley, R. (2013). Australia, quality education and the ‘best interests of the child’. *Australian Journal of Education*, 57(3), 292-309. Doi: 10.1177/0004944113497892
- Curren, R., & Dorn, C. (2017). A modest plea for collaborative history and philosophy of education. En A. Errante, J. Blount, & B. A. Kimball (Eds.) *Philosophy and history of education: diverse perspectives on their value and relationship* (pp. 75-84). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Dahlberg, G. (2016). An ethico-aesthetic paradigm as an alternative discourse to the quality assurance discourse. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 124–133. Doi: 10.1177/1463949115627910
- Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, A. (2006). *Beyond quality in early childhood education and care: Postmodern perspectives*. Nueva York: Routledge.
- D’Agnese, V. (2015). PISA’s colonialism: Success, money, and the eclipse of education. *Power & Education*, 7(1), 56-72. Doi: 10.1177/1757743814567387
- D’Agnese, V. (2017). *Reclaiming education in the age of PISA. Challenging OECD’s educational order*. Londres: Routledge.
- D’Agostini, F. (2011). *Introduzione alla verità*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Dahlberg, G. (2016). An ethico-aesthetic paradigm as an alternative discourse to the quality assurance discourse. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 124–133. Doi: 10.1177/1463949115627910

Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, R. (2007). *Beyond quality in early childhood education and care: languages of evaluation*. Londres: Routledge.

De Vecchi, F. (2016). The existential quality issue in social ontology: Eidetics and modifications of essential connections. *Humana.Mente Journal of Philosophical Studies*, 9(31), 187-204. Recuperado de <http://www.humanamente.eu/index.php/HM/article/view/51>

Depaepe, M. (2007). Philosophy and history of education: Time to bridge the gap? *Educational Philosophy and Theory*, 39(1), 28-43. Doi: 10.1111/j.1469-5812.2007.00236.x

Depaepe M., & Simon F. (2018). At the intersection of anecdotal stories and great narratives: reflections on the cooperation between educational historians and educational philosophers. En S. Ramaekers, & N. Hodgson (Eds.), *Past, present, and future possibilities for philosophy and history of education* (pp. 15-31). Recuperado de <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-94253-7>

Depaepe, M., & Smeyers, P. (2007). On historicized meanings and being conscious about one's own theoretical premises—a basis for a renewed dialogue between history and philosophy of education? *Educational Philosophy and Theory*, 39(1), 3-9. Doi: 10.1111/j.1469-5812.2007.00234.x

Donoso, S. (2013). Dynamics of change in Chile: Explaining the emergence of the Pinguino movement. *Journal of Latin American Studies*, 45, 1-29. Doi: 10.1017/S0022216X12001228

Duhn, I., & Grieshaber, S. (2016). Imagining otherwise: A (brief) Darwinian encounter with quality standards. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 54-64. Doi: 10.1177/1463949115627901

Dwyer, J. G., & Peters, S. F. (2019). *Homeschooling: The history and philosophy of a controversial practice*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ehren, M., Perryman, J., & Shackleton, N. (2015). Setting expectations for good education: how Dutch school inspections drive improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 26(2), 296-327. Doi: 10.1080/09243453.2014.936472

Elwick, A., Osgood, J., Robertson, L., Sakr, M., & Wilson, D. (2018). In pursuit of quality: early childhood qualifications and training policy. *Journal of Education Policy*, 33(4), 510-525. Doi: 10.1080/02680939.2017.1416426

Errante, A., Blount, J., & Kimball, B. (2017). *Philosophy and history of education. Diverse perspective on their value and relationship*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

- Espínola, V. y Claro, J., (2010). El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. En C. Bellei, D. Contreras y J. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina: Avances, debates y silencios en la reforma educacional* (pp. 51-85). Santiago, Chile: UNICEF.
- Evans, K. (2016). Beyond a logic of quality: Opening space for material-discursive practices of ‘readiness’ in early years education. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 65-77. Doi: 10.1177/1463949115627904
- Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979-2009). *Educacao & Sociedade*, 36(132), 699-722. Doi: 10.1590/ES0101-73302015152420
- Falabella, A. (2020). The seduction of hyper-surveillance: Standards, testing, and accountability. *Educational Administration Quarterly*. Doi: 10.1177/0013161X20912299
- Falabella, A. y Ramos, C. (2019). La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar fines S. XIX a 2019. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 11, 66-98. Recuperado de <http://historiadelaeeducacion.cl/index.php/CCHE/article/view/136>
- Fenech, M. (2011). An analysis of the conceptualisation of ‘quality’ in early childhood education and care empirical research: promoting ‘blind spots’ as foci for future research. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 12(2), 102-117. Doi: 10.2304/ciec.2011.12.2.102
- Fenech, M., & Wilkins, D. P. (2018). The representation of the national quality framework in the Australian print media: silences and slants in the mediatisation of early childhood education policy. *Journal of Education Policy*, 34(6), 748-770. Doi: 10.1080/02680939.2018.1502815
- Filippakou, O. (2011). The idea of quality in higher education: a conceptual approach. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(1), 15-28. Doi: <https://doi.org/10.1080/01596306.2011.537068>
- Flórez, T. y Olave, J. (2020). Hacia una construcción participativa de la política educacional: la propuesta alternativa del proyecto de éxito escolar en Valparaíso. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 24 (1), 867-890. Doi: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13790>
- Floridi, L. (2018). Semantic capital: Its nature, value, and curation. *Philosophy & Technology*, 31, 481-497. Doi: 10.1007/s13347-018-0335-1

Fontaine, L. y Eyzaguirre, B. (2001). Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien. En H. Beyer y R. Vergara (Eds.), *¿Qué hacer ahora?* (pp. 65-111). Santiago, Chile: CEP.

Gagnon, D. J., & Schneider, J. (2019). Holistic school quality measurement and the future of accountability: Pilot-test results. *Educational Policy*, 33(5), 734-760. Doi: 10.1177/0895904817736631

Galioto, C. (2018). SIMCE 1988: etapa clave de las peripecias del concepto de calidad en la educación escolar chilena. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 9, 169-174. Recuperado de <http://www.historiadelaeducacion.cl/index.php/CCHE/article/view/114>

Galioto, C. (2019). Schools without Quality? Elements for a phenomenological exploration of the concept of quality in education. *Phainomena*, 110-111, 28-50. Doi: 10.32022/PHI28.2019.110-111.X

García-Huidobro, J. E. (1999). *La reforma educacional chilena*. España: Editorial Popular.

García-Huidobro, J. E. (2008). *Comentarios a Proyecto de Ley sobre sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media*. Trabajo presentado en la Comisión de educación del Senado, Valparaíso, Chile.

García-Huidobro, J. E., Ferrada, R. y Gil, M. (2014). La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los gobiernos de la Concertación (1990-2009). *Estudios Pedagógicos*, 40(1), 113-131. Doi: 10.4067/S0718-07052014000100007

Garretón, M., Cruz, M. A., Aguirre, F., Bro, N., Pierina, E. y Ramos, T. (2011). Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios. Los debates del consejo asesor para la educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30), 117-140. Doi: 10.4067/S0718-65682011000300006

Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., & Varjo, J. (2009). North by northwest: quality assurance and evaluation processes in European education. *Journal of Education Policy*, 24(2), 121-133. Doi: 10.1080/02680930902733022

Gustafsson, J. E., Ehren, M. C. M., Conyngham, G., McNamara, G., Altrichter, A., & O'Hara, J. (2015). From inspection to quality: Ways in which school inspection influences change in schools. *Studies in Educational Evaluation*, 47, 47-57. Doi: 10.1016/j.stueduc.2015.07.002

Haart, W. A. (1997). The quality mongers. *Journal of Philosophy of education*, 31(2), 295-308. Doi: 10.1111/1467-9752.00057

- Healy, M. (2019). Philosophy and history of education. *History of Education*, 48(1), 147-149. Doi: 10.1080/0046760X.2018.1442503
- Herrera, J. F., Reyes, L. y Ruiz, C. (2015). *El modelo de “eficacia escolar” en Chile (1990- 2014): ¿promesa de equidad o un nuevo modelo de privatización de la educación?* Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Herrera, J. F., Reyes-Jedlicki, L. y Ruiz, C. M. (2018). Escuelas gobernadas por resultados: Efectividad escolar y políticas educacionales de la transición democrática, Chile 1990-2017. *Psicoperspectivas*, 17(2), 1-12. Doi: 10.5027/psicoperspectivas-vol17-issue2-fulltext-1110
- Hopkins, D. (2007). *Control de calidad y reformas a gran escala: Lecciones para Chile*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación, BID, OECD.
- Hunkin, E. (2016). Deploying Foucauldian genealogy: Critiquing ‘quality’ reform in early childhood policy in Australia. *Power and Education*, 8(1), 35–53. Doi: 10.1080/01596306.2018.1453780
- Hunkin, E. (2018a). Whose quality? The (mis)uses of quality reform in early childhood and education policy. *Journal of Education Policy*, 33(4), 443-456. Doi: 10.1080/02680939.2017.1352032
- Hunkin, E. (2018b). If not quality, then what? The discursive risks in early childhood quality reform. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40(6), 917-929. Doi: 10.1080/01596306.2018.1453780
- Jerrard, J. (2016). What does “quality” look like for post-2015 education provision in low-income countries? An exploration of stakeholders’ perspectives of school benefits in village LEAP schools, rural Sindh, Pakistan. *International Journal of Educational Development*, 46, 82-93. Doi: 10.1016/j.ijedudev.2015.09.004
- Jones, L., Rossholt, N., Anastasiou, T., & Homes, R. (2016). Masticating ‘quality’ and spitting the bits out. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 26–38. Doi: 10.1177/1463949115627897
- Junemann, C., Ball, S. J., & Santori, D. (2017). *Edu.net: globalisation and education policy mobility*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Junemann, C., Ball, S. J., & Santori, D. (2018). On network(ed) ethnography in the global education polycscape. En D. Beach, C. Bagley, & S. Marques da Silva (Eds.), *The Wiley Handbook of Ethnography of Education* (pp. 455-477). Doi: 10.1002/9781118933732
- Kauko, J., Rinne, R., & Takala, T. (Eds.). (2018). *Politics of quality in education. A comparative study of Brazil, China and Russia*. Londres y Nueva York: Routledge.

Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.

Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos: estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta Editorial.

Kristjánsson, K. (2017). Recent work on flourishing as the aim of education: A critical review. *British Journal of Educational Studies*, 65(1), 87-107. Doi: 10.1080/00071005.2016.1182115

Kulnazarova, A., & Ydesen, C. (Eds.). (2016). *UNESCO Without borders. Educational campaigns for international understanding*. Londres y Nueva York: Routledge.

Kumar K., & Sarangapani P. M. (2004). History of the quality debate. *Contemporary Education Dialogue*, 2(1), 30-52. Doi: 10.1177/097318490400200103

Landri, P. (2008). The permanence of distinctiveness: performances and changing schooling governance in the southern European welfare states. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 13(2), 117-135. Recuperado de <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/22334>

Landri, P. (2014). Governing by standards: The fabrication of austerity in the Italian education system. *Education Inquiry*, 5(1), 25-41. Doi: 10.3402/edui.v5.24057

Lejano, T., & Leong, C. (2012). A hermeneutic approach to explaining and understanding public controversies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4). Doi: 10.2139/ssrn.2058158

Lockheed, M. (2004). The purpose of good quality education. Prepared for EFA Meeting, Paris November 25, 2004. En UNESCO (Ed.), *Education for All Global Monitoring Report 2005. The Quality Imperative*.

MacAllister, J. (2016). What should educational institutions be for? *British Journal of Educational Studies*, 64(3), 375-391. Doi: 10.1080/00071005.2015.113181

Masschelein, J. (2011a). Experimentum scholae: The world once more ... But not (yet) finished. *Studies in Philosophy and Education*, 30, 529-535. Doi: 10.1007/s11217-011-9257-4

Masschelein, J. (2011b). Philosophy of education as an exercise in thought: To not forget oneself when 'things take their course'. *European Educational Research Journal*, 10(3), 356-366. Doi: 10.2304/eej.2011.10.3.356

Masschelein, J., & Simons, M. (2010). The hatred of public schooling: The school as the mark of democracy. *Educational Philosophy and Theory*, 42(5-6), 666-682. Doi: 10.1111/j.1469-5812.2010.00692.x

- Masschelein, J. y Simons, M. (2014). *Defensa de la escuela. Una cuestión pública*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- McPherson, T., & Plunkett, D. (2020). Conceptual Ethics and the Methodology of Normative Inquiry. En A. Burgess, H. Cappelen, & D. Plunkett (Eds.), *Conceptual Engineering and Conceptual Ethics* (pp. 274-303). Recuperado de <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198801856.001.0001/oso-9780198801856-chapter-14>
- Meckes, L. (2007). Evaluación y estándares: logros y desafíos para incrementar el impacto en calidad educativa. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 351-371. Recuperado de <https://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/411/public/411-920-1-PB.pdf>
- Meckes, L., & Carrasco, R. (2010). Two decades of SIMCE: an overview of the national assessment system in Chile, assessment in education: Principles. *Policy & Practice*, 17(2), 233-248. Doi: 10.1080/09695941003696214
- Mizala, A., Romaguera, P., & Ostoic, C. (2004). *A hierarchical model for studying equity and achievement in the Chilean school choice system*. Recuperado de file:///C:/Users/Proyecto/Downloads/A_Hierarchical_Model_for_Studying_Equity_and_Achie.pdf
- Mizala, A., & Romaguera, P. (1999). Schools performance and choice. The Chilean Experience. *The Journal of Human Resources*, 35(2), 392-417. Doi: 10.2307/146331
- Mizala, A., & Romaguera, P. (2003). *Equity and educational performance*. (Documentos de Trabajo 136). Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2005). Calidad de la educación chilena: una asignatura pendiente. En P. Meller (Ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema* (pp. 62-85) Santiago, Chile: Editorial Taurus.
- Mockler, N. (2018). Discourses of teacher quality in the Australian print media 2014–2017: a corpus-assisted analysis. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. Doi: 10.1080/01596306.2018.1553849
- Montt, P. (2009). El desafío de la calidad en la educación. *Revista Estudios Sociales*, 117.
- Montt, P., Elacqua, G., González, P., Raczynski, D. y Pacheco, P. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago, Chile: Serie Bicentenario, Ministerio de Educación.
- Moss, P. (2016). Why can't get beyond quality? *Contemporary Issue in Early Childhood*, 17(1) 8-15. Doi: 10.1177/1463949115627895

- Mufic, J., & Fejes, A. (2020). 'Lack of quality' in Swedish adult education: a policy study. *Journal of Education Policy*. Doi: 10.1080/02680939.2020.1817567
- Muñoz, G. y Vanni, X. (2008). Rol del Estado y de agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: Análisis en torno a la experiencia chilena. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), 47-68. Recuperado de <https://revistas.uam.es/reice/article/view/5430>
- Navarro, L., y Pérez, S., Aránguiz, G., Molina, M. y Hernández, R. (2002). *Tendencias en supervisión escolar: la supervisión técnico-pedagógica en Chile*. Santiago, Chile: IPE/UNESCO.
- Nikel, J., & Lowe, J. (2010). Talking of fabric: a multi-dimensional model of quality in education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40(5), 589-605. Doi: 10.1080/03057920902909477
- Nxumalo, F. (2016). Storying practices of witnessing: Refiguring quality in everyday pedagogical encounters. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 39–53. Doi: 10.1177/1463949115627898
- O'Neill, O. (2013). Intelligent accountability in education. *Oxford Review of Education*, 39(1), 4-16. Doi: 10.1080/03054985.2013.764761
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
- Osberg, D., & Biesta, G. (2020). Beyond curriculum: Groundwork for a non-instrumental theory of education. *Educational Philosophy and Theory*, 53(1), 57-70. Doi: 10.1080/00131857.2020.1750362
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C., & Simola, H. (Eds.). (2011). *Fabricating quality in education: data and governance in Europe*. Londres: Routledge.
- Pastori, G., & Pagani, V. (2016). What do you think about INVALSI tests? School directors, teachers and students from Lombardy describe their experience. *ECPS Journal*, 13, 97-117. Doi: 10.7358/ecps-2016-013-past
- Picazo, M. I. (2010). La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: hacia un estado post-neoliberal. *Pensamiento Educativo*, 46-47, 63-91. Recuperado de <http://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/view/461/1032>
- Pirsig, R. (2004). *Zen and the art of motorcycle maintenance*. Londres: Penguin Random House.

- Plunkett, D. (2016). Conceptual history, conceptual ethics, and the aims of inquiry: A framework for thinking about the relevance of the history/genealogy of concepts to normative inquiry. *Ergo*, 3(2), 27-64. Doi: 10.3998/ergo.12405314.0003.002
- Prieto, M. (2019). Percepciones del profesorado sobre las políticas de aseguramiento de la calidad educativa en Chile. *Educ. Soc., Campinas*, 40, 1-20. Doi: 10.1590/ES0101-73302019189573
- Ramaekers, S., & Hodgson, N. (Eds.). (2018). *Past, present, and future possibilities for philosophy and history of education*. Recuperado de <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-94253-7>
- Ramos, C. y Falabella, A. (2019). Dispositivo de evaluación educacional y gubernamentalidad en Chile: los orígenes (1844-1970). *Cuhso. Cultura-hombre-sociedad*. Doi: 10.7770/2452-610x.2020.cuhso.02.a02
- Reinertsen, A. B. (2016). A Phaedrus baroque art of maintenance or constant fabulating qualia becoming quality. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 112–123. Doi: 10.1177/1463949115627909
- Ricoeur, P. (2000). ¿Qué es un texto? En P. Ricoeur (Ed.), *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica* (pp. 127-147). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ricoeur, P. (2000). *Del texto a la acción ensayos de hermenéutica II*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ricoeur, P. (2010). *La memoria, la historia, el olvido*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ricoeur, P. (2015). *Historia y verdad*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Ritchie, J. (2016). Qualities for early childhood care and education in an age of increasing superdiversity and decreasing biodiversity. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 78–91. Doi: 10.1177/1463949115627905
- Rømer, T. A. (2020). Gert Biesta – Education between Bildung and post-structuralism. *Educational Philosophy and Theory*, 53(1), 34-45. Doi: 10.1080/00131857.2020.1738216
- Sadler, D. R. (2002). Ah! ... So that's 'quality'. En P. Schwartz, & G. Webb (Eds.), *Assessment: Case studies, experience and practice from higher education* (pp. 130-136). Londres: Kogan Page.
- Sahlberg, P. (2007). Education policies for raising student learning: the Finnish approach. *Journal of Education Policy*, 22(2), 147-171. Doi: 10.1080/02680930601158919

- Sahlberg, P. (2010). Rethinking accountability in a knowledge society. *Journal of Educational Change*, 11, 45-61. Doi: 10.1007/s10833-008-9098-2
- Scheerens, J. (2004). The quality of education at the beginning of the 21st century. En UNESCO (Ed.), *Education for All Global Monitoring Report 2005. The Quality Imperative*.
- Schouten, G., & Brighouse, H. (2015). The relationship between philosophy and evidence in education. *Theory and Research in Education*, 13(1), 5-22. Doi: 10.1177/1477878514562149
- Segerholm, C. (2009). 'We are doing well on QAE': the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 24(2), 195-209. Doi: 10.1080/02680930902734103
- Seidel, S., Tishman, S., Winner, E., Hetland, L., & Palmer, P. (2009). *The qualities of quality. Understanding excellence in arts education*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Graduate School of Education. Recuperado de <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Understanding-Excellence-in-Arts-Education.pdf>
- Sellar, S. (2012) 'It's all about relationships': Hesitation, friendship and pedagogical assemblage. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 33(1), 61-74. Doi: 10.1080/01596306.2012.632165
- Serrano, S. (2018). *El liceo. Relato, memoria, política*. Santiago: Taurus
- Simons, M., & Masschelein, J. (2006). The permanent quality tribunal in education and the limits of education policy. *Policy Futures in Education*, 4(3), 292-305. Doi: 10.2304/pfie.2006.4.3.292
- Simons, M., & Masschelein, J. (2008). From schools to learning environments: The dark side of being exceptional. *Journal of the Philosophy of Education*, 42(3-4), 687-704. Doi: 10.1111/j.1467-9752.2008.00641.x
- Skedsmo, G., & Huber, S. G. (2017). Governing education quality—challenges of perspective and methodology. *Educ Asse Eval Acc*, 29(2), 15–318. Doi: 10.1007/s11092-017-9271-3
- Strandler, O. (2015). Policy, practice and practical reason: Understanding teaching in times of outcome regulation. *Policy Futures in Education*, 13(7), 887-899. Doi: 10.1177/1478210315578062
- Tawil, S., Akkari, A., & Macedo, B. (2011). Beyond the conceptual maze. The notion of quality in education. En UNESCO (Ed.), *Education Research and Foresight*.

The Red House Children's Centre (2016). (Re)configuring quality: From a hegemonic framework to story telling. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 134–139, Doi: 10.1177/1463949115627911

Thompson, J. (1981). *Critical hermeneutics: A Study in the thought of Paul Ricoeur and Jürgen Habermas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thompson, J. (1988). Editor's introduction. En J. Thompson (Ed.), *Hermeneutics and the human sciences: Essays on language, action and interpretation*. Nueva York: Cambridge University Press.

Tikly, L. (2011). Towards a framework for researching the quality of education in low-income countries. *Comparative Education*, 47(1), 1-23, Doi: 10.1080/03050068.2011.541671

Tikly, L., & Barrett, A. (2011). Social justice, capabilities and the quality of education in low-income countries. *International Journal of Educational Development*, 31(1), 3-14. Doi: 10.1016/j.ijedudev.2010.06.001

Treviño, E. (2018). Diagnóstico del Sistema Escolar: las reformas educativas 2014-2017. En I. Sánchez (Ed.), *Ideas en educación (II). Definiciones en tiempo de cambios* (pp. 133-166) Santiago, Chile: Ediciones UC.

UNESCO (1990). *World declaration on education for all and framework for action to meet basic learning needs*. París. Recuperado de https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resourceattachments/UNESCO_World_Declaration_For_All_1990_En.pdf

UNESCO (2000). *Dakar framework for action, education for all: Meeting our collective commitments*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1681Dakar%20Framework%20for%20Action.pdf>

UNESCO (2005a). *Education for all global monitoring report. Understanding quality*. Recuperado de <https://en.unesco.org/gem-report/report/2005/education-all-quality-imperative>

UNESCO (2005b). *Informe educación para todos el imperativo de la calidad*. Recuperado de <https://es.unesco.org/gem-report/node/511>

UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Buenos Aires: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

UNESCO (2008). *Quality education, equity and sustainable development: A holistic vision through UNESCO's four World Education Conferences 2008-2009*. Recuperado de <https://silo.tips/download/quality-education-equity-and-sustainable-development-a-holistic-vision-through-u>

UNESCO (2015). *Educación 2030. Declaración de Incheon. Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Recuperado de http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Lima/pdf/INCHE_2.pdf

UNICEF (2000). *Defining Quality in Education, Working Paper Series Education Section*. Recuperado de: <https://www.right-to-education.org/resource/defining-quality-education>

Unterhalter, E. (2019). The many meanings of quality education: Politics of targets and indicators in SDG4. *Global Policy*, 10(1), 39-51. Doi: 10.1111/1758-5899.12591

Van der Bijl, T., Geijselb, F. P., & ten Dam, G. T. M. (2016). Improving the quality of education through self-evaluation in Dutch secondary schools. *Studies in Educational Evaluation*, 49, 42-50. Doi: 10.1016/j.stueduc.2016.04.001

Vanni, X. y Bravo, J. (2010). En búsqueda de una educación de calidad para todos: El sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *Fin de ciclo: Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 183-205). Santiago, Chile: Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO.

Vidovich, L. (2001). That Chameleon 'quality': The multiple and contradictory discourses of 'quality' policy in Australian higher education. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 22(2), 249-261. Doi: 10.1080/01596300120072400

Viviani, M. (2016). Creating dialogues: Exploring the 'good early childhood educator' in Chile. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 17(1), 92-105. Doi: 10.1177/1463949115627906

Wagenaar, H. (2007). Philosophical hermeneutics and policy analysis: Theory and effectuations. *Critical Policy Studies*, 1(4), 311-341. Doi: 10.1080/19460171.2007.9518525

Weenink, K., Aarts, N., & Jacobs, S. (2018). Playing language games: higher education quality dynamics in Dutch national policies since 1985. *Critical Policy Studies*, 12(3), 273-293. Doi: 10.1080/19460171.2017.1300540

Wigdorsky, L. (2004). Algunas dimensiones de la redundancia. *Onomázein*, 2(10), 171-178. Recuperado de http://onomazein.letras.uc.cl/Articulos/10/N3_Wigdorsky.pdf

- Willbergh, I. (2015). The problems of 'competence' and alternatives from the Scandinavian perspective of Bildung. *Journal of Curriculum Studies*, 47(3), 334-354. Doi: 10.1080/00220272.2014.1002112
- Winch, C. (1996). *Quality in education*. Londres: Wiley-Blackwell.
- Wittek, L., & Kvernbekk, T. (2011). On the problems of asking for a definition of quality in education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 55(6), 671-684. Doi: 10.1080/00313831.2011.594618
- Wolbert, L., De Ruyter, D., & Schinkel, A. (2019). What kind of theory should theory on education for human flourishing be? *British Journal of Educational Studies*, 67(1), 25-39. Doi: 10.1080/00071005.2017.1390061
- Yanow, D. (2007) Interpretation in policy analysis: On methods and practice. *Critical Policy Studies*, 1(1), 110-122. Doi: 10.1080/19460171.2007.9518511
- Ydesen, C. (2019). Introduction: What can we learn about global education from historical and global policy studies of the OECD? En C. Ydesen (Ed.), *The OECD's historical rise in education. Global histories of education* (pp. 1-14). Palgrave Macmillan, Cham. Doi: 10.1007/978-3-030-33799-5_1
- Ydesen, C. y Andreasen, K. E., (2019). Los antecedentes históricos de la cultura evaluativa global en el ámbito de la educación. *Foro de Educación*, 17(26), 1-24. Doi: 10.14516/fde.710
- Ydesen, C., & Bomholt, A. (2020). Accountability implications of the OECD's economic approach to education: A historical case analysis. *Journal of Educational Change*. 21(1), 37-57. Doi: 10.1007/s10833-019-09355-1

ANEXO

Paper N. 4 Schools without Quality? Elements for a Phenomenological Exploration of the Concept of Quality in Education

Autor: Carmelo Galioto

Publicado en Phainomena 28| 110-111 | 2019

Abstract: This paper is a phenomenological exploration to develop an alternative understanding of the concept of quality of school education. My claim is that the quality of education in schools depends fundamentally on the link between intersubjective relations at school and the self-shaping of students. The paper proposes phenomenological descriptions of pages in school notebooks and biographical stories. These descriptions, enriched by the notions of participation and exemplarity, make the quality of the school emerge from a specific way in which intersubjective relationships make studies and school subjects meaningful, allowing students to experience leaps in quality with respect to self-shaping, aiding them in building a personal and new perspective about the world.

Keywords: Quality, School, intersubjective relationships, students, Self-Shaping

Introduction

What do policymakers mean when they use the concept of school quality? They usually refer to quality in terms of effectiveness and efficiency in relation to the performance and results of a school system, measured through standardized tests and controls (Ehren, Perryman, & Shackleton, 2015; Lingard, Martino, Rezai-Rashti & Sellar, 2015). Some studies (Andersen, Dahler-Larsen & Pedersen, 2009; Chapaman, 2002; Croxford, Grek & Jeelani Shaik, 2009) also use terms such as "quality", "quality control", "good education", "improvement", "efficacy", using them mostly uncritically.

Academic literature has asked the question about the notion of quality in education and has begun to examine its meanings. Hart (1997) argues that the notion of quality refers to the practice of controlling the goodness of educational action in ways borrowed from industrial activity; consequently, quality is conceived on the basis of standards, indicators and measurements: procedures that would certify the quality of a school. This quality assurance apparatus in the educational field, argues Hart, would be unrelated to value

judgments on education. That element that allows us to verify the basis upon which we say that something is of quality is therefore missing.

Alexander (2015), on the other hand, recalls that the concept of quality has been circulating for almost twenty years in international educational policies: since the year 2000, through the UNESCO “Education for All” program, quality is presented as the element that represents the heart of education. In these documents, quality refers to the increase in enrollments in compulsory education, learning outcomes and the reduction of the school dropout rate. However, with regard to the process itself of teaching and learning, quality remains an elusive concept; Alexander concludes his analysis by claiming that the term quality is manifested as a mantra: it is repeated frequently, but paradoxically, we find ourselves disoriented and confused with respect to understanding what qualifies the school in terms of quality. That is to say, what makes it rich in values and what are the precise elements that compose its quality, a bit like the society described in Musil's novel “Man without Quality.”

This problematic element is not only related to a semantic aspect of the concept employed. Simons & Masschelein (2006) showed, through a philosophical exploration based on the Foucaultian approach of the ontology of the present, the systemic and procedural implications of educational policies based on the concept of quality: they involve a conception of the work of educational institutions that leads to mere performance and production of results.

From these premises, a problem regarding the concept of quality in education emerges: on the one hand, the direct relationship with the phenomenon to which it refers is absent, and at the same time there is no reference to the value criteria that help to identify school quality; on the other hand, the pragmatic dimension of the concept of quality shows limits with respect to the complexity of the educational phenomenon (Biesta 2015; 2014). It is as if the concept of quality in school education were ultimately empty.

A recent paper (Anagnostopulos, Lingard & Sellar 2016) claims that quality in education would be a notion in dispute with respect to the different orders of value that emerge in the arguments that animate the debate on school policies. In this way, the authors help to bring the discussion around the concept of quality back to the normative dimension of educational policies.

To focus on the dimension of this value it is worth addressing the issue of quality in schools by first asking ‘what is at stake in school education?’ Biesta opens up a problematization of the concept of quality by way of provocation, ‘Do we value what we measure or measure what we value?’ (Biesta 2009, 2014).

In the first part of the question –do we value what we measure? – what is considered valuable is determined by the results of measurement. For example, when a score obtained

by standardized tests is meant to account for the quality of education provided by each school. In such a case, the results of measuring seem to become the focus of what to expect from education. The second part of the question –Do we measure what we value? – refers to a way of conceiving the measurement of criteria in education which is subordinated to an act of valuation. In other words, it contemplates the possibility that what is judged, discussed and agreed upon as valuable precedes its measurement. This does not de-authorize measurements, but it does put them in the perspective of being tools with the pretension of saying something about an eminently complex and intersubjective phenomenon.

This way of approaching the measurement of school quality can benefit from the phenomenological principle of going "to the things themselves". In this case that would mean going towards the thing to which the term quality refers to in the context of this paper: education at school. The present article then develops arguments in favor of a shift from taking an approach based on the quantity of quality (tests, indicators, standards and procedures) to a phenomenological approach to the quality of school education.

The purpose of the paper is to develop a beginning of a phenomenological description that better explains the meanings and values of the concept of quality that precede and transcend quality assurance policies at school. In particular, the thesis of this paper is that the quality of school education is fundamentally linked to the intersubjective relationships that are lived at school and to their contribution to the self-shaping of students.

I will develop this thesis in the following way: first, an account will be given detailing the type of phenomenological approach that supports exploration; I will indicate which are the methodological criteria that guide the phenomenological descriptions provided and I will declare which primary and secondary phenomenological literature will help me to make explicit the meanings of the educational phenomena that examined.

Secondly, a phenomenological description will be given of the intersubjective relationships in scholastic situations that express specific aspects of the quality of school education: to do this, I will resort to a page of school notebooks and excerpts from the essay "L'ora di lezione" (The lesson time) by Massimo Recalcati (2014). Finally, I will show the ways in which intersubjective relationships at school contribute to the personal education of the student. Here the phenomenological evidence will be a further excerpt from Massimo Recalcati's essay. In light of the descriptions of school quality, I will propose a brief critical exploration of school quality evaluation, using a text from the autobiographical novel "A teacher man" by Frank McCourt (2006).

This phenomenological exercise in the philosophy of education involves exploring the meanings of the concept of the quality of education in schools that are not sufficiently taken into account by school policies, and that also want to contribute to the philosophical debate with respect to understanding what good education is (Biesta 2010, 2015; Ingold

2018; Masschelein & Simons 2013). It is then an exploration that begins to formulate the creative ontology of the school (Simons & Masschelein 2006) which intends to propose other ways of conceiving a school and its quality: a quality that has very little to do with the premises of policy highlighted in an article by Simons & Masschelein (2006), but which shows, starting from what can happen in the lived experience of school education, its ontological and normative aspects.

Methodological framework

The development of this thesis involves a particular exercise of phenomenology as a philosophical discipline in at least two ways: on the one hand it is an effort to describe educational phenomenon, to stick to the thing itself of school education. On the other hand, I will use theoretical elaborations of phenomenological literature, both primary and secondary.

The epistemological attitude that feeds the descriptions that I will carry out can be expressed with the following sentence: "A subject is facing a real world, he refers to it in acts in which he captures this world, takes a position with respect to it, reflects on it, etc...." (Geiger 2000, 232 my own translation). In facing something, the position that the subject takes is an evaluative one- the quality shown allows us to say if something has value, to what degree it has value, or if it is worthless. Thus, phenomenology helps us to understand the notion of quality: it emerges from that position with respect to the phenomena that recognizes in them what is good, valorous and valuable . The quality of a phenomenon, to be described, needs, a parte objecti, the appearance of things and, a parte subjecti, the subject's experience with the thing in question. To describe the quality of a phenomenon it is necessary to look at that specific phenomenon and its manifestation. In this way quality can be, not so much defined (as is done only through logic, or through a merely conceptual exercise), but described, remaining faithful to the phenomena themselves (De Monticelli 2018).

The first important point, then, is to clarify the descriptive character of the phenomenological exercise. What distinguishes this approach, its philosophical nature, is the will to describe the essential features of the phenomenon in such a way that they are valid both for those who describe it and at an intersubjective level.

I will take some methodological ideas from the reconstruction of the methodological position of Alexander Pfänder, carried out by Moritz Geiger. These ideas represent, for the exploration that will take place in this paper, real working tools, understood as ways of proceeding in the description of the phenomena that develops the central thesis of the article.

The first aspect is the cognitive dedication to the thing itself; it is a matter of letting the thing express itself and only the thing, without any previous construction. In the case of the exploration that we intend to conduct, it means dedicating ourselves to the knowledge of the quality of school education, by letting emerge what is more and more specific to school education. To argue the thesis of the paper, the thing that cognitive attention will be devoted to is intersubjective relations at school. This option is justified by what the literature has emphasized as one of its distinctive features: the relationality and dialogicity of educational acts in school (Biesta 2014; Ingold 2018), aspects that lead to a formulation like the one offered in the paper: It's all about relationships (Sellar 2012).

The second aspect of the phenomenological exercise is the rejection of the principle of nothing more than. To describe phenomenologically what is given or manifests itself, we must not resort to previously established reductions. To explain this aspect of Pfänder's methodical position, Geiger gives the example of the State to show the error of adopting the principle of 'nothing more than' in the analysis of phenomena: "The State is nothing more than a legal organization" (Geiger 2000, 223 my own translation) when the State, rather, is the bearer of a series of lively relationships, of a cultural and social nature, which are rooted in time. Similarly, the methodological intention is to start from a position that excludes reductions like those of the following proposition: quality is nothing more than a series of results that can be objectively measured, as well as certain indicators and standards established by a Ministry.

An attentive reader could use this methodological principle against the thesis that I want to argue, arguing that it identifies quality in nothing more than the way in which intersubjective relationships contribute to the personal self shaping of the student. I reply that the exploration that I will begin later indicates that the link between intersubjective relationships and personal self shaping is a fundamental component of the quality of education that must be explored and clarified in its richness and that this analysis opens up to further similar investigations regarding other fundamental components of the school; for example, the educational project, the curriculum, the relationship between directors and teaching staff, etc.

A third aspect is related to the indication that the concepts with which we are dealing reproduce the essential traits of something, but do not create them: "the phenomenology is convinced of the fact that the essence can be given on the same level as the immediate concretion ... the universal essences and the relationships of essence are found in the singularity and in a certain sense completely in the singularity" (Geiger 2000, 226 my own translation). This means that the analysis of an aspect regarding educational phenomenon opens up a wealth of data that can illuminate the meaning of the quality of education at school. This implies that the quality, for example, of a lesson, an educational project or informal activities carried out at school, is shown through those essential traits of their quality, or what makes them good educational activities and proposals.

The way in which Pfänder helps us to grasp the quality of the thing, are his descriptive use of analogies. For example, he speaks of "clarity", "transparency", "splendor", "tenacity", to describe the acts of the human soul. It should be noted that it is not a question of mere literary resources, as it might seem to be at first. To legitimately use an analogy, a link is needed between the phenomenal appearance of the thing being described and the terminological expression that comes from other types of experience, otherwise it falls into an empty homonymy (Geiger 2000). In accordance with this approach, some of our descriptions will use this procedure, using expressions such as attention, generosity, and presence to the other.

The realization of this phenomenological exercise therefore implies specific things that must be done. First of all, I will describe, based on the principles and criteria outlined above, some examples and cases related to the world of school life: analysis of specific school objects (notebooks and their content), and of secondary literature (ie. non-phenomenological) which accounts for the experience at school. In particular, I will refer to school notebooks collected on the website www.quaderniaperti.it and excerpts from the book "L'ora di lezione" (The lesson time) by Massimo Recalcati: this essay offers a look at the role of the school as an educational agency and a place of subject formation. This text has a peculiar feature that justifies the choice: it uses the author's scholastic experience, an experience that took place in a high school in a suburban district of Milan. It is therefore a scholastic experience that took place in socially complicated contexts, which has the added value of describing the educational phenomenon not in a romantic or idealized way. The examples chosen are an expression of a possible type of school quality in contexts considered difficult and have been selected precisely because of the connection they show between the intersubjective dimension and the self shaping of students. Furthermore, he will resort to classical phenomenological literature (primary, especially Scheler) and contemporary (secondary) literature on the subject of intersubjectivity and how it contributes to the formation of the person (Bellini 2018a, 2018b, 2017; Cusinato 2011; De Warren 2017).

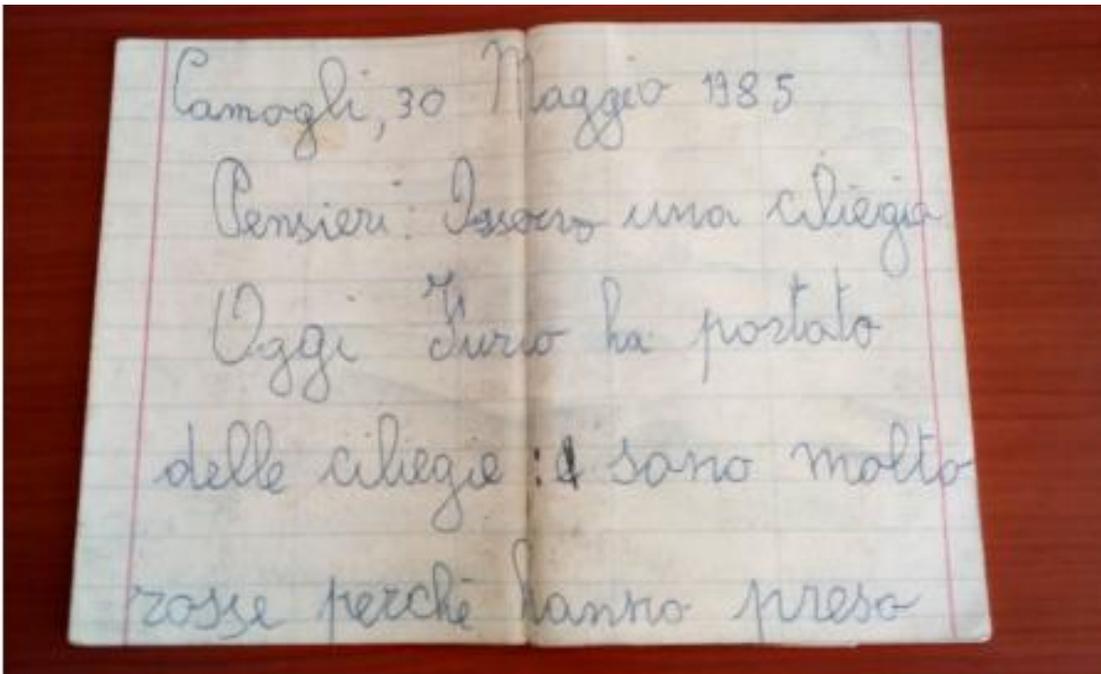
Scheler's analysis (2009, 2011) on the exemplary will also help to enrich the exploration of the quality of school education because, the notion of exemplarity has been taken up in the philosophy of education (Bruzzone 2015; Puolimatka 2008). Finally, De Warren (2017) with his description of participation experiences, Cusinato's (2011) essay on the concept of exemplariness and Bellini's studies on the link between intersubjectivity and the concept of exemplariness, will offer further phenomenological elements for the understanding of school quality as a link between intersubjectivity and the self-shaping of the student.

Through these instruments, the contribution I want to offer is not so much a theoretical deepening of the contributions of phenomenological thought to education, and of certain notions elaborated by it but rather, I propose to show cases that, phenomenologically

describe and illuminate in a particular and enriching way the understanding of the quality of education at school.

The intersubjective relationships at school

Intersubjective relationships at school according to manners of participation



A school pupil writes about his observation of a basket of cherries in a notebook. He shares with his teacher the fact that Furio had brought home many cherries; expresses his astonishment at the color of the fruit and attributes it to the fact that they have been exposed to a lot of sun. In this handwritten text, in which the date and the city in which it was written can be seen, the entry is written in airy calligraphy with large letters. We can also note the corrections of the teacher who adds some points and deletes a conjunction that is not necessary in writing the text. The teacher, as an adult, helps children express their story properly. In this short text the student tells about her experience of the world starting from their encounter with a cherry. We can also imagine that this text was read aloud to the whole class.

The phenomenon shown on this notebook page emerges as an opportunity for students to hear, think, tell, read, write. In the example shown, the student of this notebook has discovered, thanks to the task assigned to his by teacher, an ability to express and share a personal experience; the teacher's corrections help the child learn the appropriate

expressive modalities, and require particular attention towards, not only the form of writing, but also its content, to better help the student's expressive capacities. Furthermore, the subject of the description in the notebook lets in both the professors and the classmates who have heard it enter in the student's world.

This page of notebook shows, then, an intersubjective relationship between student and professor, but also between student, professor and the other pupils. A relationship that unfolds around an assigned task which concerns, on the one hand, an exercise in the Italian language, linked to the school subject taught; on the other hand, the intersubjective relationship and the task fed on the student's vital experience. I call these intersubjective dynamics, following De Warren (2017) and Bellini (2018a; 2018b) with the term "participation". A part of recent phenomenological literature has developed an understanding of original and useful participation experiences to illuminate what happens at school through everyday intersubjective relationships.

Bellini (2018b) offers us a description of participation based on the thesis that the formation of the person is a phenomenon that occurs in a co-constituted way with others. This thesis has an important impact on the understanding of quality in education, since it implies that education (understood as a process and phenomenon that in one way or another contributes to the formation of the person) is a phenomenon that emerges from a relational dimension; therefore, we do not educate ourselves, but are always educated with others starting from intersubjective relationships.

But how can intersubjective relations at school manifest an educational dimension? The phenomenological analysis of the experience of participation linked to what was written on one's notebook and read aloud in front of the class, opens a path towards this understanding and offers us a starting point to explore an aspect of the quality of the school. Participation is that phenomenon in which the subject recognizes the necessity of the other in his life. More precisely, in which "we need the Other in order to achieve our own proper self-constitution and the Other needs us to likewise achieve her own self-constitution" (De Warren 2017, 218, 222). Education that takes place at school finds in this description one of its fundamental pillars: here the intersubjective relationship of the educational type is played both between teachers and students, and between companions. At school, the teacher needs the student to make sense of his being an educator and the student needs the teacher as a figure that offers new ways of exploring the world; at the same time, in the relationship between classmates, perspectives are discovered that were not included in one's personal horizon.

Bellini comments on the passage of De Warren cited above: "Participation is the idea that other persons perform a reorchestration of myself and such a reorchestration gives me an Ich Kann that I could not imagine as possible for myself" (Bellini 2017, 84-85). This definition can be clarified and better understood in its educational meaning, referring to

the experience itself shown on the school notebook page. The growth of a person, the development of the ability to describe and share a personal experience with others, as well as other things that can happen at school. For example, the adoption of a new perspective on the world, or the discovery of pleasure or the difficulties of working in a group, happen not so much because it was the direct goal, but precisely through the relationality of the relationships between teachers and students and between students themselves. In particular, the relationship between teacher and student, which develops around a disciplinary topic, such as the text of a description in one's notebook, but also an equation, a musical score, the problem of global warming, requires the presence of the one to the other, and represents the beating heart of school education.

There is also another aspect that the notebook page written and read to their classmates shows us. The attention that the teacher places on the child's text, but also the attention that the teacher requires from the other pupils, leads us, in some way, into the life of the other. This experience can be described in the way De Warren does when he says that "wives, husbands, partners, children, friends, and companions – these are various forms in which the Other lives in me, as participating in the constitution of my own being" (De Warren 2017, 223-224). In light of the description we can imagine that the companions are just the schoolmates and we could also add the teachers. At this level of description, we can say that at school one begins to experiment and learn that the education of the subject is linked to concrete participation, actively recognized, welcoming and judgmental, that one lives with other human beings.

Therefore, the experience of participation in school, in agreement with the analysis I have carried out, means the involvement in intersubjective relationships that lead to discoveries of new possibilities for the students and for the sharing life.

3.2 The role of exemplariness in intersubjective relationships at school

You had made your entrance among us brutalized by a boring and stupidly severe School, like a celestial body that came from another universe. What were you doing there? I have asked myself many times. Here among us, in Quarto Oggiaro, in the extreme suburbs of Milan. I still remember your face lighting up in the reading of the poets in the classroom. During your lessons I did physical and mental experience of knowledge as nourishment for the first time. [...] You taught us that Desire without commitment is only a whim and that insecurity increases with knowledge and not vice versa, because there is no knowing that it can fully absorb life, because authentic research increases doubts without ever having the claim to solve them. You taught us that words carry with them an unknown power that exceeds any explanation and that we must learn to respect and learn to enjoy.

With sweetness you introduced me - a rebellious young man as I was to every form of control - to the patient and severe discipline of the study. (Recalcati 2014, 135-136 and 139 my own translation).

The student remembers his teacher as the encounter between two worlds: that of a suburban school (which does not fascinate students, but rather treats them with stupid severity) with this very special teacher. A meeting with the students of a class. Recalcati recounts the encounter using the us: the memory of the relationship with this teacher is his very personal memory, but Recalcati knows well that it was not a private experience but concerned an enlarged intersubjectivity. The first thing he describes about the teacher is her face that lights up when he reads poems. A teacher of literature, in high school, who strikes her students for how she treats her teaching subject. A trait of the intersubjective relationship that is realized in this scholastic experience emerges: its exemplariness. Max Scheler's analysis of the concept of exemplar help the description of this type of intersubjective relationship at school.

Exemplariness concerns a way of being that can shape others; we are not dealing here with a question of moral example or leadership. "While the effectiveness of the command takes place in the wide and visible field of public life, in the tumultuous market of the so-called history, the efficacy of exemplarity is on the contrary obscure, mysterious: exemplarity moves and changes in the depths of the soul of every man and every human group" (Scheler 2011, 20 my own translation). Exemplariness, according to Scheler, is offered as experience, as a mixture of positive value elements and a specific empirical embodiment with which one enters into a relationship.

In this sense, the teacher described by Recalcati becomes "exemplar for me on the condition that the eidetic of possibilities that they might exemplify have an impact on my own process of self-shaping by making me aware of something crucial regarding my individuality" (Bellini 2018a, 222). This professor manifests herself to her students as a "dynamic center of personal and unrepeatable orientation" (Cusinato 2011, 24 my own translation). Her enlightenment with respect to her subject is a sign of it, as well as what it succeeds in bringing its lessons to life: it offers its knowledge as a food that nourishes, that supports students on the path of opening themselves to the world in an emotionally colored way according to perspectives hitherto unknown.

This is an intersubjective and exemplary relationship between the teacher and the subject that takes the form of an innovative force (Cusinato 2011). The teacher and the teacher at the school have been able to say that the students have come to know about it, in this intersubjective experience, they experience school quality.

In fact, it is through this particular strength, charisma or ability of fascination that the exemplary relationship teaches; it performs one of the educational tasks of the school: “exemplars’ strength embodies a space where I can maieutically shape and reshape my self” (Bellini 2018 b, 225). Indeed, the student Recalcati recognizes the effect of this strength on oneself. We can think that the student comes to recognize the value of this experience, consciously, only many years later. But this is one of the traits of the exemplariness of educational action in general and of scholastic action in particular: it acts explicitly and at the same time makes a karstic action. The quality of this educational work, shows itself many years later, moving on a long-term axis over time. Even the exemplary, according to Scheler's analysis, does not act, unlike the figure of the leader or the model, in a conscious way, placing the explicit intention to exercise this type of charisma. Rather it is in the intersubjective relationship that someone recognizes the traits of the exemplary that speak to his ego and it is this subject that interacts with the exemplarity and chooses to begin a journey that leads to changes in his own personality.

The author-student Recalcati then shows that the exemplary educational relationship is manifested in a concrete way through gestures and attitudes that are emotionally connoted: generosity in presenting the subject of teaching, gentleness, and discipline. These traits do not operate in a magical way but challenge the individuality of the students, calling them to the study, the importance and taste of cultural preparation, in this case through the role of the literary word, but it could be through any other form of teaching: a musical exercise, a mathematical formula, a history investigation.

4. Self-shaping from intersubjective relationships at school

In this section I intend to explore the ways in which the notion of quality school education can be enriched and understood, making explicit the connection between intersubjective relations at school, described according to participation methods, particularly exemplarity, and the personal training of the student.

“You came to see our theater show on a Saturday afternoon at Quarto Oggiaro. The principal had granted permission to keep the school open and there was a festive air. I had written an unlikely script in a visionary style and with strong political tension. At the time for me, writing was like shooting; It was called *The Baltic* in the eye of the overseer. Three quarters of an hour of monologues, fragments of dreams, quotations, fragments of life of the movement [...] But it was the first fruit of our meeting. You were just arrived among us. [...] I would no longer have been the idiot of the family, the different, abnormal, crooked child who threw his parents into distressed worry. I could sign something with my name that I had generated since our meeting.” (Recalcati 2014, 140-141 my own translation).

This scholastic scene describes the effects well of the encounter between the exemplary nature of the teacher and her student. Here the exemplary shows its more precise

educational and formative traits. The description given above explicitly recognizes that the theatrical work that was about to be staged in that suburban school was a consequence of the encounter with the exemplary as described in the previous section. The exemplariness and the intersubjective relationship in which it lives is very different from the type of relationship between the leader and follower. In the exemplary case it is not a matter of copying the person who embodies the sample, rather “the exemplar makes herself the concrete personal presence of the opportunity to reorchestrate myself” (Bellini 2018b, 225).

In this scene Recalcati, the former student describes a concrete form of the reorganization of his own person, like the experience of a leap: from a severe and negative judgment that others made about him to a new and positive evaluation of his being in the world. This leap was possible thanks to this intersubjective experience at school that in the forms of exemplariness acts as "forerunners who push us to listen to the call of our person" (Cusinato 2011, 18 my own translation).

This process of change, and the concrete sign of the theatrical work written and staged in front of a school community, takes shape starting from an experience lived at school. The teacher's way of addressing the freedom of the students he meets. In this capacity to provoke, in the etymological sense of the word, that is, to call towards something and in its favor, the intersubjective relationship with the exemplar unfolds its educational role even at school. In this case, the educational contribution consists of the abandonment of political positions that favored violent protest to channel those same concerns, through cultural modes learned at school, into positive and constructive expressions and for this very reason they represent a rediscovered subjectivity.

In the case of the school, then, the relationship is intersubjective, but it also includes a third element that is part of the educational relationship: the disciplinary topic. The disciplinary topic is that element around which the intersubjective relationships move, we could say that it constitutes the working tool of the intersubjective scholastic relationship. But school disciplines are not something inert, they are ways of accessing the world, ways to explore their meaning.

It is from this participatory dynamic that aspects arise which, as I have illustrated in the previous section, the person could not imagine possible for himself. Participation in this particular type of educational relationship is what reveals the personal "I can" of the student. The discovery of the "I can" shows the quality of the intersubjective relationship at school.

The discovery of the "I can" that characterizes the quality of school education could be described by the words of Gustave Thibon when he speaks of the educated man. “The educated man is one who establishes new and personal relationships between the data of the education” (Thibon 1965, 170 my own translation). The quality of school education is

seen in the varying way in which pupils' personal responses to data are proportionate to school subjects, for example in writing about a subject, conducting research or participating in a school project. These responses express the culture that is being formed in that student and can vary, not only based on personal skills, but also on the type of intersubjective relationships experienced at school, particularly with teachers.

It could be argued, then, that intersubjective relationships at school, traversed both by the exemplary, but also by the modality of participation, allow us to experiment with quality leaps. When an athlete improves their athletic abilities, or a musician improves their musical performance, it can be said that a "qualitative leap" takes place- the way in which something is done changes for the better. In educational terms we could say that the success of an exercise, is not only something that is learned after having been studied, but is also an improvement in attitude, personal resources, heightened perspectives about the world that have been discovered and matured thanks to certain experiences at school, configure quality leaps. It is a metaphor that captures well the life-giving effect on the subjectivity of an educational experience prolonged over time.

The approach to the quality of standards and quantitative measurement of results think of quality as being placed on a continuum that moves gradually increasing or decreasing the levels of results. In the understanding of quality as a process that leads to quality leaps, such as, for example, the writing of a theatrical text to be presented at school and the result of the intersubjective experience of exemplariness, the extent of the qualitative leap was not possible to predict and calculate in advance. What is possible to put in place is the unfolding of intersubjective relationships that lead to "an increase in qualitative differences... only through the strength of this exemplary, however small it may be, which can hope to perform some form of non-authoritarian formative function, capable of producing differentiation (Cusinato 2011, 10-11 my own translation). The quality of the educational action is therefore properly seen in the subjects that embody it, through the intersubjective experiences made during the school years, each in a unique and particular way, rather than exclusively based on pre-established standards to be achieved.

5. Implications for the assessment of school quality

The concept of quality school policies, as I reported in the introduction, is linked to procedures for evaluating and controlling school activities. In the light of the arguments presented in the previous sections, the following question arises: how can the previously described quality be assessed within the school (which is anyway an institutional apparatus)? And by what criteria is it possible to formulate an opinion on this type of quality?

Addressing these questions goes beyond the purposes of this paper. However, it is worth dwelling on some implications of this question, showing a possible way to weigh quality evaluation criteria. The phenomenological evidence I want to present on this aspect is

offered by a novel by Frank McCourt, in which the Irish writer retraces his years of teaching in peripheral New York schools. I describe this scene because it allows me to conclude the exploration carried out, on the one hand taking up and reformulating the question with respect to the understanding of quality in school education, on the other hand, showing the complexity of the question of its evaluation:

“The big puzzle at the end of the term is how does the teacher arrive at a grade?

I’ll tell you how I arrive at a grade. First, how was your attendance? Even if you sat quietly in the back and thought about the discussions and the readings, you surely learned something. Second, did you participate? Did you get up there and read on Fridays? Anything. Stories, essays, poetry, plays. Third, did you comment on the work of your classmates? Fourth, and this is up to you, can you reflect on this experience and ask yourself what you learned? Fifth, did you just sit there and dream? If you did, give yourself credit.

This is when the teacher turns serious and asks the Big Question: What is education, anyway? What are we doing in this school? You can say you’re trying to graduate so that you can go to college and prepare for a career. But, fellow students, it’s more than that. I’ve had to ask myself what the hell I’m doing in the classroom. I’ve worked out an equation for myself. On the left side of the blackboard I print a capital F, on the right side another capital F. I draw an arrow from left to right, from FEAR to FREEDOM.

I don’t think anyone achieves complete freedom, but what I am trying to do with you is drive fear into a corner. (Mccourt 2006, 253)

It would seem that the evaluation of the quality of school experiences is a question that the protagonists of the lessons and activities carried out at school can face with greater knowledge of the facts, compared to the standards established externally by both national and international governmental organizations. McCourt’s literary description reminds us of the convenience of asking the student about the meaning of the lesson he attended. This formulation of the question poses a critical question to quality assurance policies: how do individual schools recognize and facilitate their internal capacity to evaluate their educational offers without oppressing them with bureaucratic and standardized procedures? How do they achieve a balance between the need for evaluation and the impossibility of giving an immediate and complete account of an educational action that, as such, operates in the long term? Asking these questions is one of the fruits of phenomenological exploration conducted on the concept of quality.

On the other hand, McCourt’s words return a question of the genuine philosophy of education, about purposes and what is in play, after all, in the educational experience of a school. McCourt seems to tell us that maybe they can give technical-professional lessons,

propose excellent curricula for the integral training of students, put emphasis on techniques and methodologies to achieve certain learning: they are important and necessary elements. However, the quality of the scholastic experience is measured in the discovery of one's freedom and uniqueness in the folds of intersubjective relationships; freedom and uniqueness that emerge with difficulty, in a tortuous and almost never linear way, that coincides with new possibilities of one's self and of living with others.

6. Conclusions

The phenomenological descriptions reported in this article show how intersubjective relationships are the field in which the quality of the school's educational action unfolds. This field can be described through the experience of participation and exemplariness. Both things play an important role in the experience of intersubjective relationships typical of the school environment and that bring out what the school can offer.

These experiences of intersubjective relationships help us to maintain that the school educates in a quality manner that we can appreciate how good its actions are, through the way they contribute to the education of students.

A further question also opens up, starting from the analysis of intersubjective relations at school: How do teachers learn from these relationships? How do teachers themselves draw new thoughts and questions, ideas and develop human, cultural and professional education based on the quality of intersubjective relationships that live at school?

In this paper, it was shown that, to take up the words of McCourt, the quality at school as a path from fear to freedom manifests itself through self-shaping of the student that is realized as a cultural education, understood as the ability to discover new relationships, personal and new, starting from the knowledge of school subjects and the relationships that are lived at school.

Acknowledgments: This paper has benefited enormously from an internship with Prof. Dr. Alessandro Salice at the University College Cork. My thanks goes also to Prof. Dr. William Muth of the Virginia Commonwealth University for the discussion of the topic at the 2019 Philosophy of Education Society conference, which had helped me in clarifying some arguments

BIBLIOGRAFIA

Alexander, R.J. 2015. "Teaching and learning for all? The quality imperative revisited." *International Journal of Educational Development*, 40, 250-258. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.11.012>

Anagnostopulos, A., Lingard, B, & Sellar, S. 2016. "Argumentation in educational policy disputes: competing visions of quality and equity." *Theory into practice* 55 (4): 342-351. <https://doi.org/10.1080/00405841.2016.1208071>

Andersen, V. N., Dahler-Larsen, D. & Pedersen, C. 2009. "Quality assurance and evaluation in Denmark." *Journal of Education Policy* 24 (2): 135-147. <https://doi.org/10.1080/02680930902733071>

Bellini, B. 2017. "The core of individuality and the constraints of self-shaping. From Husserl to Scheler in the light of the dynamic between personhood and personality." *Thaumàzein | Rivista Di Filosofia* 4(5): 203-240.

Bellini, B. 2018a. "Exemplars' Sway over Untaken Possibilities of my Individuality. How Exemplariness Differs from Personal Influence and Participation in Others' Lives." *Etica & Politica / Ethics & Politics* 20 (2): 65-88. <http://hdl.handle.net/10077/22327>

Bellini, B. 2018b. "The Link between Intersubjectivity and Self-Shaping in the Light of Phenomenological Philosophy." *Avant: Trends in Interdisciplinary Studies* 9 (2): 203-229. [10.26913/avant.2018.02.13](https://doi.org/10.26913/avant.2018.02.13)

Biesta, G.J.J. 2010. "Five theses on complexity reduction and its politics in D. Osberg & G.J.J. Biesta (ed)." *Complexity Theory and the Politics of Education*, 5-13. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers

Biesta, G.J.J. 2014. "The beautiful risk of education." London: Paradigm Publisher, Boulder.

Bruzzone, D. 2015. "Max Scheler's concept of Bildung and the affective core of education." *Thaumàzein Rivista Di Filosofia* 3: 523-535. <http://dx.doi.org/10.13136/thau.v3i0.41.g42>

Chapman, C. 2002. "Ofsted and School Improvement: Teachers' perceptions of the inspection process in schools facing challenging circumstances." *School Leadership & Management* 22(3): 257-272. <https://doi.org/10.1080/1363243022000020390>

Croxford, L. Grek, S. & Jeelani Shaik, F. 2009. "Quality assurance and evaluation (QAE) in Scotland: promoting self-evaluation within and beyond the country." *Journal of Education Policy* 24 (2): 179-193. <https://doi.org/10.1080/02680930902734095>

- Cusinato, G. 2009. "Rettificazione e Bildung, in M. Scheler. (2009)." *Formare l'uomo. Scritti sulla natura del sapere, la formazione, l'antropologia filosofica*, 7-28. Milano: Franco Angeli
- Cusinato, G. 2011. "Sull'esemplarità aurorale", in M. Scheler. (2011). *Modelli e capi. Per un personalismo etico in sociologia e filosofia della storia*. Milano: Franco Angeli
- De Monticelli, R. 2018. *Il dono dei vincoli. Per leggere Husserl*. Milano: Garzanti
- De Warren, N. 2017. "Souls of the Departed. Towards a Phenomenology of the After-Life." *Metodo. International Studies in Phenomenology and Philosophy* 5 (1), 205-237. 10.19079/metodo.5.1.205
- Ehren, M., Perryman, J., & Shackleton, N. 2015. "Setting expectations for good education: how Dutch school inspections drive improvement." *School Effectiveness and School Improvement* 26 (2): 296-327. <https://doi.org/10.1080/09243453.2014.936472>
- Hart, W. 1997. "The Qualitymongers." *Journal of Philosophy of Education* 31 (2): 295–308. <https://doi.org/10.1111/1467-9752.00057>
- Geiger, M. 2000. "La posizione metodica di Alexander Pfander." In Besotti, S. & Guidetti, L. (ed.), *Il realismo fenomenológico. Sulla filosofia dei circoli di Monaco e Gottinga*. Macerata: Quodlibet Studio. Discipline filosofiche
- Ingold, T. 2018. *Anthropology and/as Education*. London-New York: Routledge
- Lingard, B., Martino, W., Rezai-Rashti, G., & Sellar, S. 2015. *Globalizing Educational Accountabilities*, London-New York: Routledge.
- Masschelein, J. & Simons, M. 2013. *In defence of the school. A public issue*. Leuven: Education, Culture & Society Publishers,
- Mccourt, F. 2006. *Ehi, Prof!* Milano: Adelphi
- Puolimatka, T. 2008. Max Scheler and the Idea of a Well Rounded Education, *Educational Philosophy and Theory*, 40 (3), 362-382. <https://doi.org/10.1111/j.1469-5812.2007.00337.x>
- Recalcati, M. 2014. *L'ora di lezione. Per un'erotica dell'insegnamento*. Torino: Einaudi,
- Salice, A. 2015a. "The Phenomenology of the Munich and Göttingen Circles." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Available at <https://plato.stanford.edu/entries/phenomenology-mg/>
- Salice, A. 2015b. "Actions, Values, and States of Affairs in Hildebrand and Reinach." *Studia Phenomenologica* (15): 259–280

Scheler, M. 2009. "Formare l'uomo. Scritti sulla natura del sapere, la formazione, l'antropologia filosofica." Milano: Franco: Angeli

Scheler, M. 2011. "Modelli e capi. Per un personalismo etico in sociologia e filosofia della storia." Milano: Franco Angeli

Sellar, S. 2012. "It's All about Relationships": Hesitation, Friendship and Pedagogical Assemblage." *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 33(1): 61-74. <https://doi.org/10.1080/01596306.2012.632165>

Simons, M. & Masschelein, J. 2006. "The Permanent Quality Tribunal in Education and the Limits of Education Policy." *Policy Futures in Education* 4 (3): 292-305. <https://doi.org/10.2304/pfie.2006.4.3.292>

Thibon, G. 1965. "La información contra la cultura." Comunicación de Gustave Thibon al Congreso de Lausanne de 1965. Available at <http://www.fundacionspeiro.org/verbo/1966/V-42-43-P-169-181.pdf>