
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 29 Número 23

1 de marzo 2020

ISSN 1068-2341

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

Carmelo Galioto



Rodrigo Henríquez Vásquez

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Citación: Galioto, C. & Henríquez, 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(23). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5205>

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

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>
Facebook: /EPAAA
Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 9-12-2019
Revisiones recibidas: 23-7-2020
Aceptado: 22-9-2020

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; Nickel & 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 Nickel 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 (Nickel & 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 complejidad¹. 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

¹ 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*.

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 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 educativa².

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 impone³. 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

² 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).

³ 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 currículum “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.

este modo, identificaremos también las lógicas subyacentes a la noción de ‘calidad educativa’⁴ 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. 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).

⁴ 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.

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 enseñanza⁵. 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

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.

⁵ 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.

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; PIIIE, 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 1928⁶. 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

⁶ Información recabada desde <http://www.revistadeeducacion.cl/historia-de-la-revista/>

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

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; 1981–1984⁷), 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):

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

⁷ Aunque el diseño del PER fue encargado en 1978 (Majluf, 1985; Falabella & Ramos, 2019).

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 patriótico⁸.

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).

⁸ Para un análisis de esta caracterización de la educación en esta carta cfr. Aguayo (2016).

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 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, 1980e).

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 educativo⁹. Como recuerda Ruiz (2010) la subsidiariedad en educación implicó que el 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.

⁹ 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, 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).

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

La *Revista Serie de Estudios* del CPEIP publicó, entre 1982 y 1983, dos monografías¹⁰ 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 discusión¹¹ 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

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

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)¹². 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 gráfico¹³ los principales factores relacionados con la calidad de la educación ofrecida 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 currículum. 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 currículum). 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 PER¹⁴ representó una pieza clave. Para comprender el ingreso del PER en el

¹² 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)

¹³ 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 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.

¹⁴ 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.

sistema escolar chileno es preciso remontarnos al año 1981. En la *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 currículum. 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, Cox¹⁵ 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 1984¹⁶, abordó esta tensión entre la

¹⁵ 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.

¹⁶ 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

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)

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.

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.

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 chileno¹⁷.

Desde el estudio histórico conceptual, por lo tanto, reconocemos tres estratos de significación que permiten comprender la circulación de la noción de ‘calidad educativa’ en un periodo específico de la dictadura civil-militar en Chile desde la articulación de ellos:

¹⁷ 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.

- 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 decisiones¹⁸. 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 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

¹⁸Se 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).

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

- Aguiayo, 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 currículum. 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. (Jul 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. *Historiografías*, 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>.

Sobre los Autores

Carmelo Galioto

Pontificia Universidad Católica de Chile

cgalioto@uc.cl

Candidato a doctor en Educación en la Pontificia Universidad Católica de Chile con una investigación sobre el concepto de calidad en las políticas educativas chilenas para la escuela. Sus intereses se centran en interrogar críticamente las políticas educativas a través de una combinación de enfoque histórico y filosófico.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6951-8172>

Rodrigo Henríquez Vásquez

Pontificia Universidad Católica de Chil

rodrigo.henriquez@uc.cl

Profesor asociado con doble nombramiento, Instituto de Historia- Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ORCID: orcid.org/0000-0002-7123-4766

archivos analíticos de políticas educativas



Volumen 29 Número 23

1 de marzo 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Coordinador (Español/Latinoamérica): **Ignacio Barrenechea** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride**
(Universidad de San Andrés/ Pontificia Universidad Católica Argentina)

Editor Coordinador (Español/Norteamérica): **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México)

Editor Coordinador (Español/España): **Antonio Luzon** (Universidad de Granada)

Editores Asociados: **Jason Beech** (Monash University), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Gabriela de la Cruz Flores** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Carmuca Gómez-Bueno** (Universidad de Granada), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidad de Chile), **Cesar Lorenzo Rodríguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara), **Antonia Lozano-Díaz** (University of Almería), **Sergio Gerardo Málaga Villegas** (Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo, Universidad Autónoma de Baja California (IIDE-UABC)), **María Teresa Martín Palomo** (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Axel Rivas** (Universidad de San Andrés), **María Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la
Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad
Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación,
México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de
México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana,
México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,

México

Pedro Flores Crespo

Universidad
Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y
Sociedad (CEDES) CONICET,
Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación,
UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional,
México

Miguel Pereyra

Universidad de
Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional
de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación
Educativa y el Desarrollo
Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

Mario Rueda Beltrán

Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad
y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad
de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana,
México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de
Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés,
Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Danah Henriksen, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Keon McGuire, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Madelaine Adelman Arizona State University

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale University of Toronto, Canada

Aaron Benavot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut

Arnold Danzig
San Jose State University

Linda Darling-Hammond
Stanford University

Elizabeth H. DeBray
University of Georgia

David E. DeMatthews
University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond
University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute

Sherman Dorn
Arizona State University

Michael J. Dumas
University of California, Berkeley

Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev

Melissa Lynn Freeman
Adams State College

Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass
Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester
Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder

Julianne Moss
Deakin University, Australia

Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio

Eric Parsons
University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton
University of Kentucky

Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis

R. Anthony Rolle
University of Houston

A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland

Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago

Adai Tefera
Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres
Michigan State University

Tina Trujillo
University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol
University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner
University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics

John Willinsky
Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida

Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University

Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Coordenadoras: **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Editores Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao** (EBAPE/FGVI), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado** (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda** (Universidade Federal de Uberlândia)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Geovana Mendonça Lunardi

Mendes Universidade do Estado de
Santa Catarina

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil