

El Sistema de Aseguramiento de la calidad Educativa de las escuelas en Chile y sus teorías de la acción. Una interrogación filosófica

O Sistema de Garantia da Qualidade Educacional das escolas no Chile e suas teorias de ação. Um questionamento filosófico

The Educational Quality Assurance System of schools in Chile and its theories of action. A philosophical interrogation

Carmelo Galioto*

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

Resumen: El artículo interroga críticamente las políticas de aseguramiento de la calidad educativa del sistema escolar chileno, focalizándose en sus teorías de la acción subyacentes desde algunos argumentos de la filosofía política de Hobbes y Spinoza. En una primera parte, describo el sistema de aseguramiento de la calidad educativa de las escuelas de Chile como ejemplo de accountability con altas consecuencias. Sucesivamente, siguiendo los planteamientos de Hobbes, caracterizo la teoría de la acción que subyace a dicho sistema de aseguramiento de la calidad desde el miedo a las sanciones que pueden recaer a las escuelas en caso de desempeño negativo. Por otro lado, desarrollo un planteamiento alternativo a esta teoría de la acción que se encuentra en la filosofía de Spinoza: ahí la teoría de la acción subraya la ventaja de colaborar en la construcción de la vida social y por consiguiente de la tarea educativa también. Desde el cruce de estos análisis, mostraré como en el sistema de aseguramiento de la calidad chileno, ambas teorías de la acción coexisten, generando un nudo teórico-práctico que tensiona la confianza del sistema escolar. Sin embargo, argumentaré que el papel de la colaboración entre actores institucionales del sistema escolar debería ser fortalecido y se debería abandonar el miedo como elemento movilizador de la calidad educativa.

Palabras clave: Aseguramiento de la calidad. Políticas educativas. Filosofía política y educación.

Resumo: O artigo questiona criticamente as políticas garantia da qualidade educacional do sistema escolar chileno, concentrando-se em suas teorias de ação subjacentes a partir de alguns argumentos da filosofia política de Hobbes e Spinoza. Na primeira parte, descrevo o sistema de garantia da qualidade educacional das escolas de Chile como um exemplo de responsabilização com grandes consequências. Posteriormente, seguindo as abordagens de Hobbes, caracterizo a teoria de ação subjacente a esse sistema de garantia de qualidade a partir do medo das sanções que podem ser aplicadas às escolas em caso de desempenho negativo. Por outro lado, desenvolvo uma abordagem alternativa a essa teoria da ação que se encontra na filosofia de Spinoza: ali a teoria da ação destaca a vantagem de colaborar na construção da vida social e, portanto, também da tarefa educacional. A partir do cruzamento dessas análises, mostrarei como, no sistema de garantia da qualidade chileno, as duas teorias de ação coexistem, gerando um nó teórico-prático que reforça a confiança do sistema escolar. No entanto, argumentarei que o papel da colaboração entre os atores institucionais do sistema escolar deve ser fortalecido e o medo deve ser abandonado como elemento mobilizador da qualidade educacional.

Palavras-chave: Accountability. Garantia de qualidade. Políticas educacionais. Filosofia política y educación.

* Candidato a Doctor en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: <cgalioto@uc.cl>.

Abstract: The article critically interrogates policy about Quality Assurance and Evaluation of the Chilean school system, focusing on their underlying theories of action from some arguments from Hobbes and Spinoza's political philosophy. In the first part, I describe the educational quality assurance system of the Chilean schools as an example of accountability with high consequences. Subsequently, following Hobbes' approaches, I characterize the theory of action that underlies this quality assurance system from the fear of the sanctions that can be applied to schools in case of a negative performance. On the other hand, I develop an alternative approach to this theory of action that is found in Spinoza's philosophy: there the theory of action highlights the advantage of collaborating in the construction of social life and therefore of the educational task as well. From the intersection of these analyzes, I will show how in the Chilean quality assurance system, both theories of action coexist, generating a theoretical-practical knot that stresses the confidence of the school system. However, I will argue that the role of collaboration between institutional actors of the school system should be strengthened and fear should be abandoned as a mobilizing element of educational quality.

Keywords: Accountability. Quality Assurance. Educational policies. Political Philosophy and education.

Introducción

Este artículo interroga críticamente las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile, planteando la siguiente pregunta: ¿Qué teorías de la acción subyacen en el sistema de aseguramiento de la calidad de las escuelas en Chile? La exploración de esta pregunta supone un ejercicio de filosofía de la educación aplicado a una específica política educativa.

Las políticas de *school accountability* vinculadas al aseguramiento de la calidad educativa son elementos medulares de las agendas de gobernanza de la escuela en muchas áreas geográficas desde hace veinte años (SUSPITSYNA, 2010). En su funcionamiento el *school accountability* es un tipo de política que surge en el mundo anglosajón (YDESEN, 2013)¹ y que contempla mecanismos de evaluación del desempeño profesional de los docentes, dispositivos de supervisión y medición de los resultados educativos de los colegios con el propósito de aumentar la responsabilidad de la escuela hacia padres y estudiantes. Sobre la base de estos resultados se pretende guiar el sistema escolar hacia la mejora de los aprendizajes (FIGLIO; LADD, 2020).

El uso de la palabra *accountability*, sin embargo, es jabonoso, muchas veces retórico y con definiciones e interpretaciones divergentes (DUBNICK, 2002). Este autor avanza la propuesta de una posible definición: se trataría de una forma de gobernanza vinculada a las interacciones sociales, así como a las dinámicas y mecanismos al interior de una comunidad moral que comparte un conjunto de principios y normas (DUBNICK, 2005).

Ahora bien, esta forma de gobernanza no es neutra en su funcionamiento y efectos en relación a los sistemas educativos, sino que llegan a implicar también cuestiones de justicia social (FLÓREZ; ROZAS, 2020). Además, las reformas educativas basadas en el *accountability* han sido ampliamente estudiadas desde la perspectiva de sus efectos sobre el desempeño de los estudiantes, sobre los docentes y sus prácticas pedagógicas. (ALTRICHTER; KEMETHOFER, 2015; BALL, 2003; LEE, 2008; SMITH, ANDERSON; BLANCH, 2016).

En efecto, en ámbito educativo, mucha literatura académica aborda de manera crítica el nexo entre gobernanza del sistema escolar y *accountability* (BALL, 2015; LINGARD *et al.*, 2015; LINGARD; SELLAR, 2013) y sostiene que en los últimos años el diseño de las políticas de

¹ Ydesen (2013, p. 716) recuerda que la primera vez que aparece el término *accountability* en una ley de política educativa es el 1971. Se trata del *Educational Accountability Act of 1971, Section 229.57, Florida Statutes*. Es por estos antecedentes que tomo la opción de mantener el término en inglés en lugar de proporcionar su traducción al español.

rendición de cuentas ha puesto énfasis en la evaluación de la calidad educativa a través de resultados en test estandarizados o sobre la base de indicadores de desempeño. El nexo entre *accountability* y calidad educativa ha llevado a la conformación de enfoques y mecanismos de aseguramiento de la calidad educativa (KAUKO; RINNE; TAKALA, 2018; NIKEL; LOWE, 2010; OZGA, 2013; OZGA *et al.*, 2011).

En el marco del enfoque del aseguramiento de la calidad educativa, en varios países los resultados negativos en las pruebas estandarizadas se ligan a consecuencias para los colegios (en casos extremos a su cierre) privilegiando en particular uno de los rasgos esenciales del *accountability*, es decir la presión para obtener resultados (AU, 2007; CHENG, 2012; BALL, 2003, 2015; FALABELLA, 2014a, 2014b; ROSENKVIST, 2010). Esta descripción del mecanismo de *accountability* conocido como *high stake tests* (pruebas con altas consecuencias) mantiene una relación problemática respecto a la definición propuesta por Dubnick que lleva a preguntarse qué es lo que conduce una comunidad moral, es decir una sociedad y el Estado que la gobierna, a prever un sistema de evaluación con altas consecuencias. A la luz de esta consideración, el presente artículo mueve el foco analítico desde los efectos del *accountability* educativo a sus premisas teóricas de carácter ético-político.

El *accountability* educativo ha sido objeto de análisis desde el repertorio teórico-conceptual de la filosofía, a través de planteamientos en torno a su carácter ético (SELLAR, 2015), en torno a las implicaciones existenciales de evaluaciones que enjuician el quehacer profesional de los docentes (HARVEY, 2010). Biesta (2010, 2009, 2004), de su parte, ahonda filosóficamente sobre las implicancias de las mediciones y del *accountability* en las concepciones de lo que es y debería hacer la educación. Otro abordaje filosófico se ha focalizado en la validez de las pruebas estandarizadas para el *accountability* de los sistemas escolares (DAVIS, 2015, 2006).

Para explorar las implicancias de la pregunta que planteo al sistema de aseguramiento de la calidad en Chile voy a usar métodos del campo de la filosofía de la educación que explicaré en la siguiente sección. Sucesivamente, voy a desarrollar los siguientes pasos: el primer paso esboza una anatomía del *accountability* (WEBB, 2005) describiendo el Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa de Chile (de ahora en adelante SACE) como ejemplo de mecanismo de *accountability* con altas consecuencias para los colegios. La elección del caso chileno se debe a que puede considerarse como caso paradigmático de operacionalización y medición de la calidad educativa del sistema escolar (CARRASCO *et al.*, 2015). Esto se debe a que Chile puso en marcha un sistema de medición estandarizado de la calidad escolar antes que otros países, asociando además esta política pública a mecanismos de sanciones e incentivos para los establecimientos educativos (MECKES; CARRASCO, 2010).

El segundo paso desentraña, entonces, los cimientos teóricos de este mecanismo. Mostraré que el aseguramiento de la calidad educativa basado en un *accountability* con altas consecuencias se configura como un mecanismo político-social animado por la filosofía y teoría de la acción reconducible a Thomas Hobbes. Dicha teoría de la acción informa las políticas de *accountability* desde la desconfianza y desde una visión negativa del ser humano y de la vida social.

Como tercer paso, y para poder apreciar por contraste la teoría de la acción descrita anteriormente, planteo que existen alternativas filosóficas al diseño teórico de Hobbes. Voy a recurrir a los planteamientos de Baruch Spinoza que echan mano a la construcción de un pacto social y político basado en la premisa que unirse y colaborar no se funda en la desconfianza y en el miedo, sino en lo conveniente y valioso de la colaboración, puesto que aumenta la potencia de existir de la sociedad. Estos planteamientos aportan a interrogar críticamente y problematizar el enfoque del *accountability* en educación.

Desde el cruce de estos análisis, mostraré cómo, en el SACE que opera en Chile, ambas teorías de la acción coexisten, generando un nudo teórico-práctico que tensiona la confianza del sistema escolar. Sin embargo, se argumentará desde planteamientos teóricos que el papel de la colaboración entre actores institucionales del sistema escolar debería ser fortalecido y se debería abandonar el miedo como elemento movilizador de la calidad educativa.

Enfoque metodológico

El presente artículo recoge la invitación a problematizar teóricamente las políticas públicas en educación (WEBB; GULSON, 2015; WEBB, 2014). El trabajo en el campo de la filosofía incluye el abordaje de cuestiones vinculadas a las políticas públicas y supone un trabajo teórico aplicado.

Para realizar esta interrogación crítica, haré uso de argumentos y teorías procedentes de la filosofía política moderna en particular de Thomas Hobbes (1588-1679) y Baruch Spinoza (1632-1677). Se trata de dos de los autores más relevantes en el campo de la filosofía política moderna. Ambos han teorizado respecto de cuáles son los fundamentos de la legitimidad de la institución estatal. En particular, voy a recurrir a los argumentos que estos dos autores ofrecen respecto de los cimientos antropológicos que legitiman el surgimiento del Estado. Voy a interpretar los planteamientos teóricos de los dos filósofos como insumos que iluminan la teoría de la acción² implícita en el SACE en Chile.

La aplicación de los análisis teóricos y filosóficos realizados a lo largo de la historia de la disciplina es un método de la filosofía de la educación (HAYDEN, 2012; RUITENBERG, 2010). Este uso sirve como útil punto de partida para llevar a cabo una nueva interrogación crítica. Por ello usaré los argumentos de filosofía política de estos dos autores en el campo de la política educativa. Tal como ha sido planteado (LES, 2020) la filosofía es una valiosa herramienta analítica que permite mirar los fenómenos relacionados a la educación para avanzar hacia mayores precisiones teórico-conceptuales y hacia una interpretación problematizadora de las políticas educativas.

Específicamente, los utilizaré respecto de la política de Aseguramiento de la Calidad Educativa de las escuelas chilenas. El material de análisis respecto de estas políticas y sus dispositivos procede del texto de Ley que instituye el SACE y de la página web de la Agencia de la Calidad.³

Anatomía del accountability con altas consecuencias: el SACE en Chile

La Ley SACE N. 20.529 del 27 de agosto 2011 implica la tarea de ordenar los colegios según categorías de desempeño que prevén sanciones y reconocimientos. La tarea de evaluar y clasificar a los colegios es encomendada a la Agencia de la Calidad de la Educación (de ahora en adelante Agencia de la Calidad), una nueva entidad gubernamental que viene creada mediante esta ley.

² Lo que caracteriza una teoría de la acción es la descripción, más adecuada posible, de las motivaciones y de las causas que subyacen en la acción social.

³ La Agencia de la calidad es el actor gubernamental encargado de hacer funcionar el SACE. Su institución fue anunciada en la Ley General de Educación (2009) y fue creada en 2011 con la Ley de Aseguramiento de la calidad. <https://www.agenciaeducacion.cl/>.

La Agencia de la Calidad evalúa los logros de aprendizaje de los estudiantes, mediante la aplicación de una prueba estandarizada (Sistema de Medición de la Calidad Educativa, de ahora en adelante SIMCE) en las siguientes áreas curriculares: Comprensión de Lectura, Escritura, Matemática, Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales e Inglés. Además, evalúa otros aspectos, que son fundamentales para el proceso de aprendizaje, a través de los Indicadores de Desarrollo Personal y Social: estos últimos miden la percepción de los distintos integrantes de la comunidad educativa en dimensiones como el Clima de convivencia escolar, Hábitos de vida saludable, Autoestima académica y motivación escolar, Participación y formación ciudadana, Asistencia escolar, Retención escolar, Equidad de género en aprendizajes, y Titulación técnico-profesional.

Esta combinación entre pruebas estandarizadas y medición de indicadores de percepción es una novedad reciente desde el año de la promulgación de la ley. El SIMCE presenta una historia más larga que lo antecede (FALABELLA; RAMOS, 2019), así como respecto de su aplicación (GALIOTO, 2018)⁴.

La combinación de ambos componentes (resultados de las pruebas estandarizadas y de los indicadores de desarrollo personal y social) incluye una ponderación con el propósito de evaluar el desempeño educativo del colegio: los resultados del SIMCE tienen un 67% de ponderación, mientras que los Indicadores de Desarrollo Personal y Social se quedan con un 33% de peso específico.

En base a los resultados que los colegios sacan en estos dos componentes, se realiza la clasificación de colegios según categorías de desempeño. Esta clasificación se concreta en un ordenamiento según un desempeño: Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente.

Esta categorización de desempeño de los colegios ha sido cuestionada respecto de sus criterios. Según San Martín y Carrasco (2014) los procedimientos del cálculo del valor añadido que los colegios aportarían a la educación no permiten una responsabilización justa y adecuada del quehacer de las escuelas. Sin embargo, sobre la base de esta categorización se distribuyen reconocimientos: un colegio con buen desempeño gozará de buena reputación (efecto social-simbólico de la categorización) y además “los establecimientos educacionales ordenados como de Desempeño Alto con su respectivo sostenedor, podrán incorporarse al Registro de Personas o de Entidades de Apoyo Técnico Pedagógico administrado por el Ministerio de Educación, (CHILE, 2011, Artículo 24). Por otra parte, la arista particularmente problemática del SACE es que los colegios que en tres mediciones seguidas quedan en desempeño bajo, deberán ser cerrados. (CHILE 2011, Artículo 31). Ahí emerge la alta consecuencia que prevé el SACE en Chile.

Desde una perspectiva histórica, tal como plantea Falabella (2020) el vigente SACE en Chile procede de una larga historia que se puede comprender bajo la expresión de “seducción por la hipervigilancia”. Por otra parte, desde una perspectiva teórica, el SACE se puede interpretar bajo la imagen del “tribunal permanente de la calidad” (SIMONS; MASSCHELEIN, 2006).

Esta anatomía del SACE de Chile como un tribunal que ejerce una hipervigilancia hacia las escuelas, se complementa con una acción de la Agencia de la Calidad: la realización de visitas de evaluación y orientación a los colegios. Se trata de una acción prevista en el marco de la Ley de Aseguramiento de la Calidad, cuyo objeto es “fortalecer las capacidades institucionales y de

⁴ Cabe mencionar que las recientes reformas educativas con el objetivo estratégico del aseguramiento de la calidad tienen también una historia anterior. En particular, podemos remontarnos al modo en que el régimen de Pinochet conformó un nuevo entorno moral en el sistema escolar de Chile como importante hito histórico en este sentido (véase PEREZ NAVARRO Y GALIOTO, 2020).

autoevaluación de los establecimientos educacionales, orientar sus planes de mejoramiento educativo y promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen” (CHILE, 2011, Artículo 12). El sistema considera diversos tipos de visita, cuya frecuencia y pertinencia es establecida por ley de acuerdo con la Categoría de Desempeño de cada establecimiento.⁵

Desde esta descripción emergen implicancias, en términos de afectos y disposiciones en juego, del SACE hacia las escuelas: por un lado, el uso de la sanción del cierre de aquellos colegios que permanecen en un desempeño bajo implica el afecto del miedo para las comunidades involucradas. Por otro lado, desde el sistema de visitas se ofrece colaboración a las comunidades educativas, con la intención de fortalecer sus capacidades. El entramado de estas actitudes y afectos expresa una teoría de la acción que subyace en el diseño del SACE. En las siguientes secciones voy a explorar esta teoría de la acción desde lentes teóricos que provee la filosofía política.

Hobbes y la teoría de la acción subyacente al SACE de Chile

Para encontrar elementos útiles a la exploración de la pregunta que guía este estudio es preciso partir de la teoría de la acción que subyace al *accountability* como herramienta de aseguramiento de la calidad educativa. Algunos estudios (HANUSHEK; RAYMOND, 2001; FIGLIO; LADD, 2020). plantean que esta teoría de la acción se puede definir como *principal-agent problem*. Esa definición expresa una teoría de la acción que se configura de esta manera: si los actores interesados en un servicio (que en el caso de la escuela son los padres y apoderados, los que diseñan políticas públicas, las empresas locales) encuentran dificultad en monitorear las actividades de la escuela, entonces quien provee aquel servicio (los maestros y educadores) podrían tener un tipo de conducta contraria a los intereses de los otros actores involucrados. Por lo tanto, para asegurar una conducta adecuada del sistema escolar se predisponen y diseñan mecanismos de control y sanciones.

En esta formulación de las raíces del *accountability* con altas consecuencias, se parte de la base de una desconfianza a priori respecto de la acción del otro: si no se monitorea y controla una determinada actividad social, alguien podrá actuar contra los intereses personales y colectivos. Ahora bien, ese problema representa la versión economicista de una teoría filosófica-antropológica planteada por Hobbes (2003). El filósofo inglés define el ser humano con la célebre frase *homo homini lupus* (el hombre es como un lobo para el otro hombre) Hobbes propone esta definición con el objetivo de mostrar el fundamento de la generación del Estado y del vínculo social que lo mantiene.

El rodeo conceptual es el siguiente: puesto que el hombre vive en un estado natural de guerra de todos contra todos, se vive bajo la amenaza de otro hombre; el peligro que incumbe constantemente es lo de la muerte o, mejor dicho, de ser matado por otro ser humano: el miedo y la desconfianza se apoderan entonces de los hombres. Se trata de una condición análoga a aquella planteada en el *principal agent problem*. En la teoría de Hobbes, frente a este miedo y a la incertidumbre que surge, los hombres deciden delegar, artificiosamente, ese poder a algo superior: el Estado-Leviatán, con el mandato de garantizar y velar por la seguridad de los seres humanos. Nace así la vida en común: bajo el signo del miedo y la desconfianza.

El SACE de las escuelas chilenas opera de acuerdo con una lógica análoga a aquella de la teoría hobbesiana; si bien es cierto que el SACE es un diseño institucional, y por lo tanto no se

⁵ Desde la página web de la Agencia de la calidad aprendemos que el número de visitas realizadas entre 2013 y julio de 2019 es de 3205. <https://www.agenciaeducacion.cl/orientacion/visitas-de-evaluacion-y-orientacion/sistema-de-evaluacion/>.

trata de un estado de natura (como en el planteamiento de Hobbes), este mecanismo de *accountability* opera, por el lado del legislador y de la autoridad gubernamental, bajo el régimen de una desconfianza hacia las escuelas: el supuesto es que sin esta presión, las escuelas no proveerán buena educación. Desde el lado de los colegios, encontramos la otra implicancia afectiva de esta teoría de la acción: el miedo, la constante preocupación por la incertidumbre respecto a la sanción del cierre que, como el miedo a la muerte de la teoría hobbesiana, pende sobre las escuelas como una espada de Damocles.

El artículo 31 de la ley SACE lo expresa de esta manera: “si después de cuatro años, contados desde la comunicación señalada en el artículo 28, y con excepción de lo previsto en el inciso segundo del artículo 29, el establecimiento educacional se mantiene, considerando como único factor el grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, en la categoría de Desempeño Insuficiente, la Agencia, dentro del primer semestre, certificará dicha circunstancia. Con el solo mérito del certificado el establecimiento educacional perderá, de pleno derecho, el reconocimiento oficial al término del respectivo año escolar”.

En resumen, así como, en la teoría de Hobbes, el Estado, en cuanto gobierno institucional, surge para salir de la situación de miedo constante respecto de la posibilidad de morir y por lo tanto se configura como aquel poder delegado para garantizar la seguridad del ser humano, de un modo análogo, la calidad educativa se debería proveer para evitar la sanción de una eventual muerte, es decir el cierre del colegio en caso de resultados negativos. La calidad educativa, entonces, sería el resultado de la presión que ejerce este miedo frente al cierre del colegio.

Spinoza como alternativa a la teoría de la acción del SACE en Chile

En la historia de la filosofía existen varios pensadores modernos que han tratado de responder al reto de Hobbes sobre el origen de la vida común. Spinoza es uno de ellos. El filósofo judío propone que nada es más útil que un ser humano para otro ser humano (SPINOZA, 2020): para recoger esta tesis Spinoza parafrasea la máxima de Hobbes, *homo homini lupus* y la convierte en *homo homini deus*: el hombre es un dios para el otro hombre. Es decir, cada uno es para el otro, antes que nada, la fuente de máximo apoyo y respaldo para alcanzar el bien y la felicidad, y no la fuente del miedo de poder perder la propia vida.

La propuesta de Spinoza es interesante ya que desarrolla su tesis también en perspectiva política, poniendo el fundamento de la vida en común no en algo abstracto, sino en el reconocimiento racional y afectivo (en Spinoza ambos aspectos son dos dimensiones de la razón, es decir del afecto más grande que poseen los seres humanos) de la utilidad de la vida de cooperación y amistad cívica.

A diferencia de Hobbes, por lo tanto, el gobierno instituido de la sociedad (el Estado) surge no por el miedo a morir, sino por el deseo de alcanzar un bien mayor respecto de la sola existencia física. Así lo expresa Spinoza: “sin la ayuda mutua, los hombres apenas si pueden sustentar su vida y cultivar su mente.” (1986, p. 92). De ahí la utilidad de la sociedad, que garantiza, no solo la seguridad física, sino también el “cultivo del espíritu”.

Cabe señalar que en Spinoza la ayuda mutua no surge desde una benevolencia superficial y puramente emocional, es decir de carácter simpatético, sino que brota desde la comprensión de la conveniencia y utilidad de colaborar mutuamente: la cooperación es un acto racional en que la utilidad personal, es decir el bien, es buscado junto a los demás. Para simplificar y explicar la teoría de la acción spinoziana, se puede decir que ella es la versión filosófica y argumentada de la máxima de sentido común: “la unión hace la fuerza”.

Esta breve descripción del planteamiento de Spinoza permite entender aún más, por contraste, la teoría de la acción que opera en el SACE en Chile y que hemos referido al planteamiento de Hobbes. Siguiendo el marco conceptual de Spinoza la calidad educativa debería buscarse desde una cooperación mutua; dicha cooperación mutua se basa en saber que la educación forma parte del cultivo de la vida de los seres humanos. Por lo tanto, buscar una buena educación no sería un acto de bondad o caridad, sino más bien un acto de conveniencia y utilidad para todos los seres humanos. Este acto es aún más valioso y conveniente si se realiza bajo una lógica de cooperación.

En cierto sentido, muchos apartados de la Ley SACE (véase artículos 27 y 29) y la misma lógica de las visitas de evaluación y orientación por la Agencia de la Calidad responden a este planteamiento: la Agencia tiene el mandato de fortalecer las capacidades de las comunidades educativas colaborando con ellas, otorgando apoyo y orientación.⁶ Se trata de una relación de carácter asimétrico donde un actor sería el necesitado (el sostenedor de colegios con desempeño insuficiente) y el otro sería el benefactor (los organismos estatales). Esta asimetría descansa en un supuesto de desconfianza: los profesores de aquellos colegios se están demostrando incapaces de realizar la labor docente.

Por lo tanto, la teoría de la acción subyacente al aseguramiento de la calidad opera bajo la lógica de una desconfianza hacia las capacidades de las comunidades educativas y sus docentes y por eso se plantea el recurso a la sanción de la pérdida del reconocimiento oficial en cuanto establecimiento educativo por parte del Estado. Una vez más se desentraña que la motivación de la calidad educativa descansa en el miedo a esta sanción, más que en la conciencia de la utilidad y conveniencia de la tarea educativa.

Conclusiones

En el SACE chileno coexisten una teoría de la acción, de corte hobbesiano, basada en la desconfianza y el miedo a la sanción, con una teoría de la acción, de corte spinoziano, fundada en la colaboración y apoyo hacia las instituciones encargadas de la tarea educativa.

Entonces en los cimientos teóricos del aseguramiento de la calidad en Chile coexisten dos filosofías políticas y sociales opuestas: una es la que se inspira al *principal agent problem* de raíz hobbesiana; la otra es la que se inspira a Spinoza que hipotetiza el surgimiento del gobierno estatal como expresión de una conveniencia y utilidad de mayor grado.

Sin embargo, el aseguramiento de la calidad educativa, interpretado de acuerdo con la teoría de la acción de Hobbes, se despliega desde la desconfianza y el miedo a la sanción del eventual cierre de colegios en caso de permanecer con bajo desempeño. Es importante aclarar que no estoy sosteniendo que, automáticamente y de manera determinística, las comunidades educativas comenzarán a educar movidos por este miedo. Lo que sí planteo es que la lógica del diseño del SACE prevé, entre sus cimientos teóricos, un planteamiento análogo a aquel de Hobbes.

Para ser justos, en el diseño del SACE están presentes también varios atisbos de planteamiento spinoziano que tienen que ver con los beneficios de la colaboración mutua. A pesar de esto, en un escenario de sistema escolar mercantilizado en que los colegios no solamente lidian con el miedo respecto de las posibles consecuencias de su desempeño, sino que también compiten

⁶ Uno de los aportes de este artículo sería también el de favorecer investigaciones de corte empírico acerca de la experiencia de las visitas de evaluación y orientación por parte de la Agencia de la calidad para explorar y comprender sus efectos, alcances e implicancias.

para atraer matrícula, la posibilidad de una colaboración horizontal y en red entre colegios se ve perjudicada. En este contexto, se ve mayormente favorecida una ética de la competitividad (FALABELLA, 2019). De hecho, la presencia de ambas teorías de la acción en el diseño del SACE en Chile representa un nudo teórico-práctico de una cierta envergadura.

Al respecto, la investigación de Radnor, Ball y Vincent (1997)⁷ provee material empírico y teórico muy valioso para argumentar a favor de nuevas formas de *accountability* de la calidad educativa que se fundamenten en una filosofía de la colaboración y confianza hacia las comunidades educativas. En aquella investigación, a través de entrevistas a directores de colegios y autoridades locales del Reino Unido, se quiso verificar qué margen de maniobras existen para validar de mejor manera las formas de participación y *accountability* democrático en contraposición al modelo del *accountability* de mercado. Los hallazgos de esta investigación encuentran sus raíces conceptuales en que:

“la autonomía de los individuos es dependiente de una fuerte red de recíprocas obligaciones, responsabilidades y tareas de la comunidad y que los individuos florecen en una sociedad que reposa en unas concepciones compartidas de la autonomía y de lo justo en la vida ética de particulares culturas” (RADNOR, BALL; VINCENT, 1997, p.219).

Esto lleva a considerar el *accountability* no solamente un mecanismo sino más bien un principio que, si se fundamenta desde una teoría de la acción inspirada en la filosofía de Spinoza, sirve al propósito de cuidar la relación entre la sociedad y sus miembros entre los que gobiernan y los que son gobernados. Finalmente, en el diseño del SACE, se trata de abandonar el miedo como motivación para lograr una mejor educación e invertir en la conveniencia y utilidad de colaborar y confiar para educar y hacer escuela: así se podrá avanzar hacia un *accountability* inteligente (SAHLBERG, 2010) y democrático.

Referencias

- ALTRICHTER, H.; KEMETHOFER, D. Does accountability pressure through school inspections promote school improvement? **School Effectiveness and School Improvement**, v. 26, n.1, p. 32-56, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/09243453.2014.927369>
- AU, W. High-stakes testing and curricular control: A qualitative metasynthesis. **Educational Researcher**, v. 36, n. 5, p. 258-267, 2007. DOI: <https://doi.org/10.3102/0013189X07306523>
- BALL, S. J. The teacher's soul and the terrors of performativity. **Journal of Education Policy**, v. 18, n. 2, p. 215-222, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1080/0268093022000043065>
- BALL, S. J. Education, governance and the tyranny of numbers. **Journal of Education Policy**, v. 30, n. 3, p. 299-301, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1013271>
- BIESTA, G. J. **Good education in an age of measurement: ethics, politics, democracy**. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2010.

⁷ Esta investigación ofrece un ejemplo de investigación empírica de una política educativa (en este caso del nivel de involucramiento de actores locales en el *accountability* de los colegios en Inglaterra) desde cuyos hallazgos se genera una discusión de corte filosófico político. Las ideas a las que echa mano este artículo proceden del enfoque del liberalismo comunitario (RADNOR, BALL; VINCENT, 1997, p. 215-221).

BIESTA, G. Good education in an age of measurement: on the need to reconnect with the question of purpose in education. **Educational Assessment Evaluation and Accountability**, v. 21, n. 1, p. 33-46, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11092-008-9064-9>

BIESTA, G. J. Education, accountability, and the ethical demand: Can the democratic potential of accountability be regained? **Educational Theory**, v. 54, n. 3, p. 233-250, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0013-2004.2004.00017.x>

CARRASCO, A. *et al.* Educational Accountability Policy Schemes in Chile and Finland In Contrasting Dynamics. *In*: SEPPÄNEN, P. *et al.* (org.). **Education Politics of Extremes: School Choice in Chile and Finland**. SENSE Publishers, 2015, p. 53-80. DOI: https://doi.org/10.1163/9789463002622_004

CHENG, M. Accountability and professionalism: a contradiction in terms? **Higher Education Research & Development**, v. 31, n. 6, p. 785-795, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/07294360.2011.653960>

CHILE. **Ley 20529**. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, 2011. URL: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1028635>

DAVIS, A. Is it really possible to test all educationally significant achievements with high levels of reliability? **Ethics and Education**, v. 10, n. 3, p. 372-379, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449642.2015.1106032>

DAVIS, A. High stakes testing and the structure of the mind: a reply to Randall Curren. **Journal of Philosophy of Education**, v. 40, n. 1, p. 1-16, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9752.2006.00492.x>

DUBNICK, M. Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. **Public Performance & Management Review**, v. 28, n. 3, p. 376-417, 2005. URL: <https://www.jstor.org/stable/3381159>

DUBNICK, M. J. **Seeking salvation for accountability**. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 2002.

FALABELLA, A. The Seduction of Hyper-Surveillance: Standards, Testing, and Accountability. **Educational Administration Quarterly**, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/0013161X20912299>

FALABELLA, A.; RAMOS, C. La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar en Chile. **Cuadernos de historia de la educación**, n. 11, p. 66-98, 2019. URL: <http://historiadelaeducacion.cl/index.php/CCHE/article/view/136>

FALABELLA, A. Do national test scores and quality labels trigger school self-assessment and accountability? A critical analysis in the Chilean context. **British Journal of Sociology of Education**, v. 37, n. 5, p. 743-760, 2014a. DOI: <https://doi.org/10.1080/01425692.2014.976698>

FALABELLA, A. The performing school: the effects of market & accountability policies. **Education Policy Analysis Archives**, v. 22, n. 70, p. 1-29, 2014b. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n70.2014>

FIGLIO, D.; LADD, H. The economics of school accountability. **International Encyclopedia of Education**, p. 374-379, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815391-8.00042-2>

FLÓREZ, M. T.; ROZAS, T. Accountability from a social justice perspective: Criticism and proposals. **Journal of Education Change**, v. 21, p. 157–182, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10833-019-09361-3>

GALIOTO, C. SIMCE 1988: etapa clave de las peripecias del concepto de calidad en la educación escolar chilena. **Cuadernos de historia de la educación**, n. 9, p. 169-174, 2018. Disponible en: <http://www.historiadelaeducacion.cl/index.php/CCHE/article/view/114>. Acceso en: 11 jan. 2021.

HAYDEN, M. What do philosophers of education do? An empirical study of philosophy of education journals. **Studies in Philosophy and Education**, v. 31, n. 1, p. 1–27, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11217-011-9262-7>

HANUSHEK, E.; RAYMOND, M. The confusing world of educational accountability. **National Tax Journal**, v. 54, n. 2, p. 365-384, 2001. URL: <https://www.jstor.org/stable/41789553>

HARVEY, C. W. Making hollow men. **Educational Theory**, v. 60, n. 2, p. 189-201, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.2010.00353.x>

HOBBS, T. **El leviatán**. Buenos Aires: Losada, 2003.

KAUKO, J.; RINNE, R.; TAKALA, T. **Politics of quality in education a comparative study of Brazil, China, and Russia**. London: Routledge, 2018.

LEE, J. Is test-driven external accountability effective? Synthesizing the evidence from cross-state causal-comparative and correlational studies. **Review of Educational Research**, v. 78, n. 3, p. 608-644, 2008. DOI: <https://doi.org/10.3102/0034654308324427>

LES, T. The role of philosophical analysis in contemporary educational research. **Educational Philosophy and Theory**, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/00131857.2020.1777850>

LINGARD, B. *et al.* **Globalizing Educational Accountabilities**. New York: Routledge, 2015.

LINGARD, B.; SELLAR, S. ‘Catalyst data’: perverse systemic effects of audit and accountability in Australian schooling. **Journal of Education Policy**, v. 28, n. 5, p. 634-656, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2012.758815>

MECKES, L.; CARRASCO, R. Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile. **Assessment in Education Principles Policy and Practice**, v. 17, n. 2, p. 233-248, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/09695941003696214>

NIKEL, J.; LOWE, J. Talking of fabric: a multi-dimensional model of quality in education. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, v. 40, n. 5, p. 589-605, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/03057920902909477>

OZGA, J. Accountability as a policy technology: accounting for education performance in Europe. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, p. 292–309, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852313477763>

OZGA, J. *et al.* **Fabricating quality in education: Data and governance in Europe**. London: Routledge, 2011.

PEREZ-NAVARRO, C; GALIOTO, C. Promoción de un nuevo entorno moral en el sistema escolar chileno durante la dictadura civil militar (1973-1990). **Revista de Estudios Teóricos y**

Epistemológicos en Política Educativa, Ponta Grossa, v. 15, p. 1-21, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.5.15310.014>

RADNOR, H. A.; BALL, S. J.; VINCENT, C. Whither democratic accountability in education? An investigation into headteachers' perspectives on accountability in the 1990s with reference to their relationships with their LEAs and governors. **Research Papers in Education**, v. 12, n. 2, p. 205-222, 1997. DOI: <https://doi-org.pucdechile.idm.oclc.org/10.1080/0267152970120206>

ROSENKVIST, M. Using student test results for accountability and improvement: A Literature Review. **OECD Education Working Papers**, n. 54, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5km4htwzvbv30-en>

RUITENBERG, C. (ed.). **What do philosophers of education do?** and how do they do it? London: Wiley-Blackwell, 2010.

SAHLBERG, P. Rethinking accountability in a knowledge society. **Journal of Educational Change**, v. 11, n. 1, p. 45-61, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10833-008-9098-2>

SAN MARTÍN, E.; CARRASCO, A. Criterios para evaluar la metodología oficial de clasificación de escuelas: ¿un asunto técnico o conceptual? *In*: Centro de Políticas Públicas UC (ed.). **Propuestas para Chile**. Concurso Políticas Públicas. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014. p. 85-114.

SELLAR, S. Transparency and opacity: Levinasian reflections on accountability in Australian schooling. **Educational Philosophy and Theory**, v. 47, n. 2, p. 118-132, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/00131857.2013.793924>

SIMONS, M.; MASSCHEKEIN, J. The permanent quality tribunal in education and the limits of education policy. **Policy Futures in Education**, v. 4, n. 3, p. 292-305, 2006. DOI: <https://doi.org/10.2304/pfic.2006.4.3.292>

SMITH, L. A.; ANDERSON, V.; BLANCH, K. Five beginning teachers' reflections on enacting New Zealand's national standards. **Teaching and Teacher Education**, v. 54, p. 107-116, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tate.2015.11.014>

SPINOZA, B. **Ethica more geometrico demonstrare**. Madrid: Trotta, 2020.

SPINOZA, B. **Tratado político**. Madrid: Alianza, 1986.

SUSPITSYNA, T. Accountability in American education as a rhetoric and a technology of governmentality. **Journal of Education Policy**, v. 25, n. 5, p. 567-586, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680930903548411>

WEBB, P. T. The anatomy of accountability. **Journal of Education Policy**, v. 20, n. 2, p. 189-208, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/0268093052000341395>

WEBB, P. T. Policy problematization. **International Journal of Qualitative Studies in Education**, v. 27, n. 3, p. 364-376, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/09518398.2012.762480>

WEBB, P. T.; GULSON, K. N. Policy scientificity 3.0: theory and policy analysis in-and-for this world and other-worlds. **Critical Studies in Education**, v. 56, n. 1, p. 161-174, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.949812>

YDESEN, C. Educational testing as an accountability measure: drawing on twentieth-century Danish history of education experiences. **Paedagogica Historica: International Journal of the History of Education**, v. 49, n. 5, p. 716-733, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/00309230.2013.815235>

Recibido: 02/12/2020

Versión corregida recibida: 06/01/2021

Aceptado: 09/01/2021

Publicado online: 12/01/2021