

Inspección Educativa, cuasimercado y gobierno por los resultados

/

School Inspection, quasi-market and government by the results

Francisco J. Cuadrado Muñoz

Inspector de Educación de la Delegación Territorial de Educación en Córdoba de la Junta de Andalucía.

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i30.640>

Resumen

La evolución de un régimen burocrático a posburocrático caracterizado por el surgimiento de modelos de cuasi mercado y de gobierno por los resultados, junto con la influencia de la Nueva Gestión Pública, han contribuido a generar un nuevo escenario de regulación administrativa por parte del Estado en los diferentes sistemas educativos, guiados por informes y documentos de determinadas organizaciones económicas internacionales y nacionales, y en los que la Inspección Educativa debe de situarse profesionalmente con propuestas concretas para su debate.

Palabras clave: inspección educativa, regulación administrativa, régimen burocrático y posburocrático, cuasimercado, resultados escolares, Nueva Gestión Pública -NGP-, eficiencia, equidad, participación.

Abstract

The evolution from a bureaucratic regime to post-bureaucratic characterized by the emergence of quasi-market models and government by the results, together with the influence of the New Public Management, have contributed to generating a new scenario of administrative regulation by the State in the different educational systems, guided by reports and documents of certain international and national economic organizations, and in which the School Inspection must be placed professionally with concrete proposals for its debate.

Key words: school inspection, administrative regulation, bureaucratic and post-bureaucratic regime, quasi-market, school results, New Public Management -NGP-, efficiency, equity, participation.

Cuando nos cuestionamos cuáles pueden ser las líneas prioritarias de la inspección de educación en el futuro, no es posible sustraerse al momento histórico actual del siglo XXI en el que se realiza la pregunta, y qué condicionantes podría tener en consecuencia la respuesta. Este artículo, resultado de la comunicación oral realizada el 18 de octubre de 2018 al XV Congreso de Inspección de Educación, celebrado en Bilbao, tiene por objeto establecer el marco de tendencias internacionales de las prácticas de administración educativa, a partir de los aspectos predominantes de gestión pública que se han ido consolidando en los últimos decenios, en las que se encuentra también inmersa la inspección educativa; analizar cómo influyen a la hora de situarla en un determinado modelo y actuaciones, y, en último término, qué se podría plantear desde la profesionalidad para atender de la mejor manera las demandas y necesidades de la ciudadanía en el cumplimiento de sus funciones como servicio público.

1. EDUCACIÓN Y REGULACIÓN ADMINISTRATIVA: DEL RÉGIMEN BUROCRÁTICO-PROFESIONAL AL POSBUROCRÁTICO DE LOS MODELOS DE CUASIMERCADO Y GOBIERNO POR LOS RESULTADOS.

En un contexto mundial, se están desarrollando políticas cada vez más globalizadas y comunes entre los diferentes sistemas educativos. Son orientadas por organismos internacionales de marcado carácter económico, como la OCDE, el Banco Mundial o la Unión Europea. En nuestro contexto, proliferan también cada vez con mayor frecuencia los informes sobre diferentes aspectos de la educación patrocinados por los grandes bancos. En consecuencia, los centros de decisión de las políticas educativas tienden a alejarse de los parlamentos y gobiernos, que aunque debaten para aprobar normas y desarrollan determinadas políticas respectivamente, están condicionadas o influidas por los planteamientos y recomendaciones de los documentos que sobre educación publican regularmente estos organismos, sin que rindan cuentas a ninguna institución democrática (Unesco, 2017, p.107-18). Las políticas educativas locales acaban siendo reflejo, más o menos fiel, del programa globalizado establecido por la institución que realiza el informe, indistintamente de que se mantengan tradiciones y culturas propias de organización y funcionamiento del sistema educativo concreto. No tiene que resultar

entonces extraño que las políticas educativas que se aplican en diferentes países y territorios resulten cada vez más parecidas e incluso con aspectos muy comunes.

Tradicionalmente la Administración Pública se ha caracterizado, en un régimen burocrático-profesional o weberiano, por establecer leyes y normas, funciones de organismos y personal, competencias de órganos, jerarquías de personal y servicios, procedimientos administrativos con registros escritos e informes, cualificaciones técnicas en el acceso al cargo ejercido por funcionarios, y procedimientos de control. La Inspección Educativa en un régimen burocrático-profesional desarrolla en su origen, sobre todo, una función de control, e incluso gestiona además determinadas políticas públicas: personal, escolarización, autorizaciones, titulaciones, pruebas de evaluación, difusión de políticas determinadas, ...

En el siglo XIX, como consecuencia del paulatino interés de los Estados por la universalización de la educación y de la expansión del servicio educativo, se hizo necesaria una inspección de educación que garantizara el cumplimiento de las normas y disposiciones de los órganos centrales de gobierno (Brown, McNamara, O'Hara y O'Brien, 2016, p.2). De hecho, en nuestro país, en la Ley de Instrucción Pública de 1857, se le encomienda la "inspección y vigilancia sobre los establecimientos de instrucción, así públicos como privados" (art. 294). Se establece su espacio de acción en los centros educativos en un régimen burocrático-profesional, que combina la regulación burocrática y la regulación conjunta Estado/docentes (Maroy, 2008b), característica del sistema educativo, que se desarrollará sobre todo en el siglo XX. En los centros educativos, la regulación burocrática se complementa con los conocimientos y competencias de la actuación especializada que aporta el profesionalismo del profesorado, también el de la inspección educativa que, siendo docentes, desarrollan su propia profesionalidad en el ejercicio de sus funciones en el sistema educativo. Confluyen, por tanto, una regulación burocrático-administrativa del Estado en la institución escolar, como servicio público, de acuerdo con normas aplicadas por cuerpos de funcionarios - docentes e inspectores-, y una regulación pedagógica-profesional, que aporta una

actuación especializada para el cumplimiento de los fines educativos de la organización (Barroso, 2005, p. 425).

El régimen burocrático-profesional, fácilmente identificable en los sistemas educativos, se está viendo afectado y transformado por un régimen de regulación posburocrático, caracterizado por el modelo de “cuasimercado” -que cuenta con condiciones de mercado, pero que no es del todo mercado porque no implica un intercambio monetario entre cliente y proveedor (Maroy, 2008a, p.3)-, y el modelo de “Estado evaluador” o de “gobierno por los resultados” (Elliott, 2002; Maroy, 2008b) que desestabiliza a la regulación del “ordena y mando” del régimen burocrático-profesional con la autorregulación del sistema educativo con estos nuevos modelos, centrados en el control de resultados a través de la rendición de cuentas (*accountability*), en la que también se situaría la inspección educativa, y en donde se han convertido en instrumento destacado las pruebas externas de evaluación del alumnado, como generadoras de datos que posibilitan esta regulación. A mayor autonomía de los centros educativos como proveedores del servicio público, que tienen que asumir la responsabilidad de sus resultados en este nuevo régimen, mayor rendición de cuentas. No se produce una pérdida de control estatal, sino la sustitución de los métodos de control directo por técnicas de control indirecto, que pueden llegar a ser incluso “más eficaces” como instrumentos ejecutivos del Estado (Elliott, 2002, p.5). A esta nueva situación, se le ha denominado “re-regulación” (Ball, Homme y Gerwitz), “control descontrolado” (Du Gay), “desregulación” (Elliott), o “re-centralización” (Lima y Afonso, Bolívar). Lo cierto es que estos modelos de regulación administrativa, de inspiración neoliberal, han ido alterando el régimen burocrático-profesional en mayor o menor medida, según el sistema educativo y las reformas que se hayan aplicado. Se han desarrollado como consecuencia de la crítica que hace el liberalismo del régimen burocrático-profesional, al que considera inoperante por su propia naturaleza burocrática, siendo necesario estimular la “presión competitiva” entre los usuarios del servicio educativo para que se “motive” el sistema en su conjunto en la mejora del cumplimiento de sus fines y resulte eficiente, o sea, eficaz en el cumplimiento de objetivos con el menor costo. Al mismo

tiempo, el posfordismo¹ y su influencia en la reestructuración de la economía promueve la desintegración de una organización en unidades más pequeñas que trabajan en red y compiten entre sí, sin que se produzca pérdida de poder de los órganos de gobierno centrales, de los que dependen aspectos fundamentales como la organización, los recursos, la financiación, la política, y la evaluación, con un control cada vez más eficaz por la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, dando lugar a la descentralización administrativa y al aumento de la autonomía de los centros educativos (McGinn, citado por Puelles Benítez, M., 2009, p.4) .

Asimismo, en los años 80 del siglo pasado, se sitúa la génesis de un nuevo modelo de Administración Pública, denominado Nueva Gestión Pública -NGP- (*New Public Management* -NPM-), que se sigue desarrollando e influyendo ampliamente, también en el contexto educativo, con la difusión y el respaldo de los organismos internacionales referidos. La Nueva Gestión Pública es una especie de “movimiento” no estático que aglutina un conjunto de ideas y prácticas que se van desarrollando, en las que los reformadores y modernizadores se inspiran y utilizan como soluciones para conseguir que el sector público sea más económico, eficiente y eficaz. Se caracteriza por ir trasladando los estilos de gestión del sector privado al sector público, incluida la educación, por considerarlos más eficientes, indistintamente de que no se sepa con claridad cuáles son las mejores prácticas de gestión privada a cada momento. O se privatizan, sin más, los servicios públicos del Estado, en sus

1 En su definición, Alonso y Fernández (2009, p. 22) afirman: El nuevo modelo social, conocido como posfordismo (...) se ha caracterizado por la aplicación de recetas basadas en la flexibilidad en el trabajo como respuesta a los cambios en el consumo (ahora ya no de masas, sino fragmentado) y la tecnología, dando lugar a la llamada sociedad red. Ante una competitividad creciente, se ha procedido durante las últimas décadas a la desregulación de las economías, a la vez que se ha puesto un freno a las demandas sociales: surge así el neoliberalismo como ideología, que desde la década de los ochenta ha tenido un fuerte impacto sobre la orientación de las políticas económicas de los países occidentales, reclamando la privatización de los servicios sociales. Su hegemonía política ha llevado a una crisis en el modelo de trabajo, el gran perjudicado ante la hipostatización de la competitividad y la desregulación y balcanización de los mercados de trabajo. Así, el modelo de contrato fijo y estable fordista ha dejado paso a una fragmentación en miles de situaciones, resultado en buena medida de la desformalización de las estructuras de relaciones industriales de los diferentes países. El caso español consistió en una transición de un fordismo inacabado a un posfordismo marcado por el fenómeno primero del paro masivo y posteriormente de la precariedad laboral.

posicionamientos más extremos. Como consecuencia de esta manera de entender la gestión, constituye un eje central de estas políticas la necesaria promoción de la ciudadanía como cliente en una lógica de cuasimercado, para presionar de manera indirecta a la mejora del sistema educativo. (Hyndman e Irvine, 2016).

PRINCIPIOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA -NGP-	
PRINCIPIOS GENERALES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	PRINCIPIOS DE LA NGP APLICADOS A LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA
Gestión profesional efectiva	Profesionalización y empoderamiento de la dirección escolar
Estándares y medidas de rendimiento explícitas	Estándares curriculares comunes. Indicadores de calidad y referencias de “éxito” educativo.
Mayor énfasis en el control de resultados	Evaluación externa de los resultados y el rendimiento escolar
Desagregación en unidades más pequeñas.	Autonomía de los centros educativos.
Mayor competencia en el sector público.	Subsidios públicos a centros privados, financiación per cápita y publicación de resultados obtenidos por los centros en pruebas estandarizadas.
Énfasis en estilos de prácticas de gestión del sector privado.	Estilo gerencial de dirección escolar como en el sector privado, con mayor flexibilidad en la contratación y el despido.
Una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos.	Financiación de las escuelas en base a resultados y remuneración del profesorado basada en criterios de mérito y productividad.

(Elaborado a partir de Hood, 1991, p. 4-5; y Verger y Normand, 2015, p. 602)

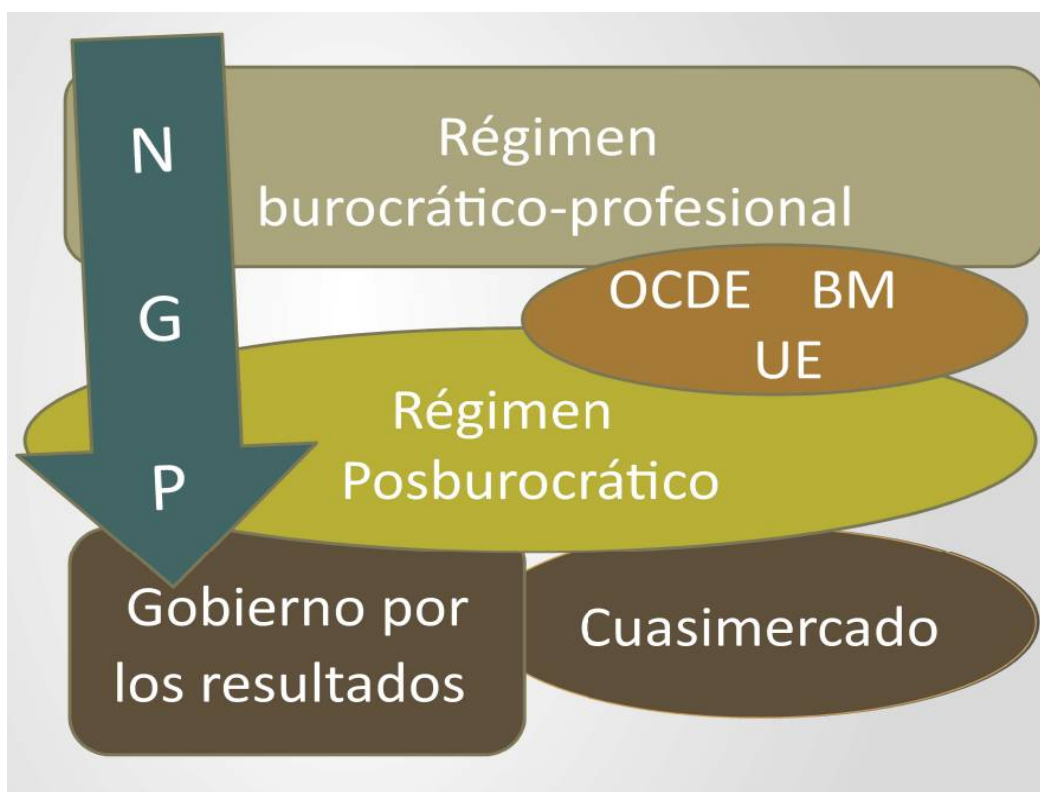
Para Hyndman e Irvine, (2016, p. 405), si bien la Nueva Gestión Pública puede resultar decepcionante y no ilusionar a determinados responsables políticos, las características de la “máquina multiplicadora” de este “movimiento” hacen que su difusión sea cada vez más profunda en los servicios públicos. Para estos autores, se comporta como una especie de “virus” que va mutando con nuevas ideas y políticas en la oleada continua de reformas justificadas por la permanente crisis financiera internacional.

Los elementos fundamentales para generar un cuasimercado educativo y un gobierno por los resultados son básicamente tres: la libre elección de los centros educativos que realizan de las familias, la autonomía de los centros y la realización de pruebas externas al alumnado. Para Hanushek y Woessmann (2007, p. 74), estas tres medidas son inseparables y promueven escuelas sólidas con profesores de alta calidad. Estas medidas se aplican en numerosos sistemas educativos y han tenido gran difusión y aceptación a nivel internacional, formando parte de las propuestas reformadoras en educación de gobiernos incluso con diferente inspiración ideológica. En sus planteamientos más liberales, se ha establecido una gran autonomía para los centros en múltiples aspectos -plan de estudios propio, contratación directa de personal, financiación...-, elección de centro por parte de las familias sin restricciones, con la publicación de clasificaciones de centros escolares según sus resultados en las pruebas externas que se realizan regularmente al alumnado por agencias de evaluación, como manera de orientar la elección de centro por parte de las familias, cuestión muy polémica en nuestro contexto. Y en su aplicación más moderada de estas tres medidas, se establecen restricciones y zonificación en la libre elección de centro de las familias, reduciendo la autonomía de los centros a la toma de decisiones solo en determinados aspectos a partir de regulaciones administrativas centralizadas (currículum, presupuesto,...), o no publicando los resultados de las pruebas externas realizadas por agencias u organismos de evaluación, que pasan a ser una información dirigida solamente al propio centro o las familias. Paradójicamente, y ajena a los debates nacionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, recurrente promotora de estas medidas de cuasimercado educativo, publica regularmente

clasificaciones internacionales con los resultados de las pruebas PISA, con gran repercusión mediática, también para Estados y comunidades autónomas que no publican clasificaciones para evitar la estigmatización de centros y la segregación de determinados grupos de población.

Lo cierto es que, en aquellos sistemas en los que se aplican estas medidas de cuasi mercado de manera más extrema -elección libre de plaza escolar, mayor autonomía de centro y realización de pruebas externas con publicación de clasificaciones de centros según los resultados-, no se ha producido la eficiencia con la consiguiente mejora de resultados escolares que se esperaba, y sí han tenido consecuencias graves para la inclusión social. Como señala Maroy (2008a):

“La mayoría de los estudios tienden a mostrar que cuando la libre elección de los padres se combina con una mayor autonomía de los centros escolares, en materia de selección durante la admisión o en materia de “oferta escolar”, eso conduce a acentuar la segregación contribuyendo así a aumentar las desigualdades.” (p.3)



Entre otras medidas que impulsan el cuasimercado educativo y el gobierno por los resultados, también aplicadas en nuestro contexto, está la remuneración por desempeño o mérito docente, de la que tampoco se ha demostrado que resulte eficaz para la mejora de resultados:

“El sistema de remuneración basada en el desempeño tiende a promover un entorno competitivo malsano, a reducir la motivación de los docentes y a propiciar “la orientación de la enseñanza en función de los exámenes” y la desatención de los alumnos con más dificultades (Rossiter, 2017; Smith, 2016)” (Unesco, 2017, p. 88).

Juan Carlos Tedesco considera en relación con este cambio de papel de los Estados tras el régimen burocrático de regulación administrativa:

“La desregulación no ha producido los resultados esperados por sus propagandistas extremos y hoy se reconoce que las experiencias más exitosas son experiencias mixtas donde el Estado se reserva un fuerte papel en el control de la provisión de los servicios o en la responsabilidad por administrarlos. Si bien las consecuencias más negativas de la desregulación se expresaron en su impacto sobre la equidad y la cohesión, en varios casos la desregulación tampoco ha provocado mayores niveles de eficiencia.” (2007, p. 95)

2. LA INSPECCIÓN EDUCATIVA ANTE LOS NUEVOS MODELOS DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA.

La inspección educativa no es ajena a estas circunstancias y, aunque todavía no existan trabajos minuciosos sobre estas cuestiones, sus líneas prioritarias de trabajo están siendo influidas y se vienen incorporando, como el sistema educativo al que pertenecen, a estas tendencias internacionales de regulación posburocrática, con modelos de cuasimercado y de gobierno por los resultados. En general, la inspección educativa, tras la consolidación de la autonomía de los centros, en el marco normativo de los diferentes sistemas educativos en las últimas décadas del

siglo XX, forma parte de los instrumentos y procedimientos de la llamada “rendición de cuentas” -*accountability*-, que se entiende como

“(...) un proceso que apunta a ayudar a las partes interesadas a cumplir sus responsabilidades y alcanzar objetivos. Las personas y las instituciones están obligadas a exponer, sobre la base de una justificación jurídica, social o moral, cómo han cumplido responsabilidades claramente definidas.” (Unesco, 2017, p. 88).

Para Brown, McNamara, O’Hara, J. y O’Brien (2016, p.3), parecía que al principio la Nueva Gestión Pública -NGP- se debía principalmente a la falta de confianza en la autonomía de los profesionales y al deseo de imponer responsabilidades a través de la inspección, con sanciones y recompensas. Sin embargo, dado que la teoría de la Nueva Gestión Pública también se centra en reducir la burocracia estatal, promover la descentralización y la privatización de los servicios junto a la opinión y la elección del consumidor e “interesados”, así como la mejora tanto de la regulación como de la competencia, los sistemas de monitoreo externo como la inspección está sirviendo a diversos fines.

La rendición de cuentas, según estos autores, sigue siendo central, pero la mejora del desempeño de las instituciones, en la medida en que se pueda confiar en que la organización sea más autónoma, también es un objetivo clave. Desde esta concepción, la inspección se convierte en una palanca o mecanismo no solo para juzgar a los centros educativos, sino también para mejorarlos a un nivel satisfactorio y luego dejar en su lugar procesos mediante los cuales se puedan monitorear y mantener determinados estándares. Por lo tanto, y tal como afirman Brown et al. (2016) “las conceptualizaciones actuales de inspección sugieren que los modelos de inspección deben adaptarse a medida que los sistemas de rendición de cuentas de la educación maduran” considerando además que “la teoría y la práctica de la inspección escolar están en un estado de flujo constante.” (p.3).

En aquellos sistemas educativos donde se han aplicado sin restricciones o pocas limitaciones las medidas a las que hemos hecho referencia (elección de

centro, autonomía escolar, pruebas externas con publicación de clasificaciones de centros...) la inspección educativa ha pasado a formar parte de una rendición de cuentas con importantes consecuencias en sus actuaciones para los centros educativos, al reducirse considerablemente el papel del Estado en la toma de decisiones sobre el propio centro, como ocurre en general con las inspecciones del mundo anglosajón, como la inspección educativa inglesa. En cambio, en el contexto europeo continental, salvo excepciones, como la inspección educativa holandesa con planteamientos próximos a las anteriores, las actuaciones de la inspección relacionadas con la rendición de cuentas en muchos aspectos de la organización y funcionamiento de los centros son limitadas, al estar las medidas a las que hemos hecho referencia más constreñidas y reguladas, además de tomarse decisiones sobre determinados aspectos del centro (adjudicación de personal, escolarización, ordenación educativa, presupuesto,...) desde los órganos centrales de la Administración Educativa, como ocurre, con las inspecciones centroeuropeas, como, por ejemplo, las de diversos *landers* alemanes, o las inspecciones checa, austriaca o suiza (Altrichter y Kemethofer, 2015, p. 38); o latinas, como la italiana o la española en sus diferentes comunidades autónomas. La rendición de cuentas y la mejora que se establezca suele acotarse en las cuestiones sobre las que el centro toma decisiones y sus correspondientes acciones, condicionando las actuaciones que pueda realizar la inspección al respecto, de acuerdo con las potestades que se le otorguen en el ejercicio de sus funciones y efectos de sus actuaciones, que vienen no solo definidas en los planes de actuación, sino fundamentalmente por los métodos, instrumentos, y estilos de inspección que se desarrollen. Van Bruggen (2010, p.11-12) hace referencia a esta distinción de culturas administrativas entre grandes áreas del territorio europeo, aunque expresa la dificultad para que los mismos conceptos sean entendidos de manera similar en contextos diferentes (la concepción de la autonomía del centro o la función de dirección escolar en el debate de la desregulación), donde cada inspección responde a una historia particular en cada sistema educativo, con sus tradiciones, culturas, regulaciones diferentes, y formas propias de actuar.

+	-
✓ elección de centro, ✓ autonomía escolar. ✓ pruebas externas, ✓	
- Estado	+ Estado
Inspección de educación	
+ Rendición de cuentas	- Rendición de cuentas
+ Consecuencias y efectos para el centro.	- Consecuencias y efectos para el centro.

Al no producirse una aplicación uniforme de la autonomía de los centros en los diferentes sistemas educativos, la funcionalidad de la rendición de cuentas es muy distinta, y el papel de las inspecciones educativas, en consecuencia, también es diferente, desde situaciones de mayor autonomía del poder ejecutivo en las actuaciones de inspección hasta participar los responsables de la inspección educativa en la toma de decisiones de los órganos de gobierno de la Administración Educativa a la que pertenecen. Esta forma de actuar es propia de situaciones del pasado, a pesar de que siga siendo común en nuestro contexto, e incluso difícil de superar por la comodidad que representa para los responsables políticos de diferentes administraciones del Estado el disponer de los inspectores de educación como gestores y que se siga confundiendo inspección educativa con gestión de recursos y políticas educativas. Como constatan Altrichter y Kemethofer (2015, p. 32-33), la función de inspección tradicional en los estados burocráticos centralistas, como Austria o la República Checa, -también aplicable a España, donde se mantiene esta cultura-, se basaba en una posición intermedia en la línea jerárquica situada por encima de los centros educativos individuales, pero por debajo de la administración central. Varias funciones de supervisión de centros se amalgamaron en este papel. Los directores eran directamente responsables ante estos "inspectores antiguos", quienes también eran responsables ante la administración

educativa de la gestión de determinados recursos, como la distribución del personal a los centros educativos individuales, como de las tareas propias, como eran la "inspección" y el control de la calidad de los centros de la zona. Este modelo mixto que confunde gestión con inspección tiende a extinguirse en los modelos de inspección educativa contemporánea. En cambio, tal como señala Baxter (2017, p. 2), la inspección de educación ha experimentado un crecimiento exponencial en popularidad, y en toda Europa las inspecciones están desarrollando nuevos métodos de inspección y modalidades que responden a niveles crecientes de gobierno descentralizado. Esta descentralización se caracteriza por un cambio de las formas burocráticas centrales de gobierno a una dispersión del poder de gobierno sobre una amplia variedad de nuevas organizaciones en red, con el reconocimiento incuestionable y tendencia creciente a dotar de una mayor autonomía a los centros educativos. Las inspecciones son un elemento clave, afirma esta autora, "en las redes de políticas que se han desarrollado desde el declive del modelo jerárquico de gobierno y un alejamiento de la burocracia pública (Hood 1990)." Son una de las numerosas organizaciones "que ofrecen tanto la experiencia como la oportunidad de que el gobierno gobierne a la distancia." Afirma Van Bruggen que está convencido de que la inspección de educación "es y seguirá siendo una cuestión en la que varias tendencias y desarrollos políticos y educativos importantes se unen en un nodo de aspectos educativos, sociales, culturales y políticos." (p. 13)

El modo cada vez más común y extendido en las inspecciones educativas europeas, tal como expone Van Bruggen (2010, p.18ss.) en el trabajo que realiza para la Conferencia Internacional Permanente de Inspecciones Educativas -SICI-, es el de "inspección completa de centros educativos" -*full inspection of schools, whole inspection, complete inspection o broad inspection*-, que suele tener las siguientes características:

1. Los inspectores visitan una escuela para obtener una visión general de lo que sucede allí y cuáles son los resultados del aprendizaje y la enseñanza;
2. Visitan en grupo pequeño, dependiendo su número del tamaño y la complejidad del centro educativo a inspeccionar;

3. En general, la visita dura algunos días, entre 2 y 5, dependiendo también del tamaño y la complejidad del centro.
4. Las actividades de los inspectores varían, pero entre ellas suelen estar: el análisis de tipo de documentos (proyecto educativo, autoevaluación y propuestas de mejora, etc.) y datos del centro antes de la visita; reunirse con la dirección y otros órganos de gobierno y de coordinación pedagógica del centro; entrevistarse con los estudiantes y los padres, o con representantes de otras partes interesadas; observar lecciones y otras actividades de aprendizaje y enseñanza en el aula; observar reuniones de personal del centro; estudiar expedientes de alumnos;...
5. Utilizan un marco común con un conjunto de criterios e indicadores de inspección propios, sobre lo que se considera buena calidad de educación en las centros educativos; para evaluar lo que han visto en comparación con este conjunto común de criterios y, por lo tanto, evalúan la calidad de la escuela, en la mayoría de los casos, en términos de la calidad en diferentes dominios o áreas (p. ej., “la organización y la gestión en la escuela”, “la enseñanza y el aprendizaje”) y no de una manera muy sencilla, con un juicio del centro educativo en general, “porque la mayoría de las inspecciones creen que la realidad del centro es demasiado compleja para atraparla en una declaración evaluativa.”
6. Comparten la evaluación realizada con el centro educativo; casi siempre en una reunión con representantes después de la inspección, y con un informe que se remite al centro posteriormente tras un breve período.
7. La mayoría de las inspecciones publican los informes de los centros de diversas maneras maneras, pero no todas lo hacen.
8. Si una inspección constata que centro tiene problemas graves de calidad, se comunica a los responsables de la Administración Educativa. Las medidas que se adoptan posteriormente varían ampliamente, dependiendo de las estructuras de gobierno en los países.
9. La mayoría de las inspecciones establecen volver a repetir, después de un determinado periodo -tres, cuatro o seis años- este tipo de inspección.

10. Los métodos de la inspección completa pueden variar con diferentes tipos de etapas educativas o sectores escolares.

Ehren, Gustafsson, Altrichter, Skedsmo, Kemethofer, y Huber (2015, p. 4-5) constatan que los enfoques específicos de la inspección educativa difieren mucho en su alcance, métodos, normas, datos e instrumentos entre sistemas educativos. Varían según el nivel de poder e influencia otorgado y el estilo de inspección utilizado para evaluar los centros educativos. McGarvey y Stoker (1999), citados por Ehren et al., describen cómo las inspecciones educativas pueden ir desde colegiadas y emancipadoras, enfatizando en la auto-responsabilidad, la autoevaluación y la autorregulación, hasta un enfoque técnico-burocrático en el que las reglas, procedimientos, la rendición de cuentas, el cumplimiento y las sanciones son fundamentales. Para Ehren et al., esta diferenciación de estilos permite distinguir entre un “estilo policial” en el que la aplicación de las normas es la tarea principal de la inspección en lugar de un “enfoque de consultoría” en el que la persuasión, el asesoramiento y la educación son las funciones principales de la inspección.

Evidentemente, en modelos de cuasimercado y de gobierno por los resultados, considerando uno de los principios fundamentales de la Nueva Gestión Pública, prima la *eficiencia*, entendida como la capacidad de lograr unos determinados objetivos *con economía de medios*, característica de gestión de la Administración Pública y Educativa, justificada y reforzada por la larga crisis económica que venimos padeciendo de manera sostenida a nivel internacional y especialmente en nuestro contexto próximo, con un empobrecimiento real de gran parte de la población, incluida la infancia y la juventud, a pesar del constante discurso político, y de los organismos internacionales y próximos referidos que influyen las políticas educativas, integrando, para numerosos tratadistas de manera más retórica que real, la equidad y la participación como elementos imprescindibles para el correcto y justo funcionamiento de un sistema educativo.

3. ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES SOBRE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA EN EL MOMENTO ACTUAL.

¿Qué puede hacer la inspección educativa en este contexto existente con gran difusión en numerosos países de estos planteamientos de los modelos de cuasimercado y gobierno por los resultados que priman la eficiencia, frente a la equidad, y que parece que han arraigado sin que se vislumbre por ahora una alternativa viable?

1º Tener un *discurso profesional propio*, porque todavía se mantienen los elementos de un régimen de regulación burocrático, a pesar de que esté siendo cada vez más alterado por los modelos de cuasimercado y de gobierno por los resultados, *que incluya la equidad y la participación, además de la eficiencia*. La equidad y la participación no pueden estar reñidas con la eficiencia, sino que *La verdadera eficiencia ha de contemplar necesariamente la equidad y la participación, y esta afirmación ha de ser el compromiso ético fundamental de la inspección educativa con la ciudadanía como servicio público*. Es imprescindible definir mejores actuaciones de inspección educativa relacionadas con la equidad y la participación en el sistema educativo, a pesar de que en la sociedad en general y en las familias se esté promoviendo la conducta de consumidor de educación, en lugar de una conducta de responsabilidad y participación activa en los procesos educativos, en la que toda la sociedad se compromete de manera activa con la educación y su mejora.

2º La inspección debe ser *crítica con la eficiencia por la eficiencia*. No vale cualquier actuación de la Administración Educativa para conseguir buenos resultados escolares, incluidas las numerosas evaluaciones externas de evaluación, con gran repercusión mediática, como las pruebas PISA de la OCDE. Está bastante documentado como un exceso de evaluaciones y actuaciones de rendición de cuentas para mejorar resultados escolares empobrecen el currículum y desaniman al profesorado. Es más, el exceso de pruebas externas e intervenciones de la inspección relacionadas, muy cercanas en el tiempo, solo conducen a que se repitan resultados, si paralelamente no se aplican suficientes medidas estructurales que mejoren el sistema educativo en su conjunto y de manera consistente, como pueden ser las relativas a formación inicial y continua del profesorado, innovación y mejoras metodológicas, trabajo en equipo del profesorado e interdisciplinariedad, impulso de

la mejora desde el propio centro con participación y asumida por el profesorado y la comunidad educativa,...No nos podemos convertir en un instrumento que genere inhibición frente al riesgo y el reto profesional que para el profesorado supone la investigación y la innovación educativa en los centros. Como señalan Escudero y Moreno (2012)

“Sin caer en forma alguna de culto a la eficiencia y la eficacia, avanzar en una redistribución más justa de los aprendizajes escolares, es algo plenamente justificado por razones poderosas ligadas al derecho fundamental de todas las personas a una buena educación y buenos aprendizajes. Desde esa óptica, es de justicia educativa que los sistemas escolares, de una parte, asuman ciertos valores y principios (igualdad, libertad y atención equitativa a las diversidades); de otra, que dispongan y vertebren efectivamente para ello políticas y actuaciones consecuentes con la democracia, participación, descentralización, autonomía, evaluación, rendición de cuentas. El avance en sostener valores y principios, y en políticas y prácticas que los realicen satisfactoriamente, ha de ser puesto en relación con los resultados de aprendizaje.” (p.3)

3º La inspección educativa, en nuestro contexto, en consecuencia, no tiene un papel claro en la rendición de cuentas y mejora de la calidad del sistema educativo:

- No se ha planteado definitivamente centrar las actuaciones de la inspección exclusivamente en la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje y la organización y funcionamiento de los centros vinculada a esa finalidad, sino que además se ha mantenido por interés de la propia Administración Educativa, por tradición o por confundirse con los órganos de gobierno de la Administración Educativa los propios de la inspección, tareas de pura gestión de diferentes aspectos del sistema educativo, que pueden realizar otros servicios administrativos: escolarización, autorizaciones, titulaciones, pruebas de evaluación, difusión de planes y programas, y múltiples situaciones del día a día,...que la alejan, al gastar el tiempo en tareas que no le corresponden por sus funciones, de la mejora de lo fundamental del sistema educativo: los

procesos de enseñanza y aprendizaje y todo lo que incida en su mejora de forma relevante de la organización y funcionamiento de los centros educativos.

- Si revisamos los planes de inspección de diferentes inspecciones educativas, de manera diacrónica, percibimos cambios de unos cursos a otros en lo que podrían ser actuaciones relacionadas con los procesos de enseñanza y aprendizaje, y la organización y funcionamiento de los centros. En muchos casos, no ha habido continuidad en estas actuaciones, sino que cambian con los planes, o hay diferentes actuaciones al respecto segregadas en lugar de integradas, con dificultades para cohesionarlas y que adquieran sentido en su conjunto. La dispersión de modelos y actuaciones de inspección, circunstancia que podría enriquecer el debate profesional de la inspección educativa, puede ser también empobrecedora, por admitirse cualquier acción que realicen los inspectores como actuación de inspección de manera acrítica, cuando puede ser una actuación de pura gestión realizable por otros servicios de la Administración Educativa. Deberíamos debatir más al respecto, participar más, en un entorno profesional e intentar llegar a un consenso sobre qué debería hacer la inspección en el contexto de administración educativa reseñado en el que nos encontramos en estos momentos.

4º Hay además otros muchos elementos que diferencian a las distintas inspecciones y que habría que debatir en profundidad desde planteamientos profesionales de inspección educativa: inspecciones como control de ajuste normativo de lo que hacen los centros o supervisión como apoyo y orientación para la mejora en los centros, jerarquía o colegialidad, trabajo en equipo o referencialidad, auditoría cíclica o supervisión continuada, gestión administrativa y promoción de políticas de una determinada Administración Educativa o actuaciones de supervisión de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de la organización y funcionamiento de los centros, inspecciones temáticas y limitadas o inspecciones completas, inspecciones preferentemente centradas en aspectos legales buscando incumplimientos artículo por artículo de la legislación existente o inspecciones holísticas consensuando preferentemente propuestas de mejora sobre aspectos relevantes para el

funcionamiento del centro y el desarrollo de los procesos de aprendizaje, inspecciones cíclicas y espaciadas en el tiempo o inspecciones con continuada presencia en los centros, inspecciones con consecuencias y sanciones o con orientaciones y promoción de iniciativas del propio centro, inspecciones con informe escrito dirigido al centro con publicación para la sociedad en general o con informe escrito de acceso restringido a los representantes de la comunidad educativa, inspecciones con planes e instrumentos de inspección públicos o con acceso restringido a la ciudadanía en general...

5º En cuanto a procedimiento de inspección relacionado con la rendición de cuentas y procedimientos de mejora que se pudieran formular, hay determinados puntos críticos que habría que considerar desde el debate profesional en nuestro contexto:

- ¿Son neutros los datos que se facilitan y con los que trabaja la inspección, y el resultado del análisis realizado es realmente objetivo? ¿son excesivos o contradictorios? ¿ayudan y las conclusiones de su análisis resultan operativas? ¿le sirven al profesorado o lo abruman? ¿son un elemento de simple coacción o permiten centrar el justo análisis de las situaciones objeto de atención?
- ¿La visita al centro y a las aulas está bien planificada? ¿dispone la inspección de instrumentos y estrategias apropiadas para realizarla con éxito?
- ¿Qué información se devuelve a los centros y al profesorado? ¿qué efectos produce? ¿es contraproducente o ayuda? ¿es relevante? ¿orienta al centro en el cumplimiento de sus fines y proyecto educativo?
- ¿Qué hace o no hace el centro con el informe de inspección y la información recibida? ¿se asume o no se asume, y por qué causas? ¿hay una supervisión continuada en el tiempo de aplicación de posibles medidas de mejora con un diálogo constante con el centro? ¿cómo se van concretando y constatando las mejoras, y qué efectos tienen sobre los aprendizajes y logros del alumnado?

Estos aspectos nucleares del trabajo de la inspección educativa deberían de ser objeto de un programa bastante completo de formación con carácter cíclico, ampliamente participado por los propios servicios de inspección.

6º En cuanto a instrumentos o documentos de inspección, son muy variables y muy reveladores del tipo de inspección y estilos de los que son responsables de su diseño y confección en la propia inspección. Son un elemento clave para la profesionalización en una determinada dirección y para enriquecer, o empobrecer, la tarea de inspección: Van desde instrumentos de control y recogida de información muy minuciosos y directivos, con numerosos apartados para comprobar el ajuste riguroso a norma con un planteamiento de auditoría y homogenización, a documentos más abiertos, con mayor espacio de decisión para los profesionales que ejercen la inspección en su valoración del contexto trabajado, en orden a que sea el propio centro el que asuma la necesidad de cambio y sea capaz de formular sus propuestas de mejora. Pueden trabajarse individualmente por el inspector o inspectora referente o en equipo, mucho más enriquecedores y objetivos en este caso por el contraste de opiniones y necesidad de consenso que generan.

Los instrumentos o documentos de inspección condicionan en gran medida el tipo de inspección que se realiza y los efectos que se pretenden. El problema es que en su elaboración no se controlen los efectos de los instrumentos o documentos de inspección, y resulten contraproducentes para los fines que persiguen. Hay que recordar, que en términos de lo que expresa Ball (2000, p.1) acerca de la performatividad², los instrumentos o documentos de inspección dan significado, encapsulan o representan el valor, la calidad o el mérito de un individuo u organización dentro de un campo de juicio, y se establece así una ecuación entre riqueza, eficiencia y verdad, siguiendo a Lyotard, siendo crucial la cuestión de quién controla el campo del juicio.

2 Según Ball (2003, p. 216) la performatividad es una tecnología, una cultura y un modo de regulación que emplea evaluaciones, comparaciones e indicadores como medios para incentivar, controlar, hacer rectificar y producir cambio, basado en recompensas y sanciones, tanto materiales como simbólicas. El desempeño de sujetos individuales u organizaciones sirven como medidas de productividad o rendimiento, muestras de "calidad", o "momentos" de promoción o inspección.

La mayoría de inspecciones elaboran planes o establecen un marco de inspección donde se explica a la sociedad y las comunidades educativas qué y cómo se van a inspeccionar los centros educativos. También hay una mayor transparencia en lo que hace la inspección cuando se publican sus instrumentos y los informes que se realizan de los centros, quedando sujetos a la necesaria transparencia de la gestión pública. Los instrumentos y documentos de inspección, que deben contribuir con su contenido y diseño a la profesionalización de la inspección educativa, han de ser contruidos colaborativamente y con una visión de la mejora de la institución escolar como proceso continuo, conjugando eficiencia con equidad y participación.

7º Los *aspectos a inspeccionar* pueden ser múltiples y simultáneos centrándose en diferentes cuestiones o en el conjunto, incluyendo como trabajo de inspección aspectos de gestión, que no son propios de la inspección educativa e, insistimos, distraen del ejercicio de nuestras funciones, detraen tiempo valioso y desprofesionalizan. Desde una actuación situada en el centro educativo, la inspección educativa ha de centrarse en *todo lo relacionado con los procesos de enseñanza y aprendizaje que se produce en las aulas, la organización y funcionamiento del centro, con la consiguiente evaluación de las funciones directiva y docente*. Si la inspección educativa no llega a supervisar lo que ocurre en los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula, podríamos concluir que no realiza el mínimo de actuación inspectora en torno a la llamada rendición de cuentas y posibilidades de mejora del sistema educativo, y se limita a ser una inspección administrativa, de papeles o de aspectos secundarios de la organización escolar cuando se visita al centro. Los aspectos a inspeccionar habrá que definirlos sin salirse del objeto primordial de inspección: los procesos de enseñanza y aprendizaje.

8º El *interés, sentido y eficacia* de las inspecciones educativas dependen de la propia cualificación profesional de los inspectores e inspectoras, y la falta de debate sobre lo que es y debe ser la inspección, y sobre todo las diferencias de lo que hacen unas y otras inspecciones, facilitan que, en lugar de ser trabajos bien delimitados en sus aspectos fundamentales, sean permeables a otros intereses, en lugar de responder a las demandas del sistema educativo y la ciudadanía en general,

además de lo que la investigación educativa en nuestro ámbito de actuación pueda haber determinado.

Como propuestas abiertas para el debate profesional, se plantean las siguientes, partiendo de lo expresado en los puntos anteriores:

1. *La inspección educativa ha de estar comprometida éticamente con una eficiencia del sistema educativo que incluya ineludiblemente la equidad y la participación democrática de la sociedad.* De otra manera, habrá que desarrollar posturas críticas y de denuncia ante las desigualdades que se produzcan en aras de la eficiencia, de procedencia propia o promovidas por organismos internacionales o nacionales, que están orientando a los sistemas educativos a considerar como prioritario la consecución de resultados escolares constatables a través de la rendición de cuentas, y especialmente a través de pruebas externas para el alumnado, de las que es previsible un gran desarrollo y creciente influencia con la mejora de los medios informáticos y el tratamiento masivo y rápido de datos a partir de diferentes tipos de fuentes o “big data”. Ante ello, es imprescindible el reconocimiento del profesorado y su labor docente, impulsando la mejora desde la profesionalización, la formación inicial y continua, y la dotación de recursos y condiciones laborales apropiadas, no desde la presión por los resultados, generalmente con objetivos cortoplacistas por parte de la Administración Educativa correspondiente.
2. *El espacio de actuación de la inspección educativa, como ya se determinó en 1857 en la llamada Ley Moyano, entre otras, y lo sigue siendo hasta nuestros días, es el centro educativo, y sus líneas de actuación han de estar centradas, sobre todo, en la supervisión de los procesos de enseñanza y aprendizaje, que es lo fundamental de lo que ocurre en un centro, en visita al aula de manera sistemática e integral. Todo lo demás aspectos organizativos y de funcionamiento de los centros educativos han de estar orientados, y ser evaluados, con el enfoque de que estos procesos se realicen en las mejores condiciones y con la mayor calidad en función de las necesidades de*

aprendizaje del alumnado y las demandas de la sociedad del Siglo XXI. Como se destaca en el memorandum de Bratislava, Donaldson (2013, p. 3), de la Conferencia Internacional Permanente de Inspecciones Educativas - SICI-, “una característica esencial de la inspección es su enfoque directo en la evidencia del aprendizaje y en la necesidad de enseñar con la más alta calidad.”

3. *No hay un modelo de inspección ideal* que sirva de referencia, como no hay modelo ideal de sistema educativo, y su configuración depende de múltiples circunstancias, aunque hay que conocer y valorar la evolución de otras inspecciones educativas, preferentemente en el espacio europeo común, y adoptar aquellos planteamientos y modos de actuar que puedan contribuir al desarrollo profesional y a la modernización de la inspección educativa en nuestro contexto del siglo XXI. Lo que sí es importante en todo momento es *conseguir aunar eficiencia y equidad con la participación de la comunidad educativa y la sociedad*, sin que existan condicionantes al justo y honesto juicio que ha de procurar la inspección educativa en sus actuaciones. De todo ello, depende la educación como servicio público.

4. El *debate profesional para la articulación de la profesión y de modelo de inspección* en el contexto en el que nos situamos ha de ser continuo, riguroso y exigente, además de expectante y crítico ante actuaciones que primen determinados intereses ideológicos o que justifiquen determinadas actuaciones en una supuesta y falsa eficiencia en detrimento de la equidad y la participación social, sin que pueda servir como justificante la permanente crisis económica internacional en ninguna circunstancia.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

El autor es Director Adjunto de la revista Avances en Supervisión Educativa, y ha sido miembro del Comité Científico del XV Congreso, absteniéndose de participar en la valoración de la presente comunicación y en su revisión.

Referencias bibliográficas

- Alonso Benito, L. E. y Fernández Rodríguez C. J. (2009). El trabajo en la era posfordista un malestar permanente. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n.º 108, 2009, p. 21-33. Recuperado de: http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/108_El_trabajo_en_la_era_posfordista_L.E.ALONSO_C.J.FERNANDEZ.pdf
- Altrichter, H., y Kemethofer, D. (2015). Does accountability pressure through school inspections promote school improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 26(1), p. 32-56. DOI: 10.1080/09243453.2014.927369
- Ball, S. J. (2000). Performativities and fabrications in the education economy: Towards the performative society? *The Australian Educational Researcher*, 27(2), 1-23. DOI: <https://dx.doi.org/10.1007/BF03219719>
- Ball, S. J. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/232916965_The_Teacher's_Soul_and_the_Terrors_of_Performativity
- Baxter, J. (Ed.). (2017). *School Inspectors: Policy Implementers, Policy Shapers in National Policy Contexts*. Springer.
- Brown, M., McNamara, G., O'Hara, J. y O'Brien, S. (2016). Exploring the changing face of School Inspections. *Eurasian Journal of Educational Research*, 66, p. 1-26. <https://dx.doi.org/10.14689/ejer.2016.66.1>
- Donaldson, G. (2013). The SICI Bratislava memorandum on inspection and innovation. Recuperado de: <http://www.sici-inspectorates.eu/getattachment/ae886cf8-33b3-457d-a90a-d06ae4af5954>
- Ehren, M. C., Gustafsson, J. E., Altrichter, H., Skedsmo, G., Kemethofer, D., y Huber, S. G. (2015). Comparing effects and side effects of different school inspection

systems across Europe. *Comparative education*, 51(3), 375-400. DOI:
<https://dx.doi.org/10.1007/s11092-012-9156-4>

Escudero Muñoz, J., y Moreno Yus, M. A. (2012). Mejorar la educación, la autonomía de los centros y el servicio de inspección educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, (17). Recuperado de:
<https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/518>

Elliott, J. (2002). La paradoja de la reforma educativa en el Estado evaluador: Consecuencias para la formación docente. *Perspectivas*, 32(3), pp. 1-20. Recuperado de:
http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Publications/Prospects/ProspectsPdf/123s/elliots.pdf

Hanushek, E.A., y Woessmann, L. (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. Policy Research Working Paper 4122, Washington, DC: World Bank. Recuperado de:
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19. Recuperado de:
http://www.studereninleiden.nl/images/uploads/Bestuurskunde/BSK_proefstuder_en_artikel_all_seasonsfulltext.pdf

Hyndman, N. e Irvine, L. (2016). New Public Management: The Story Continues. *Financial Accountability & Management*, 32(4), p. 385-408,
<https://doi.org/10.1111/faam.12100>

Maroy, C. (2008a). ¿Por qué y cómo regular el mercado educativo? Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*,12(2). Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/pdf/567/56712202.pdf>

Maroy, C. (2008b). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Sociologie et sociétés*, 40(1), pp. 31–55. DOI:
<https://dx.doi.org/10.7202/019471ar>

- Puelles Benítez, M. (2009). Globalización, neoliberalismo y educación. *Avances en Supervisión Educativa*, (11). Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/429>
- Tedesco, J. C. (2007). Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), p. 87-102. Recuperado de: http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/COX/PENSAMIENTO_EDUCATIVO_40-1.pdf#page=87
- Van Bruggen, J. C. (2010). Inspectorates of education in Europe; some comparative remarks about their tasks and work. Brussels: SICI. Recuperado de: <http://www.sici-inspectorates.eu/Members/Comparative-Analyses/Inspectorates-of-Education-in-Europe>
- Verger, A., y Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), pp. 599-622. <https://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>