



Red Iberoamericana  
de Investigación  
sobre Cambio  
y Eficacia Escolar

issn:1696-4713



**Octubre 2015**

**Volumen 13, número 4, monográfico:**

**La supervisión educativa, eje para el cambio de los  
sistemas educativos. Experiencias en Iberoamérica**

<http://www.rinace.net/reice/numeros/vol13num4.htm>

# CONSEJO EDITORIAL

## DIRECTOR

F. Javier Murillo

## EDITOR

Cynthia Martínez-Garrido

## ASESOR EDITORIAL

Manuel Lorite Becerra

## CONSEJO DIRECTIVO

Elsa Castañeda, Instituto Iberoamericano de Primera Infancia  
Santiago Cueto, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)  
Eduardo Fabara, Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior  
Mariano Herrera, Centro de Investigaciones Culturales y Educativas (CICE)  
Margarita Zorrilla, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

## CONSEJO CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Lorin W. Anderson, Universidad de Carolina del Sur, USA  
Bert Creemers, Universidad de Groningen, Países Bajos  
Christopher Day, Universidad de Nottingham, Reino Unido  
Andy Hargreaves, Boston College, USA  
Kirsti Klette, Universidad de Oslo, Noruega  
Leonidas E. Kyriakides, Universidad de Chipre, Chipre  
Daniel Muijs, Universidad de Southampton, Reino Unido  
Fernando Reimers, Universidad de Harvard, USA  
David Reynolds, Universidad de Southampton, Reino Unido  
Pam Sammons, Universidad de Oxford, Reino Unido  
Jaap Scheerens, Universidad de Twente, Países Bajos  
Louise Stoll, Universidad de Londres, Reino Unido  
Hechuan Sun, Universidad Normal de Shenyang, China  
Tony Tonwnsend, Universidad de Glasgow, Reino Unido  
Mel West, Universidad de Manchester, Reino Unido

## CONSEJO CIENTÍFICO IBEROAMERICANO

Félix Angulo Rasco, Universidad de Cádiz, España  
Manuel E. Bello, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Perú  
Antonio Bolívar, Universidad de Granada, España  
Nigel Brooke, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil  
Isabel Cantón, Universidad de León, España  
Rubén Cervini, Universidad de Quilmes, Argentina  
Ricardo Cuenca, Instituto de Estudios Peruanos, Perú  
Inés Dussel, FLACSO, Argentina  
Tabaré Fernández, Universidad de la República, Uruguay  
Cecilia Fierro, Universidad Iberoamericana, México  
Pablo Gentili, LPP-UERJ, Brasil  
Reyes Hernández Castilla, Universidad Autónoma de Madrid, España  
Orlando Mella, Universidad de Uppsala, Suecia  
Sergio Martinic, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile  
José F. Lukas, Universidad del País Vasco, España  
Elena Martín, Universidad Autónoma de Madrid, España  
Guadalupe Ruiz, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México  
Nacarid Rodríguez, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Juana M<sup>a</sup> Sancho, Universidad de Barcelona, España  
Sylvia Schmelkes del Valle, CINVESTAV, México  
J. Francisco Soares, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil  
Josu Solabarrieta, Universidad de Deusto, España  
Rosa M<sup>a</sup> Torres, Instituto Frónesis, Ecuador  
Alexandre Ventura, Universidade de Aveiro, Portugal

# ÍNDICE

<b>Presentación: La Supervisión, Eje para el Cambio de los Sistemas Educativos. Experiencias en Iberoamérica</b>	5
<i>M<sup>a</sup> Antonia Casanova</i>	
<b>La Supervisión, Eje del Cambio en los Sistemas Educativos</b>	7
<i>M<sup>a</sup> Antonia Casanova</i>	
<b>La Supervisión Educativa: una Profesión Compleja, Ética e Imprescindible</b>	21
<i>M<sup>a</sup> Victoria Reyzábal</i>	
<b>Appraisal of a Learning Coaching Strategy in Rural Areas of Peru in a Results-based Budgeting Rationality</b>	35
<i>Lucas N. Sempé</i>	
<b>¿Contratendencias en la Supervisión Educativa? Las Políticas de Inclusión como Herramienta de Control Formal en Uruguay</b>	61
<i>L. Belén Espejo Villar y M<sup>a</sup> Isabel Calvo Álvarez</i>	
<b>La Visita de Inspección, su Función Malherida</b>	79
<i>Alexandre Camacho Prats</i>	
<b>Autoavaliação das Escolas. Reflexão em Torno da Melhoria do Sistema Educativo</b>	93
<i>José Filipe Correia Esteves</i>	
<b>La Inspección de Educación en España: Actual Contexto Normativo, Organizativo y Funcional</b>	113
<i>M<sup>a</sup> Mercé Berengueras Pont y José M<sup>a</sup> Vera Mur</i>	
<b>A Avaliação Externa de Escolas em Portugal. Da Sustentabilidade no Presente, aos Desafios no Futuro</b>	131
<i>Helder Lopo Guerreiro</i>	
<b>Decálogo de las Competencias Profesionales del Inspector de Educación</b>	149
<i>Eduardo Soler Fierrez</i>	
<b>Disquisición Teórica alrededor de la Función Supervisora</b>	161
<i>Elfio Manuel Pérez Figueiras</i>	



## Presentación:

# La Supervisión, Eje para el Cambio de los Sistemas Educativos. Experiencias en Iberoamérica

M<sup>a</sup> Antonia Casanova \*

Universidad Camilo José Cela  
Instituto Superior de Promoción Educativa

Como ya se anunciaba en la convocatoria de este monográfico de *REICE*, nos ha parecido interesante abordar la temática de supervisión debido, por una parte, a las profundas reformas que se están acometiendo, parcial o globalmente, en muchos de los sistemas educativos iberoamericanos. Por otra, considerando las diferentes responsabilidades que se están dando a la función supervisora en esos diferentes países.

En la práctica de estas transformaciones institucionales, se vienen adoptando diferentes estrategias por parte de las Administraciones educativas, que están repercutiendo de forma importante en el papel que se asigna a la supervisión de educación. Efectivamente, las opciones tomadas abarcan desde la práctica desaparición de la supervisión en algún país, pasando por su marginalidad en los procesos de innovación, la asignación de un rol eminentemente controlador, verificador o sancionador..., hasta llegar a proponer a la supervisión como eje sobre el que se sustentan estos cambios, eminentemente pedagógicos y renovadores del sistema, considerando su importante ubicación dentro de la estructura sistémica, al igual que la formación que avala su ejercicio en los profesionales que la conforman. Se descarga de tareas burocráticas a la supervisión para que se pueda ocupar del estímulo y seguimiento de la innovación técnico-pedagógica. Hay que añadir, además, que, en algunos casos, incluso se ha emprendido un proceso sistemático de formación de los supervisores y supervisoras, de acuerdo con las necesidades detectadas para que puedan desempeñar con eficacia su función.

Interesaba, por lo tanto, en el planteamiento inicial del tema, la reflexión, la investigación o el estudio de las funciones que las Administraciones educativas de los diferentes países encargan a la supervisión, en función de los fines que le encomiendan, la organización de esa misma Administración y las exigencias que se plantean a los profesionales para acceder y permanecer en la misma. Así, funciones como la de control, asesoramiento, formación, mediación o evaluación resultan habituales en unos sistemas, pero no en otros, pues con el paso de los años y los cambios experimentados tanto en lo social como en lo administrativo, estas pueden seguir manteniéndose en la supervisión o haber pasado a ser responsabilidad de otros sectores profesionales. Así, algunas funciones se mantienen con exclusividad y otras han pasado a desempeñarse de forma compartida.

---

\*Contacto: [macasanova@gmail.com](mailto:macasanova@gmail.com)

La estructura de la supervisión resulta enormemente diferenciada entre unos y otros países: desde la existencia de una supervisión única para todo tipo de escuelas hasta la diversificación de la misma en función de que se dirijan a escuelas preescolares, primarias, secundarias, especiales..., y un largo etcétera que también se distingue por materias, campos de formación o áreas curriculares. Estos planteamientos derivan en la necesidad de una fuerte coordinación, que no siempre se lleva a cabo, entre todos los supervisores o supervisoras que inciden en un mismo centro docente, y que deriva o puede derivar en actuaciones incoherentes que no favorecen, de ninguna manera, la mejora de la calidad educativa institucional. Por ello, nos parece significativo conocer cómo está funcionando la supervisión de los sistemas educativos y la incidencia que tiene en los resultados de los mismos, debida a la contribución pedagógica que pueda (o no) volcar en los mismos.

También resulta importante conocer las experiencias relacionadas con las prácticas innovadoras en el ejercicio de la supervisión y su incidencia en los cambios positivos para la educación del país a través de su actuación directa con equipos directivos, profesores y otros sectores de la comunidad educativa.

Las aportaciones recibidas para este monográfico responden a los planteamientos anteriores, por lo que en los textos que siguen encontraremos experiencias de varios países, descripciones de las estructuras administrativas relacionadas con la inspección o supervisión (se reciben ambas denominaciones con significado equivalente), funciones que se desempeñan dentro del sistema educativo, reflexiones en cuanto a sus responsabilidades o necesidad de independencia para el ejercicio de su función, tareas concretas que tiene encomendadas o experiencias en alguna de estas tareas, como clave prioritaria de su trabajo.

Esperamos que los textos que se presentan sean de utilidad para todos y animen a otros a reflexionar sobre sus funciones, su trabajo, su postura ante la administración y la comunidad educativa..., en definitiva, a repensar acerca de su labor diaria y la repercusión que esta tiene -o debería tener- en la mejora de la calidad de la educación. Resultará valioso, en todos los casos, que este conocimiento y experiencia se comparta con otros colegas, a nivel nacional e internacional, pues supondrá un enriquecimiento para el ejercicio de esta función que nos parece fundamental (realmente, una pieza clave) en orden a lograr eficazmente la mejora de la calidad educativa sistémica que exige la sociedad actual.

## La Supervisión, Eje del Cambio en los Sistemas Educativos

### Supervision, Axis of Change in Educational Systems

M<sup>a</sup> Antonia Casanova \*

Universidad Camilo José Cela  
Instituto Superior de Promoción Educativa

La autora considera la función supervisora como eje sobre el cual pueden girar los cambios, reformas e innovaciones educativos de los diferentes sistemas, siempre que se le atribuyan las funciones y competencias adecuadas para intervenir con autoridad en los momentos y situaciones pertinentes. Para justificar esta propuesta, hace un recorrido por las funciones habituales de la inspección que concreta en informar, asesorar, mediar, controlar y evaluar y que engloba bajo la denominación de supervisión educativa haciendo sinónimos los términos supervisión e inspección. Considera la supervisión como puente entre la Administración y el centro docente basando en su correcto y ágil funcionamiento la adecuación rápida del sistema a los requerimientos de la sociedad. Entre las funciones analizadas considera el control y la evaluación como sus campos específicos que permiten garantizar los derechos del niño a una educación de calidad y mejorar la calidad educativa del sistema. Por último considera que la inspección debe avalar la calidad educativa del sistema juntamente con la dirección de los centros, especialmente en situaciones de cambio, innovación y reforma.

**Descriptor:** Supervisión, Calidad educativa, Evaluación, Reforma, Innovación.

The author makes a review through the ordinary tasks of the Inspectorate of Education, which she focuses in giving information and advice, mediating, checking and evaluating, and she summarizes all this tasks under the name of educational supervision, making synonymous supervision with inspection. She regards supervision as a link between the educational administration and the school, basing the achievement of suitable response of the educational system to the demands of society on the grounds of an agile and proper way of working of schools. Among the tasks analyzed, she considers control and evaluation as the specific tasks, which guarantee the right of children to a high quality type of education and the possibility of improving the educational system as a whole. It finally considers that inspection must endorse the educational quality of the system together with the direction of the centers, especially in situations of change, innovation and reform.

**Keywords:** Supervision, Quality of education, Assessment, Reform, Innovation.

---

\*Contacto: [macasanova@gmail.com](mailto:macasanova@gmail.com)

## Introducción

Observando y estudiando la trayectoria de los sistemas educativos en los últimos años, en el conjunto de países iberoamericanos, se hace patente la importancia que la supervisión mantiene en la mayoría de ellos, si bien hay que poner de manifiesto la variabilidad de funciones y responsabilidades que se le vienen asignando.

En la década presente, han sido numerosas las reformas educativas puestas en marcha tanto en España como en Iberoamérica, a través de diferentes normas legales o cambios importantes de carácter estructural y administrativo. Por un lado, la necesidad de mejorar la calidad de la educación que exige la sociedad actual lleva a que las Administraciones adopten cambios para ofrecer respuestas adecuadas a la demanda; por otra, las evaluaciones internacionales, especialmente PISA, han tenido un gran impacto en las políticas educativas nacionales; evidentemente, los distintos países quieren aparecer en los primeros puestos del ranking casi mundial, para lo cual intentan adaptar sus sistemas a lo que piden las pruebas que periódicamente se pasan. No me atrevo todavía a juzgar lo positivo o negativo de estas medidas, aunque puede asegurarse que están influyendo de modo decisivo en casi todos los cambios implementados educativamente en los tiempos recientes. Esperemos que los resultados (para las futuras generaciones) sean favorables y deriven en una mejor formación de la ciudadanía, que inmersa en sistemas democráticos de gobierno, precisa de independencia de criterio y de juicio crítico para poder decidir su vida y sus decisiones cotidianas. Y eso es algo que solo con una buena educación se puede conseguir, algo que no siempre está claro que los gobernantes deseen, a pesar de sus palabras.

En paralelo con los cambios educativos, y dado que muchos de ellos han afectado a la estructura del sistema, la supervisión se ha visto también involucrada en los mismos. Unas veces para bien y otras no tanto. En algunos países se le ha concedido un papel principal, sobre el que pivotar los cambios pretendidos. Para ello, se está tecnificando a sus componentes con actualizaciones en los campos necesarios. Es un largo y costoso proceso, pero esperemos que funcional y eficaz para el sistema. En otros países, sin embargo, prácticamente ha desaparecido la supervisión, quizá por las funciones (más administrativas que técnico-pedagógicas) que tenía encomendadas y que no se han visto fundamentales para el cambio requerido. También hay que esperar a la configuración definitiva de las estructuras de la Administración, para ver cómo se decide el futuro en estos casos.

De cualquier manera, lo que resulta seguro es que la supervisión educativa no deja indiferente a casi nadie: ni entre los docentes, ni entre los administradores de la educación.

A continuación, realizaré una revisión de la función supervisora, desde un punto de vista personal y profesional (por mi propia trayectoria), haciendo hincapié en las funciones que considero realmente importantes para que la supervisión se convierta en el eje de la consecución de calidad en los sistemas educativos. Creo que, junto con la dirección de los centros docentes, constituye una de las piezas clave para que los sistemas funcionen adecuadamente y con la agilidad imprescindible con objeto de ofrecer alternativas rápidas y apropiadas a los requerimientos que la sociedad plantea en este mundo de cambios constantes y acelerados.

Dado que el texto que sigue se basa en la propia experiencia y en el conocimiento directo del desarrollo y modificación habidos en la teoría y práctica supervisoras, la metodología implementada para su elaboración ha sido el análisis de documentación (bibliográfica y legal, fundamentalmente) emitida a lo largo de los últimos años. Su estudio y comparación con la realidad llevan a los resultados y conclusiones que se exponen a lo largo de estas páginas.

## 1. Funciones de la Supervisión Educativa

Revisando las funciones que, de forma general y en casi todos los países, tiene encomendadas la supervisión educativa, hay que convenir en que son muy similares en todos ellos. De forma genérica, puede afirmarse que los supervisores se encargan, habitualmente, de informar, asesorar, mediar, controlar y evaluar. En algún país, todavía, conservan funciones relacionadas con la actualización permanente del profesorado, pero estas han desaparecido casi por completo del panorama internacional, al menos como encargo específico desde la Administración.

La posición estratégica que posee la supervisión en los sistemas educativos, hace que esta constituya la instancia adecuada para ejercer las funciones citadas, y algunas con preferencia sobre otras (figura 1). La supervisión se encuentra entre la Administración y el centro docente, realizando una labor de puente entre ambos. Las normas de la Administración llegan a las escuelas a través del supervisor, y el funcionamiento obtenido en la aplicación de esas normas, las exigencias sociales o las necesidades de la escuela también llegan a través del mismo a la Administración. Esta situación convierte la supervisión en clave y eje central del desarrollo de los procesos sistémicos, pues de su correcto y ágil funcionamiento depende la adecuación rápida del sistema a los requerimientos de la sociedad y de la escuela. Al igual que, de modo inverso, es de su responsabilidad que las innovaciones propuestas desde la Administración se apliquen, de forma efectiva, en los centros. En definitiva, la supervisión garantiza el ajuste del sistema educativo y su aplicación rápida y apropiada. Como asegura la ya tradicional afirmación de Gil de Zárate (1855), refiriéndose a los supervisores: "Si en todos los ramos del servicio público es conveniente esta clase de funcionarios, en la instrucción pública es indispensable. Sin ellos la Administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar" (p. 301).

Para concretar lo que entendemos por cada una de las funciones citadas, a continuación se exponen de forma sucinta, con algunos comentarios de aclaración:

a) *Información*: el inspector o supervisor posee información plenamente actualizada sobre la realidad y las novedades en el sistema educativo, por lo que es una función que puede desarrollar de forma idónea. Conoce ampliamente los centros escolares y también la normativa, con lo cual tiene en sus manos la posibilidad de facilitar información a todos los sectores sociales interesados en el campo de la educación: familias, profesorado de todos los niveles, personal no docente, alumnado, personal de las distintas administraciones -locales y centrales- que se relacionan con el sistema, etc. Por otro lado, es imprescindible que se mantenga actualizado tanto en temas legales como técnico-pedagógicos, lo cual le convierte en un factor importante para la difusión de la información más reciente.



Figura 1. La supervisión en el sistema educativo

Fuente: Elaboración propia.

b) *Asesoramiento*: habitualmente, el inspector posee una formación académica especializada, pues es requisito para su acceso al puesto que desempeña, además de la práctica docente durante los años que la Administración exija en cada momento y en cada convocatoria de acceso al ejercicio de esta función. Independientemente de su especialización y formación inicial -en la que, sin duda, podrá asesorar al profesorado-, existen determinados campos, realmente amplios, en los que, casi, es el único especialista en el sistema educativo que puede abordar con garantías de conocimiento teórico-práctico: organización, administración, gestión, evaluación..., de los centros docentes y del sistema educativo. En estos ámbitos es el profesional idóneo para asesorar, casi siempre a los directivos de los centros o a los Administradores de la educación. El asesoramiento en las diferentes áreas curriculares o científicas estará a cargo del personal oportuno de las mismas, pero difícilmente se encuentra, fuera de la supervisión, a personal especialista para asesorar a los directivos en los temas citados. Creo que constituye el campo específico de asesoramiento para la supervisión.

c) *Mediación*: como ya mencioné antes, la posición asignada, habitualmente, a la supervisión en el sistema, hace que deba desempeñar un papel de mediación que no es posible desde otras instancias: es el puente entre la Administración y la escuela -en sentido amplio: incluyo a todos los sectores sociales que intervienen en ella. El camino que recorre la información entre realidad y normativa, sociedad y administración, se lleva a cabo a través de la mediación que realizan los inspectores. Si falla este mecanismo, la teoría y la práctica educativas corren el riesgo de quedar sin conexión, ampliándose las distancias que, en muchos casos, ya existen entre ambas. Su papel mediador se pone de manifiesto claramente en las situaciones de conflicto escolar, en las que resulta una pieza clave para resolver los problemas, más o menos graves, planteados.

d) *Control*: la comprobación de cómo se está aplicando la normativa legal que rige el sistema está a cargo de la supervisión. Suele ser una competencia exclusiva, pues es desde donde se visita el centro con cierta frecuencia y, en consecuencia, desde donde se puede realizar esta función. Además, requiere de la autoridad debida, delegada desde la

Administración, para que se ejerza sobre el conjunto del funcionamiento escolar, especialmente sobre los directivos y profesorado. El control, como indica su propia denominación, supone solamente la verificación o confirmación de la veracidad o exactitud de algo, en nuestro caso del funcionamiento adecuado de las instituciones docentes. Sin más. Las consecuencias de este control -casi un mero diagnóstico- conducen al ejercicio de otra función, más amplia, como es la de evaluación.

e) *Evaluación*: es la función genuina de la supervisión, en la mayoría de los sistemas educativos. Suele ser exclusiva de este cuerpo especializado y, quizá por ello, se asimila con mucha frecuencia el concepto o término de evaluación con el de supervisión o inspección: tanta es su identidad. Supone el ejercicio de la valoración permanente del sistema educativo: para reforzar los puntos fuertes y para superar la situación existente en las áreas de mejora. A través de la supervisión puede realizarse esta evaluación de modo continuo, lo que permite ajustar, también continuamente, el sistema "formal" a la escuela "real". Por otro lado, el supervisor, aunque buen conocedor del centro docente, debe mantener la distancia suficiente como para llevar a cabo evaluaciones externas, colaborando y asesorando en las internas o autoevaluaciones institucionales que el propio centro realice. La evaluación es una función clave para mantener la mejora permanente del sistema educativo, que, en definitiva, es conseguir la educación y la escuela de calidad que se persigue desde todas las instancias.

Como ya indiqué, algunas de estas funciones son compartidas entre la supervisión y otros organismos de la Administración u otros cuerpos con competencias similares. No obstante, considero que el control y la evaluación constituyen, habitualmente, campos específicos y exclusivos de la supervisión. Desde las Administraciones se dotan los cuerpos de inspección con funciones genuinas relacionadas con estas dos competencias. Su especialización, sus conocimientos previos, su posición estratégica en el sistema..., hacen de la supervisión el sector administrador de la educación en mejores condiciones para garantizar un apropiado desarrollo educativo de calidad, como se exige en estos momentos desde todos los sectores sociales.

Las evaluaciones externas, de carácter nacional e internacional, que en estos momentos se implantan para los sistemas educativos (especialmente PISA, aunque también otras muchas también importantes), están influyendo significativamente en las políticas de educación de los países que se incorporan a las mismas. En esta sentido, la supervisión también está asumiendo funciones en relación con la aplicación e interpretación de sus resultados y, sobre todo, en la implementación de medidas de mejora y su seguimiento en las instituciones que se hacen acreedoras de ellas. No tendría sentido para la Administración que, tras conocer los resultados más o menos favorables, en la prueba aplicada, no se establecieran opciones que permitieran superar esa situación inicial insatisfactoria. Y la supervisión, como ya quedó indicado, dada su ubicación en el sistema, suele ser la instancia más adecuada para intervenir en estos casos.

Si a esto se añade la definición de "calidad total" de De Bono (1993, p. 47): "el mejoramiento progresivo, aun cuando no haya habido ningún fallo", habrá que convenir en la importancia y la necesidad imprescindible de crear esa cultura de evaluación permanente que será la que, en definitiva, garantice la calidad del sistema educativo. Evaluación continua, mejora progresiva y calidad permanente constituyen un buen triángulo para trabajar con un aval firme de éxito en los resultados.

## 2. Finalidades de la Supervisión

En definitiva, ¿para qué es necesaria la supervisión y todas las funciones que se le encomiendan en el sistema educativo? ¿Cuáles son las metas que debe alcanzar la supervisión con el ejercicio de sus competencias? De forma global, estas finalidades pueden sintetizarse en dos:

- a) Garantizar los derechos de la persona a una educación de calidad.
- b) Mejorar la calidad educativa del sistema.

Aunque, en ocasiones, parezcan muy burocráticas (desde el exterior) las tareas encomendadas a la inspección, no se pueden perder de vista estas metas esenciales de su quehacer. Y, sobre todo, no lo pueden olvidar los propios inspectores: lo urgente no debe relegar lo importante, pues es grande el riesgo de estancamiento o retroceso para el sistema educativo.

La garantía de una educación de calidad para todo el alumnado, especialmente el que se encuentra en edades de escolarización obligatoria, es una responsabilidad directa del supervisor, pues, al fin, constituye el aval de que se cumple, en la sociedad y en la escuela, lo que determina la Administración. Por otro lado, la estrategia fundamental de que dispone la supervisión para que esa garantía sea una realidad, es el ejercicio de su función evaluadora mediante la aplicación de un modelo de evaluación formativa y continua de la escuela, que favorezca el ajuste y la innovación permanente de los hechos educativos que en ella se producen a diario. Evaluación externa, apoyada en la autoevaluación institucional (evaluación interna) que lleve a cabo el centro escolar: el contraste de los datos obtenidos, su puesta en común, su discusión, los acuerdos de mejora a los que se llegue para transformar lo que no gusta..., ese es el mejor camino, el válido, correcto y aceptable/aceptado por todos para alcanzar las metas de la inspección que, como no puede ser de otro modo, coinciden con las que la sociedad, la Administración y los educadores pretenden para los sistemas actuales.

Hace algunas décadas se hablaba de la supervisión como garante para que la educación de calidad llegara a todos los niños y niñas de un país. Como se puede observar, hemos cambiando el término “niño” por el de “persona”. Las características de la sociedad actual (con sus cambios acelerados, el incremento del conocimiento de modo permanente, la mayor expectativa de vida para sus miembros...) han llevado a que la educación permanente se convierta en una de las finalidades de cualquier sistema educativo institucional, al margen de las edades en las que sea posible acceder al mismo. De hecho, hay que constatar que en la actualidad los informes internacionales sobre educación recogen, universalmente, este derecho de la persona a educarse a lo largo de la vida. De toda la vida. Por ello, no se puede olvidar desde el enfoque de la supervisión, que tan importantes son las etapas educativas obligatorias como las post-obligatorias, incluso, como digo, las que se ofertan a personas adultas. Creo que es algo aceptado de forma general, si bien no tan cuidado por las Administraciones, a pesar de que firmen todo tipo de acuerdos, convenciones o tratados en los que se comprometan a disponer de la calidad educativa pertinente para la educación en toda su extensión. En estos momentos, este es un buen campo de trabajo para la supervisión, que debe vigilar para que se cumpla la legislación (a todos los niveles) vigente en cada país.

La supervisión, así, optimiza el rendimiento del sistema mediante la aplicación de la evaluación formativa, que tiene como objetivo el perfeccionamiento de los procesos educativos (de enseñanza y de aprendizaje). Si se mejoran los procesos, deben mejorar los resultados. Nuestros alumnos y alumnas obtendrán una mejor formación gracias a ese perfeccionado funcionamiento del conjunto del sistema (ver figura 2).



Figura 2. La supervisión en el sistema educativo

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, hay que aceptar que, todavía ahora mismo, la evaluación tiene mala imagen cuando se trata de aplicarla a la totalidad del sistema y no solo a los aprendizajes del alumnado (que, al fin, es casi el único sector de la educación que se deja evaluar). Y dada la identidad que se establece entre evaluación y supervisión, habrá que admitir, igualmente, que la supervisión tampoco goza de una buena imagen dentro del sistema. Estoy convencida de que si se cambia el modelo evaluativo (en muchos casos solo verificador, negativo, clasificador, finalista, con poca virtualidad para la mejora real...) y se transforma en una herramienta válida para perfeccionar el quehacer educativo en general (en el funcionamiento del centro, en el modelo de enseñanza, en el aprendizaje del alumno, en la participación activa y positiva de las familias y otros agentes sociales, en el ejercicio de la dirección...), ambas imágenes (evaluación/supervisión) cambiarán y se transformarán en medios aceptados y asumidos como imprescindibles para conseguir la calidad educativa pretendida.

### 3. La Sociedad Actual y el Modelo de Supervisión

La sociedad evoluciona a ritmos rápidos, sumamente acelerados, en algunos aspectos que influyen -o deberían influir- en los planteamientos institucionales de los sistemas educativos. Tanto por lo que se refiere a la tarea que se desarrolla en el centro y en el aula, como en el diseño estructural de las Administraciones para que los agentes que pone en marcha cumplan con eficacia las funciones que se requieren en cada momento.

Entre las características sociales de la actualidad que cabe destacar, aparece el avance en el campo del conocimiento, la incorporación de la tecnología a todos los ámbitos de la vida (sobre todo la de la información y la comunicación), la globalización en la que derivan los dos puntos anteriores y la movilidad de las personas a nivel mundial. Todo ello, como decía, a una velocidad que casi hace imposible la adaptación individual a las nuevas situaciones. Este nuevo mundo exige un cambio de actitudes que, en efecto, no se logra de un día para otro, pero que nos hace vivir, presencial o virtualmente, en

contextos de pluralismo ideológico y cultural cada vez más diversos. Ya sea de forma presencial o virtual, la realidad es que nos relacionamos con personas de diferentes culturas, países, ideologías..., casi de modo permanente, a través, sobre todo de las redes sociales.

El hecho cierto es que la sociedad se percibe como multicultural y cambiante, a lo que se añaden las diferencias personales de cada individuo (en capacidades, talentos, motivaciones, ritmos personales de actuación, estilos cognitivos, situaciones transitorias o formas de entender la vida, aun dentro de un mismo grupo cultural) y las que la propia sociedad presenta o ella misma genera (entornos marginales, migración, grupos étnicos o culturales minoritarios, desconocimiento de la lengua mayoritaria del entorno...). El cambio es la única constante de que disponemos, y en base a estas realidades, será necesario establecer modelos de estrategias que resulten funcionales para la mejor educación de las jóvenes generaciones. Como afirma Morin (1999):

*Una nueva conciencia empieza a surgir: el hombre, enfrentado a las incertidumbres por todos los lados, es arrastrado hacia una nueva aventura. Hay que aprender a enfrentar la incertidumbre puesto que vivimos una época cambiante donde los valores son ambivalentes, donde todo está ligado. Es por eso que la educación del futuro debe volver sobre las incertidumbres ligadas al conocimiento ya que existe. (p. 46)*

La realidad social se reproduce en la escuela, en las instituciones educativas, en general. Lo que significa que cada uno de nuestros centros debe atender diferentes necesidades educativas, en función de la población que escolariza y del contexto social en el que desenvuelve su trabajo. Y si se acepta esta premisa, habrá que aceptar la autonomía de la escuela para que esta pueda cumplir con las funciones que tiene encomendadas. El mismo planteamiento es válido para la supervisión. No hace tantos años que los inspectores debían ejercer la función de control para garantizar que todas las escuelas "eran iguales". Es decir, que en ellas se cumplía el mismo programa, de la misma manera, con horarios similares o equivalentes, con organización idéntica... Si nos encontramos con la realidad descrita, las funciones de la supervisión no cambian, ciertamente, pero sí su contenido: ahora la inspección debe controlar que todas las escuelas "son diferentes"; como es fácil deducir, para que sean capaces de atender a "su" población específica. Los niños y niñas, los adolescentes, los jóvenes..., presentan una gran diversidad; los contextos y grupos sociales, también. El centro, por lo tanto, tendrá que ofrecer respuestas adecuadas a esa diversidad de situaciones personales y sociales. Y la supervisión, controlar y evaluar que eso se lleva a cabo de la manera más idónea. Insisto: no cambia la función, pero sí su contenido. De este modo, se garantizará la calidad educativa para toda la población escolar, es decir, se unirán calidad y equidad, consiguiendo calidad para todos.

### ***¿Responde la normativa a lo que exige la sociedad?***

Centrándonos exclusivamente en la normativa legal más amplia, es decir, en las dos leyes de educación que se han implementado hasta ahora relacionadas con la organización y funcionamiento del sistema educativo, cabe resaltar el papel que la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE del 4) (LOGSE), encomienda a los servicios de inspección, al incluirlos en un capítulo dedicado a la calidad de la educación. Así, destaca en su artículo 55, entre los factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza, su apartado "e) La orientación educativa y profesional. La inspección educativa". Es la primera vez que la inspección no aparece con puras funciones controladoras y de velar por el cumplimiento de la

normativa, y se incorpora su responsabilidad en el perfeccionamiento del sistema. En ese mismo artículo, se cita también la evaluación del sistema educativo como otro de los factores de calidad del mismo, lo que redundará en algo ya comentado: la supervisión y la evaluación se suelen identificar de tal modo, que de acuerdo con las funciones que se encomiendan a ambos, así va a generarse una u otra imagen tanto de una como de la otra.

Con objeto de que la inspección pueda lograr esa finalidad, se le atribuyen las siguientes funciones específicas en el artículo 61 de la Ley:

*2. La inspección educativa tendrá encomendadas en cualquier caso las siguientes funciones:*

- a) Colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros, así como en los procesos de renovación educativa.*
- b) Participar en la evaluación del sistema educativo.*
- c) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales en el ámbito del sistema educativo.*
- d) Asesorar e informar a los distintos sectores de la comunidad en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.*

Como se puede comprobar, se amplían de forma sustancial y significativa las tareas encomendadas a la tradicional inspección, lo cual supone, ciertamente, un cambio real en su trabajo habitual, con el que no todos sus componentes estuvieron precisamente de acuerdo. En definitiva, se tecnifica su labor y se le suprimen actuaciones de carácter administrativo, que daban “poder”, pero que impedían llevar a cabo las propias y necesarias para conseguir esa mejora de calidad requerida de modo inapelable.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE del 4), dedica su Título VII a la Inspección del sistema educativo, especificando en el artículo 148.3, que “La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza”. Como se ve, no entra tan profundamente en el trabajo supervisor, si bien, de forma sintética, garantiza que sea posible llevar a cabo todo lo encomendado en la LOGSE, añadiendo el factor de “equidad” como responsabilidad directa de las inspecciones que se realicen en los centros. Esta Ley hace mayor hincapié en la descentralización del sistema, trasladando a las Comunidades Autónomas el desarrollo de los principios básicos que quedan reflejados escuetamente en su texto<sup>1</sup>.

La recién implantada Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE del 10) (LOMCE), no aborda la inspección de educación en las modificaciones que introduce en la LOE. Consta de un único artículo, en el que se van variando determinados aspectos de la ley anterior, llegando hasta el 144, por lo cual no entra a cambiar nada en especial. Será importante comprobar las variaciones que se llevan a cabo en el día a día de las inspecciones de cada Comunidad Autónoma, para

---

<sup>1</sup> Para ampliar este apartado, puede consultarse el artículo, de este mismo número, de Berengueras y Vera, sobre La inspección de educación en España.

reflexionar sobre la política (de hechos consumados) que se implementa por parte de cada Administración educativa.

Con este breve repaso legislativo, se comprueba que la Administración educativa en España parece estar pendiente de las necesidades del sistema, para dejar la norma lo suficientemente flexible y permitir su adaptación a los requerimientos tanto generales como particulares de cada contexto territorial.

#### **4. La inspección, Garante de la Calidad Educativa**

A través de los planteamientos brevemente expuestos, es posible asegurar que los inspectores pueden y deben avalar la calidad educativa del sistema. Quedan sintetizadas estas reflexiones y realidades enumerando, sin ánimo de exhaustividad, algunas de las razones que me llevan a esta afirmación. Los supervisores:

- Conocen la normativa vigente.
- Conocen la realidad del centro docente.
- Dominan los diferentes ámbitos de gestión técnico-pedagógica.
- Controlan y velan por el cumplimiento legal de las normas.
- Hacen seguimiento de los proyectos escolares, desarrollo curricular, organización..., del centro.
- Favorecen la optimización de los recursos humanos, funcionales y materiales.
- Asesoran a directivos y a profesorado.
- Informan a la comunidad escolar.
- Median entre la Administración y la escuela.
- Evalúan formativamente el funcionamiento de las escuelas.

Conseguir modelos apropiados para el desarrollo y aplicación de las competencias supervisoras, supone, en buena medida, garantizar la calidad del sistema educativo.

Parece bastante razonable pensar que es positivo para el buen funcionamiento de los sistemas educativos, que las Administraciones cuenten con un conjunto de supervisores bien formados para el ejercicio de su función, pues se convierten en la garantía de información adecuada acerca de la realidad institucional educativa y en el aval de que cualquier disfunción que se produzca puede conocerse de inmediato, valorarse y corregir del modo más idóneo y rápido posible. Es cierto que en determinados países se ha dedicado la supervisión solamente para realizar funciones de control y sanción, lo cual ha derivado en una infravaloración de sus virtualidades. En algunos casos, incluso se ha llegado a su supresión casi formal, si no evidente. No se trata de adoptar medidas drásticas, sino de comprender la necesidad de una función necesaria para el sistema, que pueden llevar a cabo unas u otras personas. En cualquier caso, esa Administración que prescinde de los profesionales supervisores es la misma que los ha seleccionado y que les ha encargado determinadas tareas. Habrá que reflexionar, siempre, y evaluar para qué se precisa la supervisión y, por lo tanto, cuál es el perfil pertinente para el desempeño del trabajo requerido.

La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a todo tipo de trabajos, facilitará la actualización de las tareas supervisoras y, también, de la Administración educativa. Además, se favorece mediante las mismas el conocimiento y el intercambio entre diferentes países del mismo contexto, promoviendo así la difusión de sistemas de supervisión eficaces para resolver problemáticas similares. Al igual que permiten acceder a otros modelos, quizá muy diferentes, pero interesantes en algunos puntos que pueden resultar aplicables, aunque de entrada parecieran ajenos al modelo establecido.

## **5. Cambio, Reforma, Innovación y Supervisión Educativa**

Con los comentarios expuestos hasta ahora, hay que reconocer que resulta importante, en cualquier caso, considerar la relevancia de disponer, en la estructura de los sistemas educativos, con un conjunto de profesionales que ejerzan las funciones y tareas mencionadas. Se ha intentado, por parte de diversas Administraciones y con ocasión de la publicación de diferentes normas legales, evitar la existencia de la profesión supervisora, pero (al menos en España) los resultados no han sido favorables para el sistema. Tanto la Dirección de los centros como la Supervisión del sistema resultan ser dos ejes, dos puntos clave para el adecuado funcionamiento sistémico. Y, como ya comentaba antes, al fin lo que hace la inspección es lo que ordena la Administración. Y las personas que la componen, igualmente, son seleccionadas por esa misma Administración, que impone los requisitos para su ingreso en ella. ¿De qué se quejan los administradores? Cambien las condiciones y las exigencias de entrada para que, luego, los supervisores desempeñen de modo pertinente lo que se les encomiende en cada momento.

Centrándonos en el papel de la supervisión durante los momentos de cambio, innovación y reforma, resumo sintéticamente los conceptos de los tres términos (Casanova, 2007a, p. 234):

- Cambio: dejar de hacer una cosa para hacer otra.
- Reforma: volver a hacer. Modificar las situaciones para corregirlas y mejorarlas.
- Innovación: Alteración de algo para introducir novedades.

El cambio resulta imprescindible para llevar a cabo reformas e innovaciones, pero no garantiza la mejora de las situaciones, como es obvio. Los cambios pueden ser para peor, está ampliamente demostrado. Las reformas implican grandes metamorfosis sistémicas, con cambios estructurales del sistema, cambios curriculares, de formación y situación del profesorado..., suelen (o solían) llevarse a cabo cada largos periodos de tiempo y suponen transformaciones fuertes en la educación y en la sociedad. La innovación, por su parte, responde a la necesidad de la escuela de estar al día, de no esperar a que llegue la Administración con esas grandes leyes que todo lo modifican, de manera que según avanza la sociedad, los docentes incorporan las novedades esperadas para que el diseño curricular responda adecuadamente a las situaciones de actualidad que el contexto social exige.

En educación, cuando se habla de innovación, en la práctica totalidad de los casos se hace referencia a circunstancias de cambio positivas y nuevas, como indica su propia denominación. Según la definición de Rivas Navarro (2000), se entiende por innovación: “la incorporación de algo nuevo dentro de una realidad existente, en cuya virtud ésta resulta modificada” (p. 20). Por ello, la innovación debe estar presente de modo continuado en los centros docentes, siempre que quieran estar al día en programas, métodos, actividades o recursos de última aparición. En definitiva, se trata de mantener una actitud creativa en las aulas, para ir actualizando progresivamente:

- Los propósitos u objetivos previstos, de modo concreto, para tiempos determinados.
- Las competencias básicas para la vida, en la educación obligatoria.
- Los contenidos curriculares.
- La aplicación de la transversalidad en el currículum.
- Los modelos de actividades propuestas.
- Los materiales didácticos utilizados.
- Los recursos tecnológicos de información y de comunicación.
- Los procedimientos de evaluación decididos, en especial las técnicas de recogida de datos y los tipos de registro más apropiados para cada situación.
- Las opciones metodológicas seleccionadas.
- Los modelos de atención a la diversidad, dentro del contexto inclusivo de educación.
- La introducción o anticipación de nuevas áreas curriculares, ya sean comunes u optativas: idiomas, tratamiento de la educación artística, modalidades deportivas, etc.

Como ya anticipaba, los directivos y docentes del sistema deben estar atentos a las innovaciones sociales, para que la escuela siga al día, sin esperar a que agentes externos se ocupen de implementar las mejoras pertinentes en cada circunstancia. De este modo, se puede lograr una educación actualizada e interesante y atractiva para el conjunto de la población escolar. En la tabla 1, se esquematizan las diferencias entre innovación y reforma.

Tabla 1. Innovación y reforma

<b>CONCEPTO</b>	<b>REFORMA</b>	<b>INNOVACIÓN</b>
Generada	Externamente	Internamente
Promovida por	La Administración	Los profesionales de la institución escolar
Tiene como objeto	Cambios estructurales y curriculares del sistema	La mejora del currículum del centro docente
ámbito de aplicación	El Estado o cualquier territorio extenso	El centro educativo
duración	De largo plazo	De corto y medio plazo
aparición	Infrecuente	Habitual

Fuente: Recuperado de Casanova (2007b, p. 245).

Ahora bien, para que todos los cambios, reformas e innovaciones resulten positivos para el centro y las aulas, deben ir precedidos de un proceso de evaluación riguroso por parte de quienes deciden emprender la mejora mediante cualquiera de estos instrumentos. Además, el acompañamiento o seguimiento de los procesos de cambio suponen una garantía de que estos se producen sin traumatismos importantes para la comunidad educativa que los aborda. En este momento la supervisión educativa desempeña una función fundamental, tanto como especialista en evaluación de programas, sistemas..., como asesorando para el comienzo de la innovación y su apropiado seguimiento a lo largo del proceso de implantación. Igualmente, habrá que valorar la conveniencia de generalizar el programa innovador experimentado, o descartarlo, para lo cual también será precisa la intervención de un especialista con autoridad que evalúe (con suficiente conocimiento de causa) la importancia del cambio propuesto.

En definitiva, la supervisión juega un papel decisivo cuando se producen procesos de cambio, reforma o innovación, como asesor y como evaluador. Un buen trabajo en equipo junto con otros profesionales especialistas en diferentes áreas de trabajo o de administración, puede mantener la innovación como bandera de la mejora educativa permanente. Para esta tarea, el supervisor posee, además, autoridad conferida para tomar decisiones de carácter ejecutivo, si es necesario. La clave, por tanto, se encuentra en disponer de supervisores bien formados profesionalmente y en dotarles de autoridad para desempeñar funciones y trabajos coherentes con esa preparación previa. Como ya quedó dicho con anterioridad, la dirección y la supervisión constituyen dos piezas clave para la buena marcha de los sistemas educativos.

En los actuales momentos de cambio acelerado, también en educación, es imprescindible contar con un conjunto de profesionales, ejerciendo como supervisores, que sean garantes de la marcha de esos procesos, importantes sin duda, y que desembocarán en una calidad educativa acorde con las necesidades vitales de la población de nuestro siglo.

## Referencias

- Casanova, M.A. (2007a). *Evaluación y calidad de centros educativos*. Madrid: La Muralla.
- Casanova, M.A. (2007b). *Diseño curricular e innovación educativa*. Madrid: La Muralla.
- Casanova, M.A. (2012). Supervisión, evaluación y calidad educativas en el contexto español. En VV.AA., *Pensar la educación para Iberoamérica* (pp. 323-339). Bogotá: Universidad de Santo Tomás.
- De Bono, E. (1993). *El pensamiento lateral. Manual de creatividad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Dean, J. (2002). *Supervisión y asesoramiento*. Madrid: La Muralla.
- Fermín, M. (1980). *Tecnología de la supervisión docente*. Buenos Aires: Kapelusz.
- García-Casarrubios, J.M, Iglesias Santamaría, M.A. y Secadura, T. (1989). *La función inspectora en educación*. Madrid: Escuela Española.
- Gento, S. (1994). *Participación en la Gestión Educativa*. Madrid: Santillana.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.
- Nerici, I.G. (1975). *Introducción a la supervisión escolar*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Pavón, A. (2010). *La supervisión educativa para la sociedad del conocimiento*. Madrid: La Muralla.

- Pérez, E. y Camejo, D. (2009). *Síntesis gráfica de supervisión educativa*. Madrid: La Muralla.
- Ramo Traver, Z. (1999). *¿Para qué los inspectores?* Barcelona: Praxis.
- Rivas Navarro, M. (2000). *Innovación educativa. Teoría, procesos y estrategias*. Madrid: Síntesis.
- Soler Fierrez, E. (Coord.). (1993). *Fundamentos de supervisión educativa*. Madrid: La Muralla.
- Soler Fierrez, E. (Coord.). (1995). *Estudios históricos sobre la Inspección Educativa*. Madrid: Escuela Española.
- Viñao, A. (1999). La inspección educativa: análisis socio histórico de una profesión. *Bordón*, 51, 251-263.
- V.V.A.A. (2000). *Actas del Congreso Nacional de Inspección Educativa, 150 años de inspección educativa: la inspección ante el siglo XXI*. Madrid: Anaya.

## La Supervisión Educativa: una Profesión Compleja, Ética e Imprescindible

### Educational Supervision: a Complex, Ethical and Necessary Profession

M<sup>a</sup> Victoria Reyzábal \*

Instituto Superior de Promoción Educativa

Se realiza un recorrido extenso sobre el acceso, la formación inicial y permanente, las funciones y competencias de la supervisión educativa, desde el enfoque de su aplicación comprometida y ética. No es solo una mirada legal o técnica de la supervisión, sino especialmente relacionada con las implicaciones que su desempeño posee a lo largo de la práctica, tanto en la Administración como en su trabajo directo de visita a los centros docentes. El objetivo del trabajo, por tanto, es suscitar la reflexión social sobre la ética que debe presidir la acción supervisora, dada su relevancia para el funcionamiento de los sistemas educativos. La formación que poseen los supervisores y las responsabilidades que asumen en el desarrollo sistémico de calidad, suponen un compromiso modélico del que no se pueden distanciar, pues su actuación adecuada tiene un importante impacto en el quehacer diario de buen número de profesionales de la docencia, al igual que en la mejora de la calidad educativa, mediante su acción ante los directivos escolares. Se abordan, por tanto, temáticas que poseen gran relevancia a todos los niveles; en este caso, poniendo el énfasis en la responsabilidad de la supervisión como modelo ético de conducta dentro del sistema educativo.

**Descriptor:** Supervisión, Ética, Moral, Compromiso educativo, Formación de los supervisores.

This paper makes a wide route about the access, initial and permanent training, functions and competences of educational supervision from the approach of its ethical and compromised application. It's not just a legal or technical gaze of the supervision, but a glance specially related with the implications that its performance has in practice, both in Educational Administration as in the direct work of visiting schools. Both the training of supervisors as the responsibilities that they assume in the qualified systemic development, involve an exemplary commitment they can't neglect, as their appropriate action has an important impact on the daily work of a good number of teaching professionals, as well as in the improvement of educational quality, through the action they exert with the educational executives. Therefore, the article approaches topics highly relevant for contemporary society in all levels. In this occasion, the author makes special emphasis on the responsibility of supervision like model of ethical behavior within the educational system.

**Keywords:** Supervision, Ethics, Moral, Educational commitment, Training of supervisors.

---

\*Contacto: mvreyzabal@gmail.com

## Introducción

Todo sistema, y más aún cuando es complejo, requiere una organización y sus correspondientes ajustes, guiados por la evaluación, con el fin de que no se paralice o degrade por diferentes circunstancias. En este campo, y aún en otros, la supervisión educativa o inspección de educación (son denominaciones equivalentes, en función de los diferentes países) cumple una función irrenunciable para que la educación de un país, una región e, incluso, un centro o institución local sepan qué funciona bien, qué puede mejorarse y qué conviene cambiar en aras de garantizar la calidad que exigen las familias y que esperan los ciudadanos, los cuales financian con sus impuestos este servicio público (o con las aportaciones familiares, los privados). Pero con ser básica esta tarea, no se agotan aquí las funciones de la supervisión, la cual también debe orientar estas mejoras, explicar y hacer cumplir las leyes y reglamentaciones oficiales, informar a la administración objetiva y constructivamente de la situación de la realidad que supervisa y, además, proponer alternativas desde su nivel de observador y conocedor cercano de la realidad, sabiendo que su aportación, siendo valiosa, no es vinculante (y, en ciertas circunstancias, ni aceptada).

Obviamente, para llevar a cabo esta tarea con acierto y ser respetado por los docentes, la supervisión debe contar con un cuerpo de profesionales altamente cualificados en aspectos pedagógicos, evaluativos, curriculares, metodológicos, organizativos y legislativos. De ninguna manera cumplirá bien su cometido un supervisor o supervisora ajeno al ámbito educativo, un mero especialista en alguna materia curricular por excelente que sea en su asignatura o un profesional comprometido con algún estamento que le impida la neutralidad en sus análisis y conclusiones. En este sentido, tal vez, las Universidades Pedagógicas u otras instituciones, como los Departamentos de Educación, deberían plantearse el diseñar y ofrecer una titulación adecuada para hacer de los profesores, directores o pedagogos interesados, buenos supervisores.

El inspector tiene que colaborar con sus iguales y con sus superiores, trabajar con los maestros y directores sin confundirse con ellos, pues no debe dar clase ni dirigir el centro, sino indicar cómo debe llevarse a cabo metodológica y legislativamente de manera más eficaz y también tiene que ser capaz de interactuar con las familias, todo ello con la finalidad de que las instituciones a su cargo eduquen con la calidad deseada a la diversidad de sus alumnos. Para lo cual se necesita que las escuelas públicas (y no públicas) abran a su hora y cumplan puntualmente sus horarios, estén limpias, acepten a todo tipo de estudiantes sin marginar ni excluir a ninguno por razones ideológicas, religiosas, de nivel social, de capacidad, de etnia..., asumiendo así un modelo inclusivo que favorezca la concreción de una nación no fragmentada sino integrada, en la que todos tienen su lugar. El supervisor no es un policía, es un profesional que trabaja para que el sistema educativo mejore día a día y se actualice de acuerdo con los últimos avances educativos. Mirado desde esta perspectiva, resulta un asesor de las instituciones y un colaborador de la administración, a la cual tendrá rigurosamente informada de cómo se va dando el proceso pedagógico en el día a día y qué se necesita para renovarlo y mejorar el aprendizaje de todos y cada uno.

## 1. La Supervisión y su Visita a las Escuelas

Los inspectores ejercen su influencia directa sobre el sistema a través de las visitas que realizan a los centros docentes. En estas, los supervisores también resultan supervisados por la comunidad escolar, pues ponen a prueba su capacidad de trabajo, de coordinación de grupos, su competencia para resolver problemas, su capacidad de diálogo, su confiabilidad profesional...; en definitiva, en estas visitas, al supervisor revela su saber estar y gana o pierde la confianza de los profesores que pretende guiar. La autoridad no se impone, se conquista con el buen hacer. Por otra parte, un supervisor o supervisora con cierta experiencia solo con entrar en el recinto educativo ya detecta ciertos aspectos de su funcionamiento: está todo el mundo en su sitio de trabajo, deambulan por los pasillos, están limpios los distintos espacios, está localizable el director o directora... Por eso, las visitas *in situ* aportan información real y directa difícil de obtener por otros medios, es una forma privilegiada de que el supervisor se encuentre y reúna con todo el colectivo encargado de la educación en un centro escolar. No conviene olvidar que los supervisores, en su comienzo europeo, fueron “veedores”; hoy, para ejercer con solvencia este cometido, tienen que “mirar” o ver con los instrumentos adecuados, de manera que puedan interpretar lo que observan y compararlo con las observaciones de otros colegas, sin olvidar la globalidad del sistema.

Cuando el supervisor domina su profesión, los propios centros piden que les visite para cerrar con él las programaciones, las adecuaciones o adaptaciones curriculares, para que les acompañe en alguna reunión con familias o para revisar otros aspectos del funcionamiento de la escuela. La visita es una estrategia de contacto, de análisis de la realidad, de control, de asesoramiento y de evaluación, todo lo cual permite a la administración enjuiciar con datos rigurosos la educación real en función de los objetivos, recursos, instalaciones, programas, contextos, etc. Así el supervisor podrá velar por el cumplimiento de la normatividad y por la optimización del sistema educativo real y no el de los papeles.

Las visitas de supervisión a los centros deben ser oportunas, sistemáticas, estar rigurosamente preparadas y planificadas (asunto que debe tratarse, sector con el que hay que reunirse, documentos que conviene examinar, tiempo de duración) y posteriormente será útil redactar un informe en el que conste: 1ª) el centro visitado y la fecha de la visita; 2ª) la actuación llevada a cabo y las causas que la motivaron; 3ª) el resultado de la intervención; 4ª) las propuestas de futuro (figura 1).

Con objeto de que resulten beneficiosos para el sistema, los servicios de supervisión tienen que partir de las necesidades de hoy e, incluso, estando abiertos a las de mañana. La estructura y funcionamiento de muchos equipos de supervisión revelan que aún siguen aferrados al ayer, con funciones poco o nada definidas, elección no profesionalizada de su personal, permanencia en el puesto de trabajo más allá de las posibilidades de desempeño eficaz, carencia directiva y de organización del servicio, falta de fluidez comunicativa entre los integrantes, escasez de formación supervisora y de interés por hacer bien el trabajo; a veces, existe incluso cierto menosprecio o manipulación de la tarea supervisora por parte de las autoridades. Esto muestra los caminos que deben seguirse para hacer de la supervisión un estamento útil al sistema, entre los que conviene subrayar la necesidad de la formación pertinente como ya se ha mencionado antes. La misma debería ser obligatoria y condición previa para dedicarse a

este quehacer (por ejemplo en lo relacionado con la aplicación y tutelaje del Currículo Nacional). Evidentemente, el supervisor puede imponerse por la fuerza que le dé su cargo, pero ello no es recomendable ni positivo; la influencia del supervisor emana del reconocimiento de su autoridad y saber, salvo en casos extremos en los que le pueda resultar imprescindible obligar al cumplimiento de lo oficialmente establecido.

	SI	NO
<b>1. ¿Se consiguieron los objetivos de la visita?</b>		
Primer objetivo .....	_____	_____
Segundo objetivo .....	_____	_____
Tercer objetivo .....	_____	_____
<b>2. ¿Fue acertada la estrategia de visita?:</b>		
2.1 En cuanto al número de inspectores que la realizaron .....	_____	_____
2.2 En cuanto a las personas con las que entraron en contacto. ....	_____	_____
2.3 En cuanto a las dependencias que se recorrieron .....	_____	_____
2.4 En cuanto al material utilizado .....	_____	_____
2.5 En cuanto a la fecha elegida .....	_____	_____
2.6 En cuanto al tiempo concedido (duración) .....	_____	_____
2.7 En cuanto a su planteamiento y desarrollo .....	_____	_____
<b>3. Obstáculos encontrados durante la visita:</b>		
.....		
.....		
.....		
<b>4. Resultados conseguidos con esta visita:</b>		
.....		
.....		
.....		
<b>5. ¿Cree que el centro la ha considerado positiva</b>		
.....		
¿Por qué? .....		
.....		
<b>6. Modificaciones que habría que introducir en la próxima:</b>		
.....		
.....		
.....		

Figura 1. Autoevaluación de la visita de supervisión

Fuente: Soler Fierrez (1991, p. 79).

Según Dean (1997), las políticas de supervisión deben incluir los siguientes puntos:

*Los objetivos de la inspección.*

*Los métodos de la inspección elegida.*

*El modo en que deberían ser seleccionadas las instituciones objeto de la inspección y la frecuencia de la misma.*

*Las personas que se van a implicar en la inspección.*

*La relación que se debe establecer con la institución inspeccionada.*

*Los aspectos de la institución que han de inspeccionarse y los datos que deberían buscarse.*

*La preparación necesaria para llevar a cabo la inspección, incluyendo la información de la que debería disponerse en la administración o ser requerida a la institución.*

*La forma en que deberían llevarse a cabo la inspección y el tutelaje, incluyendo cómo debería utilizarse el tiempo.*

*Las disposiciones que deberían hacerse para informar verbalmente inmediatamente después de una inspección.*

*La discusión que debería tener lugar una vez finalizada la inspección.*

*La presentación de informes a la institución y a los miembros del consejo escolar. (pp. 101-102)*

Los componentes observables dentro de la escuela son múltiples y dependen de los aspectos que quieran abordarse; para ello, por ejemplo, pueden tenerse en cuenta los propios datos ofrecidos por el centro, entre los que cabe destacar los escritos del director o directora y del resto del personal, los trabajos de los alumnos seleccionados mediante elecciones aleatorias, la observación directa del desempeño del profesorado en el aula, la regularidad de su asistencia y puntualidad, la disciplina de los estudiantes, la riqueza de la interacción profesor/alumno, profesor/profesor, alumno/alumno, director/familias, etc., la comprobación de la aplicación del currículo en la práctica diaria, el perfil de la dirección, el clima escolar... En todos estos análisis, conviene recordar que las instituciones educativas son creadas para la formación de niños y adolescentes o jóvenes y no para asegurar puestos de trabajo vitalicios o hereditarios a docentes, directivos o supervisores como si mediante ellos se pretendiera la supervivencia de un régimen feudal, escasamente motivador y más preocupado por defender sus privilegios que por garantizar el nivel cultural del país.

Solo conociendo el desempeño profesional de docentes y directivos, el supervisor o las supervisoras pueden asesorar y apoyar el trabajo de todos los implicados. Muchos maestros no han tenido la mejor formación posible y para que esta circunstancia no perjudique a sus alumnos conviene que con el trabajo o el apoyo del superior revise o profundice ciertos aspectos de su quehacer o incluso se vea la posibilidad de facilitar la ampliación de sus conocimientos por otras vías que les conduzca al mejoramiento de sus prácticas; lo mismo cabe decir de los directores, sin olvidar nunca la importancia de la autoformación, imprescindible para un educador. Los supervisores en este como en otros planos deben servir de puente a través de su función mediadora entre las escuelas y la administración para que todo el sistema funcione de forma coordinada y coherente, como una buena máquina de relojería.

Un buen profesor o un destacado director no necesariamente será un buen supervisor, pues las funciones son diferentes, además no puede ser más fiel a un sindicato o a un partido político, ni siquiera a una escuela, que a su deber de controlar con objetividad, mediar con eficacia, asesorar con profesionalidad y evaluar con rigor de manera constructiva. Su posible cercanía a los políticos de turno no puede alejarle de su deber para con la educación, por eso tendrá que ser leal con todos, pero sin perder la objetividad que se espera de él.

Si los supervisores se prestan al servicio acrítico de los políticos, sindicalistas o jefes administrativos, perderán su prestigio como profesionales independientes y si defienden con falta de rigor exclusivamente los intereses docentes no mantendrán la confianza imprescindible para que sus informes sean tomados en cuenta. Difícil situación de

equilibrio esta que requiere personas maduras, éticas y capaces de anteponer el bien general al provecho propio.

## **2. Obediencia Constructiva y Responsabilidad Crítica**

Malamente puede educar en valores -tarea tan necesaria en la actualidad- un docente que los violente o desatienda y difícilmente puede exigirlos el supervisor que los obvie o pervierta. Importa más que enseñar a sumar, a reconocer los ríos del país o, incluso, a escribir, favorecer la adquisición de valores, ya que de ellos deviene la irrenunciable formación, desde la escuela, de ciudadanos honestos, personas íntegras, profesionales dignos..., que puedan e intenten luchar contra la degradación cultural, la corrupción moral, la apatía laboral. Si el supervisor en su función de control debe garantizar el cumplimiento de las normas, de todas y no de aquellas que le vengan bien a sus maestros ni a él mismo, también tiene que mediar para que lleguen a la administración las carencias o los desajustes que puedan provocar las mismas. Para ello, no puede escudarse en la “obediencia debida”, justificación de un quehacer profesional servil y nada práctico a medio o largo plazo. Buscará así colaborar con la mejora de la práctica docente y los procesos de renovación educativa, asesorando e informando en ambas direcciones. Por otra parte, sus evaluaciones de los distintos sectores y componentes del sistema tendrán que orientarse a la constante adecuación del mismo a las demandas sociales en cuanto mejoramiento y actualización de la educación, manteniendo una actitud constructiva pero crítica, es decir, responsable. En esta línea, el supervisor o supervisora se cuidará de ser dialogante y estimulador para no generar incertidumbre ni desasosiego con su conducta y ello, aunque pocas veces reciba la recompensa del reconocimiento por su esmerado desempeño nada simple. Este hecho no debe desmotivarle ni convertirle en un críticón malhumorado ni en un adulador irresponsable. Para evitarlo conviene recordar que su tarea resulta altamente técnica y necesariamente ética.

## **3. Un Perfil para el Buen Supervisor**

Múltiples cualidades deberían adornar la figura del supervisor. Evidentemente, como este es una persona más del sistema, podrá poseerlas en mayor o menor medida e, incluso, carecer de algunas de ellas, lo cual no impide exponer aquí algunas de aquellas que suelen resultar pertinentes como:

- que resulte confiable para la comunidad escolar y para la administración,
- que tenga claros sus objetivos profesionales,
- que sea maduro, equilibrado, prudente, cercano, asequible, coherente,
- que muestre deseos de ayudar, orientar y asesorar,
- que sea experto en los distintos campos de su quehacer profesional,
- que sea responsable, exigente consigo mismo, innovador, justo, objetivo, diplomático, democrático,
- que muestre estrategias para el trabajo en grupo, la motivación de los maestros, el diálogo con los padres...

- que no se muestre ansioso de los elogios de los superiores ni temeroso ante los jefes cuando presenta puntos de vista propios o distintos a los de la autoridad,
- que no actúe de manera autoritaria ni débil, ni dogmática, ni agresiva,
- que conozca bien la normativa, y
- que sea capaz de investigar, de evaluar y de orientar la formación de los docentes.

Bajo ninguna circunstancia, el supervisor dejará de decir la verdad de aquello que percibe, ya que su silencio u omisión podría facilitar la impunidad y así dificultar la calidad y universalidad educativa esperada; en este sentido, hay que aceptar que: “la responsabilidad, la autonomía y la libertad son lo mismo” (Camps, 1990, p. 55).

### ***La ética como cimiento profesional***

Todo profesional (y todo sujeto) debería realizar su tarea bajo coordenadas éticas, sin ellas desvirtúa los criterios de moral pública y corrompe la transparencia y eficacia administrativa. Esta ética le exige respetar y hacer respetar las leyes en su campo de gestión, aun en el caso de que no esté de acuerdo con alguna de ellas y luche por cambiarlas en otros ámbitos. No podemos realizar incorrectamente nuestro trabajo con el argumento de que nos pagan poco o no reconocen nuestro esfuerzo, sería como si un cirujano nos operara deficientemente escudándose en esas excusas.

La moral pública de un pueblo se basa en la educación en sentido amplio, pues, como está ampliamente reconocido, no educan solo los maestros, también lo hace todo el sistema administrativo, los políticos que desempeñan cargos, los medios de comunicación, los intelectuales, etc. Cada uno de ellos en la medida que asume una conducta honesta, modélica, promueve la salud de esa moral colectiva y a la inversa. Esta es la verdadera prueba de fuego de las democracias, buena parte de ellas sumergidas hoy en conflictos de corrupción, mentiras y luchas inconfesadas de poder. Por eso, la figura del supervisor, dando ejemplo de una ética nada acomodaticia, oxigena los estamentos por los que transita en su tarea diaria, ya que nadie enseña ni promueve lo que no es, por lo cual resulta exitoso predicar con el ejemplo. Por eso destaco este modelo de supervisión responsable, independiente y críticamente constructiva, que busca la satisfacción en el buen hacer.

La escuela pública, al igual que cualquier servicio público, no debe funcionar como púlpito o tribuna de adoctrinamiento, pues los valores que tiene que inculcar son los democráticos y universales, sin caer en ningún tipo de discriminación, ya que cada alumno o alumna es un bien en sí mismo, un sujeto de derechos y deberes comunes, que tiene que educarse para el consenso ciudadano pero también para el disenso crítico, pues ambas posturas son válidas y necesarias en una sociedad plural. Para dar ejemplo no solo vale decir cómo deben hacerse las cosas, sino realizarlas en coherencia con las teorías que se defienden y, si no funcionan, proponer otras posibles alternativas.

Si esperamos desarrollar la “virtud” aristotélica en los jóvenes, los adultos y especialmente los encargados de su educación tendremos que estar prontos a asumirla, sostenerla y exigirla. Así como la medicina posee su código deontológico, los educadores deberíamos respetar uno propio, basado en los principios que la democracia y la escuela inclusiva proclaman (al menos teóricamente) y los docentes manifiestan inculcar:

*La actividad profesional del supervisor le exige analizar críticamente la realidad educativa cotidiana y el funcionamiento de las normas que rigen el sistema, de manera que ello le ayude a pensar en formas más justas y eficaces de organización. Si esto no fuera así, se derrocharía información y formación técnica y académica, además, fácilmente este profesional podría caer en el desencanto e incluso en el desconcierto acerca de los fines de su función. (Reyzábal, 1993, p. 101)*

Actualmente, pocas cuestiones se aceptan como indiscutibles o inmodificables, por eso ninguna conducta autoritaria o dogmática beneficia al sistema. En la educación no sirven coacciones ni restricciones de autonomía, lo que se requiere es el diálogo para llevar adelante compromisos y acuerdos basados en la interacción con el fin de evitar subjetivismos extremos, aislamientos apáticos o enfrentamientos absurdos. El supervisor no puede claudicar en aquellos principios que sabe forman parte de su deber, como son la valoración del debate y el trabajo cooperativo, el respeto, la interpretación y la aplicación de las leyes y la huida de las prácticas demagógicas, meramente reproductivas, autoritarias o serviles.

#### **4. Las Prácticas Profesionales de los Supervisores y los Objetivos de la Educación**

Visto el perfil profesional del supervisor desde el paradigma que voy confeccionando, muchos de aquellos que aspiran a serlo por el afán de reposar, mandar o cobrar más, quedarían automáticamente excluidos; llegar a supervisor no puede ser una dádiva ni un premio a los favores prestados, a las afinidades de partido, religión o intereses, sino un reconocimiento de las competencias y conductas adecuadas, de manera que su acceso tendría que basarse en constataciones concretas de su desempeño y en una serie de pruebas competenciales, de forma que su tarea se encamine a garantizar los objetivos generales y específicos del sistema educativo, así como aquellos requerimientos que resulten necesarios para tal fin. Engañarse o engañar en estas cuestiones no parece una postura inteligente, pues una nación con educación de baja calidad no puede aspirar a ser económicamente competitiva, ni socialmente igualitaria, ni equitativa, ni siquiera profundamente feliz. Y esto nos afecta a todos.

Varios aspectos deben tomarse en cuenta a la hora de considerar la formación de los supervisores, como:

- El uso, el reconocimiento y la valoración de las aportaciones de la Pedagogía, las Didácticas, la Psicología, la Sociología, la Neurociencia y la Tecnología entre otras a lo largo de la Historia de la Educación.
- El asumir la existencia de conflictos interpersonales y grupales en la escuela y el dominar técnicas para la resolución de los mismos.
- La aceptación de la pluralidad de los grupos sociales en competencias, intereses, puntos de vista, etc., sin que ello justifique discriminaciones por razón de género, etnia, religión, nivel económico, necesidades especiales, etc.
- La defensa de los derechos humanos como logro irrenunciable de las democracias, condición para la paz y la justicia, denunciando las situaciones en que no se respeten.

- El rechazo del etnocentrismo y el dogmatismo como posturas erróneas e injustificables en la comunidad escolar y educativa en general.
- La valoración de las distintas funciones que correspondan a cada miembro del sistema.
- El rechazo de las conductas deshonestas, incívicas, consentidoras y manipuladoras.

El liderazgo del supervisor exige el dominio de estas competencias y el desarrollo de las actitudes correspondientes para garantizar con ellas un desempeño técnico y académico positivo, que refuerce su identidad ante los maestros y la administración y optimice sus esfuerzos educativos.

## **5. La Conducta Ética como Principio de la Supervisión**

Como en todos los ámbitos nacionales, federales o autonómicos y locales (municipales), las escuelas y, dentro de ellas, las aulas tienen que funcionar como espacios democráticos en los que deben imperar las conductas éticas, ello también debe darse en los distintos departamentos, servicios, despachos y demás dependencias del sistema educativo, sitios en los que tendría que reinar la confianza y la colaboración mutua, nunca el recelo ni las zancadillas, permitiendo la discusión objetiva de los problemas e innovaciones y la consecución de las mejores soluciones. Esto ya se ha dicho, exige coherencia entre los discursos formales y morales y las conductas grupales e individuales, pues si el que tiene más poder no respeta los derechos de sus subordinados, revela prepotencia y no autoridad e inhibe la exposición y defensa de opiniones independientes o minoritarias que pueden resultar de gran significatividad, su aportación resultará contradictoria y hasta negativa. Una juventud moralmente sana crecerá a partir de una educación éticamente responsable y ello depende de las conductas de todos los implicados, entre los que resultan imprescindibles también las familias y no la aplicación del “Haz lo que yo digo, pero no lo que yo hago”. Dentro de este enfoque, el supervisor resulta una pieza clave.

El ansia desmedida del poseer, el poder de la violencia y la coacción, la constatación de la tolerancia ante el que no cumple con sus obligaciones, diluye la importancia del ser, el saber y el deber, y así lo perciben los estudiantes a través de su propia experiencia social, familiar y escolar. La falta de consecuencias de distintos actos irresponsables cuando no delictivos se incrusta en el modo de vida que los jóvenes aprenden. Por eso, la comunidad educativa y en ella el supervisor tiene que esforzarse para formar personas íntegras e integradas, correctas en su actuación con y hacia los otros. Solo las conductas éticas de los adultos pueden incentivar las de los jóvenes, todos lo sabemos pero parece no importarnos. Tarea del supervisor o supervisora deviene, por tanto, el velar para que esta atmósfera se respire en el centro. Educar es antes que nada socializar, por eso una máquina no puede educar sino cuanto mucho instruir o informar, de la misma manera una supervisión mecánica, acrítica, abúlica, distante no articula ni mejora el sistema, solo lo sobrevuela desde una autosuficiencia estéril cuando no dañina, no vale diluirse en el anonimato pasivo ni alimentar un egocentrismo enfermizo. La tarea supervisora exige tomar decisiones individuales y, a la vez, trabajar en equipo para homologar criterios de actuación.

## 6. El Supervisor, Profesional y Persona

Resulta bastante común que la administración desee un tipo de supervisor a su medida, los maestros otro, uno diferente los directores y los padres de familia, así como los compañeros. Pero ¿qué tipo de supervisor requiere una educación de calidad en el momento actual? Él mismo tiene idealizado un perfil que casi nunca puede concretar. ¿Qué les molesta a los supervisores? ¿Por qué se sienten minusvalorados, desprestigiados, poco tenidos en cuenta por la administración a la que sirven? ¿Por qué se inhiben en algunas ocasiones de exponer sus puntos de vista, su experiencia directa? ¿Por qué otros suponen que han llegado a un espacio de recreo? El conformismo, la resignación, la sumisión, el privilegio conducen a la “esclerosis intelectual”. Poco valorado, poco aprovechado en sus funciones (no solo de control, sino de mediación, asesoramiento, evaluación), el supervisor dormita o incordia más que engrasa los mecanismos del sistema, logra así que nadie lo aprecie y él mismo se siente un profesional poco profesionalizado.

Al supervisor, como venimos constatando, se le exigen amplias y contrastadas capacidades que, si es responsable y comprometido, le exponen a muchas presiones, pues representa a una administración que no siempre le respalda; se espera que domine con fluidez la normativa, que esté ampliamente informado, que actúe con diplomacia pero con energía, que controle y amoneste sin generar tensiones..., los jefes pueden pedirle que sea dócil, los directores su amiguete, los sindicatos su vocero, los padres su defensor. Sin embargo, si es un profesional honesto y riguroso dirá lo que tenga que decir y actuará en consecuencia, sabiendo que vale más por lo que es, que por los roles que otros desean que represente. Este tipo de técnico educativo dignificará la supervisión y a la inversa, aunque como a cualquiera le guste el reconocimiento de su trabajo individual.

Cada cual aporta su saber hacer dentro del sistema educativo en aras de lograr su buen funcionamiento, pero comprendiendo que los jóvenes profesionales tienen que irse incorporando para revitalizarlo y reformularlo; los supervisores más antiguos y experimentados pueden servir de referente a los noveles y, en el caso de que se llevara a cabo, para apoyar con su experiencia el diseño y la ejecución de la carrera que hemos mencionado antes, ya que la supervisión requiere de conocimientos generales y específicos, propios de varios campos científicos.

## 7. La Pedagogía como Eje de la Función Supervisora

Las demandas sociales de la educación no pueden dejar de lado los necesarios lineamientos pedagógicos del sistema. Reducir la supervisión a la mera transmisión administrativa o a la respuesta a reclamaciones colectivas sería privarla de su *vademécum* de acción. Los distintos sectores sociales tienen cada uno sus legítimos intereses, pero la educación, sin menospreciarlos, no puede guiarse por ninguno de ellos sin intentar ofrecer una formación que debe servir sí para el presente, pero especialmente para el futuro. En este sentido, será la Pedagogía la que aporte la reflexión sobre modelos curriculares, métodos de enseñanza y de aprendizaje, formas de inclusión, diseño de las carreras de formación docente, etc. Si el supervisor es un pedagogo formado evitará improvisaciones en la escuela, garantizará que los planes se cumplan, que las instituciones funcionen, que los objetivos se alcancen, que las innovaciones una vez

evaluadas se implanten con el fin de garantizar la educación de calidad en esta sociedad del conocimiento.

A su vez, será la Pedagogía la que enmarque la función técnica de asesoramiento y evaluación del supervisor o supervisora en la escuela, ofreciendo de manera programática y científica los paradigmas generales. Cada supervisor no puede ser especialista en las áreas o materias curriculares, pero sí en las cuestiones comunes que las convierten en caminos para llevar a los estudiantes a las metas deseadas. El saber pedagógico es la base del desempeño supervisor, aunque su solo dominio no resulte suficiente por las propias características de acción de este técnico al que se le requieren competencias pluridisciplinarias.

## **8. Maestría o Estudios Específicos para la Formación Supervisora**

Si partimos de que los saberes y destrezas que requiere una supervisión eficaz en la educación de hoy, no son aportadas en su totalidad por ninguna carrera académica ni se garantizan solamente a través de la práctica en los diferentes niveles educativos, resulta fácil concluir que el educador que desee ser supervisor deberá completar un currículo académico que le facilite la autonomía de acción en base a las propuestas oficiales, que le aporte conocimientos jurídicos básicos para interpretar las normas y saber aplicarlas, que integre y armonice los diversos campos epistemológicos necesarios para coordinar exigencias específicas dentro de marcos generales, que sintetice y aúne principios, avances y enfoques nuevos, que tome en cuenta distintos caminos para planificar, administrar, orientar y gestionar la enseñanza, que aplique de manera activa teorías útiles ya probadas sobre la realidad, que fije criterios de evaluación continua y formativa y que fomente la evaluación interna de la escuela (Casanova, 2007).

Teniendo en cuenta que la educación es la llave de la riqueza cultural y económica de los pueblos y que el supervisor juega en ella un papel destacable, su apropiada formación deviene esencial y esta debe partir de las funciones que la supervisión tiene o puede llegar a tener, descartando fantasías y manifestaciones más o menos etéreas. Sus conocimientos no pueden ser simplemente sumativos (cuántos alumnos se matriculan y cuántos abandonan, cuántos no promocionan al curso siguiente...), sino estar integrados y partir de opciones teórico-prácticas. La supervisión no legisla pero puede asesorar acerca de la conveniencia y rendimiento de ciertas leyes, no prescribe las competencias de maestros o directores pero debe controlarlas, no educa a los alumnos pero tiene que garantizarles el funcionamiento de la escuela, no imparte justicia pero asume la obligación de denunciar las injusticias, no dirige la escuela pero asesora al director o directora... Para todo ello, no sirven los conocimientos inconexos o fragmentados, ni las experiencias aisladas, ni las morales particulares ajenas a un sistema laico o respetuoso de las creencias personales de enseñanza. Por otro lado, todo saber supervisor se tendrá que concretar en el nivel o modalidad correspondiente: preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, universidad, educación de personas adultas..., aportando nexos procesuales entre cada etapa.

La supervisión deberá estar preparada para la consolidación, la crítica objetiva, el cambio necesario y la dinamización de las mejoras. Parece que las reformas educativas no prosperan adecuadamente sin una supervisión comprometida ontológica y

epistemológicamente. Ya en el *Simposium Europeo sobre Inspección* (1985) se definió esta como “aquella institución mediante la cual el Estado, a través de un órgano técnico, profesionalizado y estable, comprueba cómo se realiza el proceso educativo en cada una de las instituciones escolares” (p. 33); esto vale para la función de control de los supervisores, pues, como ya afirmara Gil de Zárate en el siglo XIX (1855) “Sin ellos, la Administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar” (p. 301). Para Casanova (1993) su objetivo es el sistema educativo en toda su amplitud.

La sociedad del conocimiento de la que tanto hablamos, no es más que un anhelo sin concreción en proyecto alguno, pero eso no impide que la educación deba tender hacia ella. Como en el deporte, una cosa son los deportistas de élite y otra si la población en general hace deporte o al menos desarrolla cierto tipo de prácticas físicas saludables. De una manera o de otra, todas las naciones tienen sus intelectuales, científicos, artistas, pensadores, deportistas, sin embargo lo importante consiste en lograr que la población pueda acercarse a esa realidad, participar de ella en la medida de lo posible y disfrutarla.

Resulta lamentable que en el ámbito cultural reproduzcamos las amplísimas diferencias de clase, las devastadoras distancias existentes entre los muy pobres y los inmensamente ricos, estas polaridades escasamente enmendadas por las democracias burguesas mantienen su distancia especialmente en países como los iberoamericanos, aunque también en Europa, donde las capas superiores destacan por el disfrute, no solo económico, sino de los avances científicos y tecnológicos (en medicina, por ejemplo), pedagógicos (en escuelas y universidades de alto nivel), legales a través del acceso privilegiado a la justicia (mediante abogados de primer orden), en relaciones con los líderes políticos con quienes comparten intereses, empresas, ocios... Contra estos y otros hechos comprobados y comprobables, solo puede actuar la educación encargada de minimizar los desequilibrios y luchar por la equidad, brindando igualdad de oportunidades, nivelando los derechos y deberes de cada uno mediante una escolarización universal que impida el analfabetismo o los aprendizajes raquíticos, y en ello y para ello, la supervisión debería aparecer como garante de la calidad de la escuela pública, la escuela de todos, logrando que cada centro vaya más allá de lo dado, de lo probadamente insuficiente, de lo tradicionalmente rutinario, incorporando las tecnologías de la información para establecer redes de apoyo, de intercambio de experiencias, de recursos y de reflexiones y, esencialmente, ofreciendo a cada estudiante la mejor formación posible. En este quehacer, la ética profesional no es un componente más, sino la base de todos los otros y por su abandono nos pueden pedir cuentas.

## Referencias

- Camps, V. (1990). *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa Calpe.
- Casanova, M.A. (1993). La evaluación institucional para la mejora y la formación del profesorado en los niveles no universitarios. *Revista Complutense*, 4, 169-185.
- Casanova, M.A. (2007). *Evaluación y calidad de centros educativos*. Madrid: La Muralla.
- Chomsky, N. (2003). *La (des)educación*. Barcelona: Crítica.
- Dean, J. (1997). *Supervisión y asesoramiento. Manual para inspectores, asesores y profesorado asesor*. Madrid: La Muralla.

- Duzchatky, S. y Birgin, A. (2007). *Dónde está la escuela. Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Gil de Zárate, A. (1855). *De la instrucción pública en España*. Madrid: Imprenta del Colegio de Sordomudos.
- Hargreaves, A. y Fink, D. (2008). *El liderazgo sostenible. Siete principios para el liderazgo en centros innovadores*. Madrid: Morata.
- Macintyre, A. (1988). *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.
- Pavón Scarsoglio, A. (2010). *La supervisión educativa para la Sociedad del Conocimiento*. Madrid: La Muralla.
- Ramo Traver, Z. (1999). *¿Para qué los inspectores?* Barcelona: Praxis.
- Reyzábal, M.V. (1993). La inspección, entre la “obediencia debida” y la responsabilidad crítica. En E. Soler Fierrez (Coord.), *Fundamentos de supervisión educativa* (pp. 95-110). Madrid: La Muralla.
- Savater, F. (1989). *Ética como amor propio*. Madrid: Mondadori.
- Soler Fierrez, E. (1991). *La visita de inspección*. Madrid: La Muralla.
- Soler Fierrez, E. (Coord.). (1993). *Fundamentos de supervisión educativa*. Madrid: La Muralla.
- VV. AA. (1993). *Ética laica y sociedad pluralista*. Madrid: Popular.



## Appraisal of a Learning Coaching Strategy in Rural Areas of Peru in a Results-based Budgeting Rationality

### Balance de la Estrategia de Acompañamiento Pedagógico en Áreas Rurales de Perú en la Lógica del Presupuesto de Resultados

Lucas N. Sempé \*

Centro para la Investigación en Desarrollo Educativo y Liderazgo

This research analyzes a learning coaching strategy called Acompañamiento Pedagógico promoted by the ministry of Education of Peru since 2008 focusing in rural multi-grade (Spanish and bilingual) schools aiming to improve learning outcomes. It focuses on the learning achievements of its students and also seeks providing advice for improving functioning of the current strategy. The first goal was to determine if there is a significant difference in learning achievements in Spanish reading and comprehension and mathematics between coached and non-coached schools and were performed mixed-designed ANOVAs tests. The finding of statistically significant interactions between receiving coaching for 3-years disclosures an effective strategy in order to increase the goal of any educational system, the learning of students. The second goal of the research was analyzing if the present learning coaching strategy meets the standards set by the national results-based budgeting approach. For that purpose, a documentary review of policy design, focalization and expenditure were performed, finding a design inconsistency, some coverage problems and absence of clear standards and organization parameters.

**Keywords:** Learning coaching, Result-based performance, Mentoring, Rural education.

La presente investigación analiza la estrategia nacional llamada “Acompañamiento pedagógico” promovida por el Ministerio de Educación del Perú desde el año 2008, centrada en escuelas multi-grado rurales con lengua castellana y bilingües. La investigación se centra en los logros de aprendizaje de sus estudiantes así como evaluar y recomendar mejoras en su implementación. El primer objetivo fue determinar si existe diferencia significativa entre escuelas que han recibido acompañamiento pedagógico y aquellas que no han recibido en las pruebas nacionales tomadas a alumnos de segundo grado de primaria en comprensión lectora y matemáticas. Para ello se realizaron diversos tests de análisis de varianzas mixtas. Los hallazgos demuestran que han habido interacciones estadísticamente significativas entre recibir acompañamiento pedagógico por 3 años, lo cual indica que la estrategia es efectiva a fin de mejorar los aprendizajes de los estudiantes. La segunda meta de la investigación fue analizar la estrategia de acuerdo a la lógica subyacente en la política nacional de presupuesto por resultados en la que se enmarca la estrategia. Se realizó una revisión y análisis documental, centrándose en el diseño lógico, focalización, organización y gasto público. Se encontraron inconsistencias en el diseño, problema de cobertura y la ausencia de estándares claros de organización.

**Descriptores:** Coaching, Rendimiento basado en resultados, Asesoría, Educación rural.

---

\*Contacto: lucas.sempe@cidel.pe

## 1. Background

Since 2007, the ministry of Education has performed a National Students Evaluation for assessing learning outcomes in Spanish, Mathematics (2<sup>nd</sup> grade) and Spanish as a second language for students of bilingual schools (4<sup>th</sup> grade). Results show, for example, that from 2009 to 2013, the national Spanish reading and comprehension mean of students in a proficient level went from 23.1% to 33.0%, growing 9.9%. That improvement could be considered significant but insufficient due to the fact that, still, only approximately one third of children can satisfactorily read and comprehend texts. At the same time there are substantial differences between private and public schools, and between urban and rural schools.

The lower proficiency scores are principally in rural areas. For example, in 2009, only 11.6% of students reached a proficient level, regressing to 10.4% (with a sampling error of 0.4%) by 2013. In the case of multi-grade and single-teacher schools, there has been a slight improvement by 5.5% such that by 2013 14.0% of students were at an acceptable level.

To tackle the low quality of public rural education, the ministry of education of Peru launched a learning coaching strategy called *Acompañamiento Pedagógico* in 2008 as a pilot scheme. The goal was improving the learning outcomes of students in rural public schools in reading and mathematics with a focus in enhancing the teachers' practice. The program operates at the preschool level and primary level in Spanish and bilingual schools (A school is defined as bilingual when more than 50% of their students speak any of the 47 native official languages of the country).

An important feature of the strategy is the decentralized arrangement where each administrative division of the country, called "regions" obtains its budget and implements all actions. The strategy implementation (see table 1) involved an increase in number of coaches and attended teachers and schools, extending to all regions of the country in 2010.

Table 1. Historical summary of the strategy

Year	2008	2009	2010
Region	13**	18	26
Coach	n.d.	n.d.	1,826
Coach supervis.	0	0	0
Coached teachers	n.d.	n.d.	19,872
Schools	n.d.	n.d.	13,110
Students in schools	n.d.	n.d.	n.d.
Expend*	5,602,207.10	11,284,177.18	60,398,775.88
Year	2011	2012	2013
Region	26	26	25***
Coach	2,212	2,370	1,640
Coach supervis.	0	0	183
Coached teachers	19,569	20,510	14,576
Schools	14,296	14,132	7,001
Students in schools	417,113	446,244	235,731
Expenditure	99,133,860.42	104,381,914.72	94,101,514.00

Source: Author's based on different monitoring reports from Ministry of Education (2008-2013)

Note: \* in nuevos soles; \*\* of 26 possible; \*\*\* The capital of the country (Lima) was excluded by the policy makers because it is urban .

This learning coaching strategy is considered a school-based training service that aims to transform and improve teaching performance to achieve better students' learning outcomes. The strategy involves the allocation of a coach to a group of teachers, which work in single-teacher and multi-grade teaching schools in rural areas. In the same manner, since 2013, a coach supervisor is assigned to a group of coaches. There are three different types of activities during every year: visits to classrooms, meetings between coached teachers, and workshops.

### 1.1. A program in a performance-based budgeting setting

There was a major budgetary reform policy in 2007 in Peru where a results-based budgeting system was established (Ley 28927, 2006; Ley 2841, 2004). In order to accomplish its goals, this system was comprised of four components: 1) budgetary programs, 2) follow-up actions based on performance indicators, 3) evaluations and 4) incentives. This reform was promoted by the Inter-American Development Bank and initially began prioritizing programs related to childhood in the education and health sectors. In 2015, the reform reaches 58% of the national budget.

The ministry of Education designed in that same year a budgetary program which was called *Programa Estratégico Logros de Aprendizaje en el III Ciclo de Educación Básica Regular* (Strategic Program Learning Achievements in Cycle III of Elementary School), which included the afore-mentioned learning coaching strategy. Later in 2013 the program was extended to all grades of basic education and was renamed *Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular* (Budgetary Program for Learning Achievements for Students in Basic Education). This new program uses an updated learning coaching strategy.

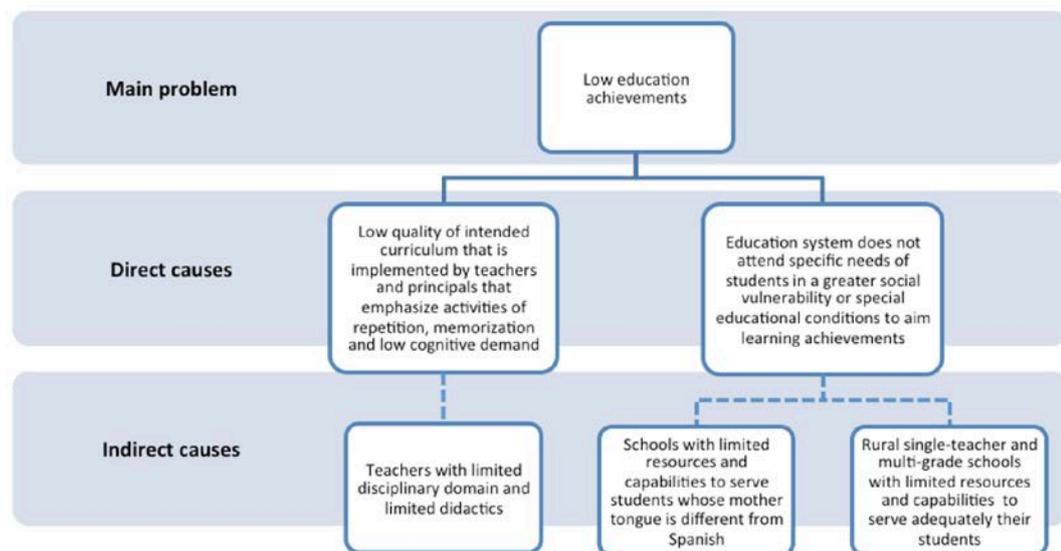


Figure 1. Problem tree analysis of “Learning achievements of students of basic education budgetary program

Source: Ministerio de Educación (2013a).

All the budgetary programs were designed according to common guidelines established by the Ministry of Economy and Finances of Peru (2014). According to these guidelines, the first step for a program design is making a diagnosis of the central problem of a

determined field, based on strong evidence, and then developing a ‘problem tree analysis’, the second step is an analysis of possible activities in order to address the identified causes in the prior tree analysis, and the third step is building a logical framework table with three levels (activities, outputs, and outcomes) to be reproduced in the annual national budget.

The low student reading and mathematics achievements were detected as the central problem by the budgetary program. The problem tree analysis identified two immediate and three secondary causes that were directly related to rural public schools which are shown in figure 1.

### ***1.2. Research objectives and questions***

The research focuses on a wider understanding of learning coaching strategy and the contribution it makes to the learning achievements of primary education students within the context of the Peruvian education system and also providing advice for policy reform and for improving implementation of the current coaching strategy.

The first goal is to determine if there is a significant difference in learning achievements in Spanish reading and comprehension (for Spanish and bilingual schools) and mathematics between coached and non-coached schools.

The second goal of the research is to analyze if the present learning coaching strategy meets the standards set by the national results-based budgeting approach.

To meet these objectives, the current research addresses the following questions:

- Is there a significant difference in learning achievements in Spanish reading and comprehension and mathematics between coached and non-coached schools after 3-years of strategy?
- Does the learning coaching strategy design, focalization, and implementation follow the official results-based standards?

## **2. Literature Review**

This concise review of the literature was conducted in order to provide an overview of the ideas and concepts relating to effectiveness of learning coaching strategies and their foundations, and performance-budgeting economic policies.

### ***2.1. Schools inputs and outputs***

The “Equality of Educational Opportunity” Report by James Coleman (1966) challenged educational world by observing that the impact of outside-school variables (as family and friends) were more significant to learning results than inside-school inputs (as teacher characteristics or school infrastructure). This early investigation’s findings triggered hundreds of studies (Gamoran, 2006) with very different approaches, and results, spurring controversy.

Contrary to Coleman’s research, there is important quantitative research and meta-analysis which reveals that endogenous school inputs and processes are very relevant for inferring student achievements (Hattie, 2009). Furthermore, importance of the teacher is highlighted due “variance in teacher effectiveness is the single largest factor affecting academic growth of populations of students” (Sanders, 2000, p. 334).

Although teachers' quality is a very relevant driver to student's learning (Rivkin et al., 2005) and, even its effect is cumulative over time (Sanders and Rivers, 1996), there is an absence of a clear and strong relationship between learning outcomes and teachers "fixed characteristics" as degrees, certification or additional years of experience past the initial years cannot be traced as significant predictors of learning outcomes (Hanushek, 2012). One of the reasons of this phenomena is that many characteristics of a successful teacher are not easily observable and measurable (Duarte et al., 2012).

A conventional educational production-function will not largely explain teachers' effect on learning outcomes since it reduces importance of process within the classroom and school. This diminution of internal factors' importance forgets, among others, teaching processes such as lesson planning and asking questions during lessons have been highlighted as un-measured variables with great impact in students' achievements (Aslam and Kingdon, 2007) and also keeping learning higher goals for students (Murillo, 2008).

For this research an outcome-based perspective will be adopted but the emphasis will be in a endogenous process in the school (teachers' practice), with the understanding that a good teacher is someone who "consistently gets higher achievement from students (after controlling for other determinants of student achievement such as family influences or prior teachers)" (Hanushek and Rivkin, 2012, p. 132).

## ***2.2. Coaching and its effectiveness***

Learning coaching has been implemented in schools in many different ways with different underlying theory. For example, Cornett and Knight (2008) did an extensive research on coaching finding four approaches to learning coaching: peer coaching (modeling, practice, and feedback), cognitive coaching (set of strategies and thinking to reshape thinking and problem solving capabilities), literacy coaching (emphasizes the development of students' reading and writing abilities) and instructional coaching (collaborative work, empowerment to incorporate research-based instructional methods into classrooms). Moreover, Vezub and Alliaud (2012) refer to different models of coaching: support to personal relationships (therapeutic relationship); technical service; closure of an initial training process and professional licensing; mutual training and feedback.

On the other hand, Barber and Mourshed (2007) argue that the most important educational systems in the world place coaches in schools to support teachers and to enable teachers' peer-to-peer experiences. These peer-to-peer experiences are beneficial, even though they do not provide clear evidence-base valuations.

Regarding the process of evaluating the effectiveness of coaching strategies there are few studies presenting evidence. Biancarosa et al. (2010) establish significant gains in literacy results beginning at the first year of being coached and increasing results in subsequent years. Sparks and Bruder (1987) in a perception study found that 70% of teachers believed that being coached led to improvements in students' academics. Ross (1992) linked teacher efficacy to coaching concluding that student achievement are higher when teachers interacted more extensively with their coaches. In other instance, it is also possible to find studies as Cornett and Knight (2008) who indicate an absence in research showing that coaching improves teaching practices that increase student achievement.

Regarding the Peruvian strategy, in spite of the rich literature about this theme (Consejo Nacional de Educación, 2007a; Joyce and Showers, 1982; Knight, 2008; Puig and Froelich, 2006; Rhodes and Beneicke, 2006; Swafford, 1998; Veenman, 1995), it is not possible to find solid theoretical foundations of the learning coaching strategy in the official documents of the Ministry of Education. The only mention is the understanding of learning coaching as “a collaborative and critical support from a coach, which is understood as a systematic and ongoing assistance process in order to promote reflection of the teachers of their practice and explore the assumptions behind it” (Ministerio de Educación, 2014a, p. 7).

Associated with this, the implementation of this coaching strategy in Peru has not been studied extensively. Associated with this the implementation of the coaching Peruvian strategy has not been studied extensively Montero (2011) identifies the scarcity of trainers and coaches and the lack of institutionalization of coach function in the educational system as the main problems of the strategy. On other hand, the World Bank reports 7% and 24% positive impact on reading and mathematics respectively in an in-house unpublished impact evaluation of the program using a difference-indifference technique (World Bank, 2013).

### ***2.3. Peruvian budgetary reform***

The Peruvian budgetary reform was built following an international trend which since the 50's has sought to increase efficiency and effectiveness of public budgeting. The underlying intention of this reform seems to be to shift the management culture of all public agencies to attain certain objectives: citizen-oriented policies, greater focus on delivering goods to solve population needs, and accountability of results (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008; Osborne, 1993). The main purpose of the reform is to find the best allocation of funds to produce the outcome with the best possible results. The government perspective is that best budget allocation is possible following an evidence-based, logical prescriptive and conceptual action model. The theoretical basis of this approach is to understand causality and results in a chain framework (Robinson, 2011).

In terms of education, there is an extensive discussion on the topic of greater versus better money allocation. Hanushek supports the idea that “there is no strong or systematic relationship between school expenditures and student performance” (1989, p. 47; see also Hanushek, 1979; 1981; 1986). Analyzing basically the same set of studies, but using other techniques for integrating results, Hedges et al. (1994) concluded the opposite: there is a strong relationship between budgetary funding and educational results in students.

There is a consensus that a paradigm shift is focusing more on endogenous processes (inside the school) as very relevant tools for explaining understanding student achievements. Those processes do not necessarily mean budgetary increments but better allocation of the budget instead (Rivkin et al., 2005), although such argument seems evident or trivial, this current research sought to corroborate it.

## **3. Methodology**

This research used mixed methods to address the various intended research questions. Data collection, framework for analysis, and limitations will be explained in the current chapter. The software package used in all statistical tests was SPSS v. 19.

### 3.1. Learning achievements

The main object of this research is to understand if the learning coaching strategy influences students' learning achievements. Following Kudó and Bazan (2009), results will be analyzed at the school-level being it more reliable for the investigation. Between-school variation is relatively larger compared against within-school variation.

Five different databases were used, which are summarized:

- The school mean measurements data was retrieved from the National Students Assessment (ECE). The tests are performed by 2<sup>nd</sup> (reading and mathematics) and 4<sup>th</sup> grade students (Spanish as second language). The test is performed by all schools with five or more students in the tested grade;
- The learning coaching strategy data was retrieved from the official monitoring system (SIGMA);
- The official school database (ESCALE) was used to retrieve schools characteristics;
- The official national poverty map index from 2007;

There are two different types of dependent variables. The first set is the mean scores of each test by school. The second set is the percentage of proficient students in each school. Psychometric tests were built following a RASCH model with high confidence levels.

For Spanish reading and comprehension and for mathematics, the studied universe was all Spanish Public schools and was assessed as not being recorded at the National Bilingual school register (table 2).

Table 2. Universe of valid cases of Spanish-speakers

	NO	YES	TOTAL
Spanish schools	19006	386	19392

Source: Author's based on UMC and SIGMA.

All districts in the country are divided in five groups according to their Human Development Index, being the quintile 1 the poorest. For testing differences, only schools in poverty quintiles 1, 2 and 3 were considered. The reason for excluding cases from poverty quintile 4 and 5 are theoretical (the strategy is focused in poverty areas) and methodological (coached schools make up a very small proportion of schools -less than .01).

In order to assess the difference between coached and non-coached schools learning outcomes, there were performed four mixed-designed ANOVAs tests for (1) Spanish reading and comprehension, and (2) mathematics. The tests always included post hoc tests to determine differences between groups. Sphericity was assumed because there was only one degree of freedom.

There were some difficulties during the research. Some databases were not easily accessible and cases were not coded in a standardized way. There was also neither information nor evidence to conduct deeper analysis associating the learning process (absenteeism, use of students' materials, use of time in class, etc.) to the strategy or to learning outcomes.

In case of the quantitative analysis, there were also some limitations. The dependent variables did not always have a normal distribution. Because the mixed-design ANOVA is robust to deviations from normality and also because schools were not sampled (because the data comes from all schools in a national exam), the tests were performed.

In some cases the homogeneity of variances of some 2013 dependent variables assessed by Levene's Test of Equality of Error Variances was rejected. The same violation occurred with the homogeneity of covariances tests. For these cases it was used the Hartley's  $F_{\max}$  test in order to hold the assumption of homogeneity of variances.

Some cases (outliers) were removed because did not appear genuine data. It were cases of schools with very few students and results seems related to mistakes in the test process examination. Removing those outliers did not modify in any sense statistical results.

### ***3.1.1. Spanish reading and comprehension mean scores***

A mixed-designed ANOVA test had as dependent variables the (1) 2010 Spanish reading and comprehension mean scores per school; and (2) 2013 Spanish reading and comprehension mean scores per school. The between-subject factor was a dummy variable, which controls for whether or not the school had a 3-year coaching strategy (from 2011 to 2013). All cases with results under 200 were removed because did not appear to be genuine data.

Kolmogorov-Smirnov's test (table 3) was performed indicating that all schools' groups ( $p. < .05$ ) were abnormally distributed except for coached schools in 2013 ( $p. > .05$ ) which was normally distributed.

Table 3. Test of normality of Reading mean score

	COACHED FROM 2011 TO 2013	KOLMOGOROV-SMIRNOV		
		Statistic	df	Sig.
2010	No	.016	9573	.000
	Yes	.052	303	.043
2013	No	.016	9573	.000
	Yes	.038	303	.200*

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

There was homogeneity of variances, as assessed by Hartley's  $F_{\max}$  test ( $p = 1.04$ ) and also there was homogeneity of covariances, as assessed by Box's test of equality of covariance ( $p. = .037$ ).

### ***3.1.2. Spanish reading and comprehension percentage of proficient students***

A second test had as dependent variables the (1) 2010 percentage of proficient students in Spanish reading and comprehension; and (2) 2013 percentage of proficient students in Spanish reading and comprehension with the same between-subject factor used above. Outliers were treated in the same way as in the first test.

Kolmogorov-Smirnov's test (table 4) was performed, finding that no groups showed normal distribution ( $p. < .05$ ).

There was homogeneity of variances, as assessed by Hartley's  $F_{\max}$  test ( $p = 1.04$ ). There was heterogeneity of covariances as assessed by Box's test of equality of covariance ( $p. < .001$ ). Therefore, it was not possible to interpret an interaction term.

Table 4. Test of normality of Reading percentage of proficient students

	COACHED FROM 2011 TO 2013	KOLMOGOROV-SMIRNOV		
		Statistic	df	Sig.
2010	No	.234	9573	.000
	Yes	.297	303	.000
2013	No	.214	9573	.000
	Yes	.194	303	.000

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

### 3.1.3. Mathematics mean scores

A third mixed-designed ANOVA test having dependent variables (1) 2010 Mathematics mean scores per school; and (2) 2013 Mathematics mean scores per school was performed with the same between-subject factor used above. All cases with results under 220 and above 900 were removed because they did not appear to be genuine data.

Kolmogorov-Smirnov's test (table 5) was performed, finding that no groups ( $p < .05$ ) were normally distributed.

Table 5. Test of normality of Mathematics mean score

	COACHED FROM 2011 TO 2013	KOLMOGOROV-SMIRNOV		
		Statistic	df	Sig.
2010	No	.057	11766	.000
	Yes	.089	484	.000
2013	No	.039	11766	.000
	Yes	.045	484	.023

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

There was homogeneity of variances, as assessed by Hartley's  $F_{\max}$  test ( $p = 1.13$ ). There was heterogeneity of covariances as assessed by Box's test of equality of covariance ( $p < .001$ ). Therefore, it is not possible to interpret an interaction term.

### 3.1.4. Mathematics percentage of proficient students

Another test was performed, having as dependent variables the (1) 2010 percentage of proficient students in mathematics; and (2) 2013 percentage of proficient students in mathematics. The same between-subject factor was used. Outliers were treated in the same way as the first test.

Kolmogorov-Smirnov's test (table 6) was performed finding that no groups showed normal distribution ( $p < .05$ ).

Table 6. Test of normality of Mathematics percentage of proficient students

	COACHED FROM 2011 TO 2013	KOLMOGOROV-SMIRNOV		
		Statistic	df	Sig.
2010	No	.301	11766	.000
	Yes	.372	484	.000
2013	No	.280	11766	.000
	Yes	.270	484	.000

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

There was homogeneity of variances, as assessed by Hartley's  $F_{\max}$  test ( $p = 1.05$ ). There was heterogeneity of covariances as assessed by Box's test of equality of covariance ( $p < .001$ ). Therefore, it is not possible to interpret an interaction term.

### 3.2. A results-based framework

A second question is whether the learning coaching strategy answers to a result-based framework, as officially stated. For that purpose, an analysis was done of four relevant aspects that are considered important: (1) design consistency; (2) focalization; (3) intervention; and (4) program expenditure. The parameter for assessing the design consistency and focalization is the official guidelines from the Ministry of Economy. This document was compared to the official learning strategy documents and literature review. Data was collected through a financial, legal document review and literature review. The intervention was analyzed through a critical reading and literature review. Finally, the expenditure was analyzed by comparing individual costs.

While it is possible for the design consistency (as a logic causal relationship) and focalization to be objectively examined, it was not possible to define clear measurements for assessing the intervention, and, therefore, two instruments were used instead: the protocol of intervention, and the perception from teachers, as collected from the National Educational Survey of 2012. Finally, it was not feasible to conduct a cost-benefit or cost-feasibility of the program because there were no statistical measured differences between learning achievements of coached and non-coached schools at a regional level. To address this issue, the budget analysis was done by comparing teacher per coach, students per coach and coaches per staff ratios.

## 4. Results

### 4.1. Students' learning outcomes

#### 4.1.1. Spanish reading and comprehension mean scores

Descriptive statistics for Spanish reading scores in 2010 and 2013, divided by coached and non-coached schools are presented in table 7.

Table 7. Descriptive statistics of Reading scores

	COACHED FROM 2011 TO 2013	MEAN	STD. DEVIATION	N
2010	No	494.058036	64.7428249	9573
	Yes	491.711450	62.2278580	303
	Total	493.986041	64.6653457	9876
2013	No	508.750210	62.9433574	9573
	Yes	528.582513	68.8550272	303
	Total	509.358674	63.2217635	9876

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

It was found a statistically significant interaction between being coached for three years and time on Spanish reading and comprehension scores,  $F(1.9874) = 32.471$ ,  $p. < .0005$ , partial  $\eta^2 = .003$ , as shown in table 8.

There was no statistically significant difference in reading scores between coached and non-coached schools in 2010,  $F(1.9874) = .387$ ,  $p. = .534$ , partial  $\eta^2 < .001$ . After 3 years, there was a statistically significant difference between coached and non-coached schools,  $F(1.9874) = 28.984$ ,  $p. < .001$ , partial  $\eta^2 = .003$ .

Table 8. Tests of within-subjects effects

SOURCE	TYPE III SUM OF SQUARES	DF	MEAN SQUARE	F	SIG.	PARTIAL ETA SQUARED
TIME	390445.089	1	390445.089	175.507	.000	.017
TIME * coached3years	72236.911	1	72236.911	32.471	.000	.003
Error(TIME)	21966408.737	9874	2224.672			

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA. Note: Sphericity assumed.

Finally, it was found that there was a statistically significant effect in reading scores in coached schools after a 3-year strategy,  $F(1.302) = 82.408$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .214$ ; the effect in non-coached was significant but smaller,  $F(1.9572) = 466.250$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .046$  (table 9).

Table 9. Effect of time in schools (test of within-subjects effects)

SOURCE	BETWEEN-SUBJECT	TYPE III SUM OF SQUARES	DF	MEAN SQUARE	F	SIG.	PARTIAL ETA SQUAR.
TIME	Coached	205960.505	1	205960.505	82.408	.000	.214
Error(TIME)		754781.653	302	2499.277			
TIM	Non-coached	1033213.847	1	1033213.847	466.25	.000	.046
Error(TIME)		21211627.08	9572	2216.008			

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA. Note: Sphericity assumed.

#### 4.1.2. Spanish reading and comprehension percentage of proficient students

There was statistically significant difference in percentage of proficient students between coached and non-coached schools in 2010,  $F(1.9874) = 4.021$ ,  $p = .045$ , partial  $\eta^2 < .001$ . There was also statistically significant difference between coached and non-coached schools in 2013,  $F(1.9874) = 28.714$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .003$ .

Finally, there was a statistically significant effect in reading percentage of proficient students in coached schools after a 3-year strategy,  $F(1.302) = 50.245$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .143$ ; while the significant effect in non-coached schools was smaller,  $F(1.9572) = 125.969$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .013$  (table 10).

Table 10. Effect of time in schools

SOURCE	BETWEEN-SUBJECT	TYPE III SUM OF SQUARES	DF	MEAN SQUARE	F	SIG.	PARTIAL ETA SQUAR.
TIME	Coached	2.446	1	2.446	50.245	.000	.143
Error(TIME)		14.703	302	.049			
TIM	Non-coached	4.275	1	4.275	125.96	.000	.013
Error(TIME)		324.850	9572	.034			

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

#### 4.1.3. Mathematics mean scores

Descriptive statistics for mathematic means scores in 2010 and 2013 divided by coached and non-coached schools are presented in table 11.

A non-statistically significant difference was found in mathematic scores between coached and non-coached schools in 2010,  $F(1.12248) = 2.218$ ,  $p = .136$ , partial  $\eta^2 <$

.001. On other hand, there were statistically significantly different scores between coached and non-coached schools in 2013,  $F(1.12248) = 58.962$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .005$ .

Table 11. Descriptive statistics of Mathematics scores

	COACHED FROM 2011 TO 2013	MEAN	STD. DEVIATION	N
2010	No	492.280059	85.2323179	11780
	Yes	499.092821	87.5387004	485
	Total	492.549459	85.3313804	12265
2013	No	498.821007	79.3068874	11780
	Yes	527.451664	85.5703325	485
	Total	499.953161	79.7556280	12265

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

Finally, there was a statistically significant effect in mathematics scores in coached - schools after a 3-year strategy,  $F(1.483) = 34.768$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .2067$ ; while the significant effect in non-coached schools was smaller,  $F(1.11765) = 55.400$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .005$  (table 12).

Table 12. Effect of time in schools

SOURCE	BETWEEN -SUBJECT	TYPE III SUM OF SQUARES	DF	MEAN SQUARE	F	SIG	PARTIAL ETA SQUAR.
TIME	Coached	203476.72	1	203476.727	34.768	.00	.067
Error(TIME)		2826751.15	483	5852.487			
TIM	Non-coached	252941.94	1	252941.946	55.400	.00	.005
Error(TIME)		53716165.07	11765	4565.760			

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA. Note: Sphericity assumed.

#### 4.1.4. Mathematics percentage of proficient students

Descriptive statistics for percentage of proficient students in 2010 and 2013 divided by coached and non-coached schools are presented in table 13.

There was not statistically significant difference in percentage of mathematics proficient students between coached and non-coached schools in 2010,  $F(1.12248) = .704$ ,  $p = .402$ , partial  $\eta^2 < .001$ . On the other hand, there was statistically significant difference between coached and non-coached schools in 2013,  $F(1.12248) = 29.149$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .002$ .

Table 13. Descriptive statistics of Mathematics percentage of proficient students

	COACHED FROM 2011 TO 2013	MEAN	STD. DEVIATION	N
2010	No	.104676	.2010022	11766
	Yes	.112524	.2183738	484
	Total	.104986	.2017132	12250
2013	No	.113523	.1945127	11766
	Yes	.162912	.2548057	484
	Total	.115474	.1974663	12250

Source: Author's analysis based on UMC and SIGMA.

Finally, there was a statistically significant effect in mathematics percentage of proficient students in coached schools after a 3-year strategy,  $F(1.483) = 12.069$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .024$ ; while the significant effect in non-coached was smaller,  $F(1.11765) = 14.447$ ,  $p < .001$ , partial  $\eta^2 = .001$  (table 14).

Table 14. Effect of time in coached schools (test of within-subjects effects)

SOURCE	BETWEEN-SUBJECT	TYPE III SUM OF SQUARES	DF	MEAN SQUARE	F	SIG	PARTIAL ETA SQUAR.
TIME	Coached	.614	1	.614	12.069	.001	.024
Error(TIME)		24.591	483	.051			
TIM	Non-coached	.460	1	.460	14.447	.000	.001
Error(TIME)		374.974	11765	.032			

Source: Author’s analysis based on UMC and SIGMA. Note: Sphericity assumed.

## 4.2. Results-based methodology

### 4.2.1. Design consistency

The logical framework of the Program Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular and the learning coaching strategy as a component of it has the following result chain (figure 2). An important features of the current framework differentiates Spanish and bilingual schools, which face additional challenges for adequately assessing their students’ achievements in Peru.

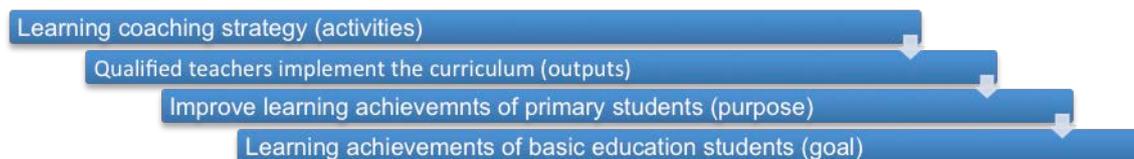


Figure 2. Result chain of budgeting program

Source: Ministerio de Educación (2013a).

### 4.2.2. Focalization

A new focalization process was performed for 2013-2016 as explained in the Protocol (Ministerio de Educación, 2014a). The criteria for including schools are: multi-grade schools in rural areas belonging to poverty quintile 1 and 2 districts with low achievements results. There is an explicit exception that allows full-grade schools of rural and urban areas into the strategy.

Table 15. Focalization criteria of learning coaching schools

	% SCHOOLS	% TEACHERS	% STUDENTS
Assumption of all criteria (rural, multi-grade, poverty quintile 1 and 2)	80.93%	70.76%	69.15%
Assumption of rural and poverty quintile	1.91%	6.11%	6.60%
Assumption of poverty quintile	8.47%	10.67%	10.17%
Rural schools in quintile 3, 4 and 5	5.10%	4.39%	3.26%
Urban schools in quintile 3, 4, and 5	3.59%	8.07%	10.82%

Source: Author’s base on SIGMA.

The analysis of the correct focalization distinguishes the main criteria from the exceptions. Results are presented in table 15. Only 70.76% of teachers and 69.15% of

students meet the established criteria, while students and teachers in quintiles 3 to 5 make up 12.46% and 14.0%.

**4.2.3. Intervention**

Assessing the teachers’ view about the components in the intervention (table 16), it is possible to see that just 37.2% teachers find the coach’s class visits very useful, despite that this was considered the most important element of the strategy. At the same time, it is not a surprise that workshops are highly rated. Possible complementary explanations are that they are the traditional training scheme and also that they are a space for learning theory (contents or didactics).

Another interesting feature is the fact that 96% of the teachers found internships useful or very useful, although that component was removed from the strategy in 2013. That acceptance rate should lead to a deeper analysis of internship value. It would be valuable to rethink its inclusion in the future.

Table 16. Perception of usefulness of different components of learning coaching

	VERY USEFUL	USEFUL	SOME USEFUL	NOTHING USEFUL
Visit to class	37.2%	48.4%	12.3%	2.2%
Meetings between teachers	39.1%	52.8%	7.7%	.4%
Workshops	45.5%	46.6%	7.6%	.3%
Interships	46.3%	49.7%	3.3%	.7%

Source: ENEDU 2012 (1<sup>st</sup> grade teachers receiving the coaching strategy).

Focusing on class visits (figure 3) show that experienced and inexperienced teachers have similar positive experiences after being coached which discloses the possibility of experienced teachers (which usually are considered as lost cases) may change their teaching practices, and also revealing the strategy does not impact in novel ones, as other international experiences exhibit (see Vezub et al., 2012).

In order to have a correct understanding of program expenditure of all regions, some ratios (number of teachers per coach; number of students per coach; number of staff per coach) were calculated, which are summarized in table 17. The region of Callao was excluded because is a high density urban area which does not follow the focalization criteria. Unlike the student per coach ratio, the teacher per coach ratio has a very uniform distribution.

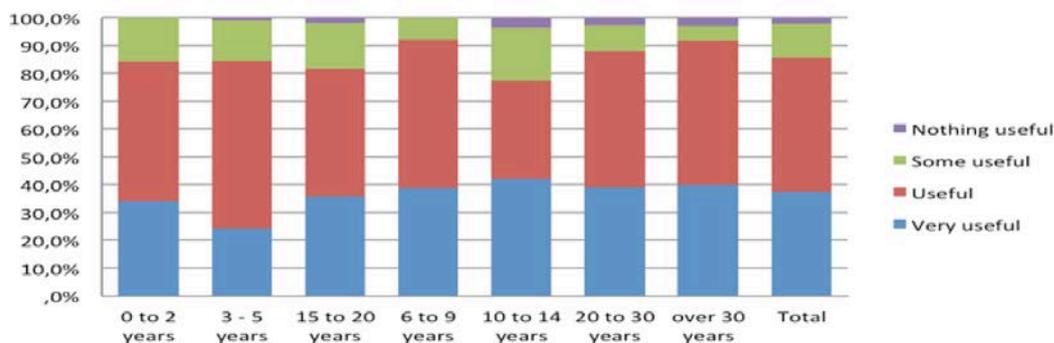


Figure 3. Perception of usefulness of visits to class by teaching experience (1st grade teachers)

Source: ENEDU 2012 (1<sup>st</sup> grade teachers receiving the coaching strategy).

Table 17. Ratios of strategy in 2013

	N	MINIMUM	MAXIMUM	MEAN	STD. DEVIATION
Teacher per coach	24	6.00	9.71	7.83	1.12
Students per coach	24	69.01	197.04	123.76	36.50
Coaches per staff	23	4.00	50.33	15.28	12.08
Valid N (listwise)	23				

Source: Author's based on Ministerio de Educación (2014b), SIGMA and ESCALE.

## 5. Discussion

### 5.1. Learning outcomes

In summary, after performing five between-factor within-factor analysis of variances, assumptions held for valid results in two cases. The most important discovery was the statistically significant interaction between being coached for 3-years (2011 to 2013) and reading scores improvement in the same period of time,  $F(1.9874) = 32.471$ ,  $p < .0005$ , partial  $\eta^2 = .003$ . Considering there was no statistically significant difference between 2010 means, the mean score of coached schools increased 36.87 points (491.711 to 528.35) while non-coached schools had a 14.7 increment (494.05 to 508.75) (see figure 4).

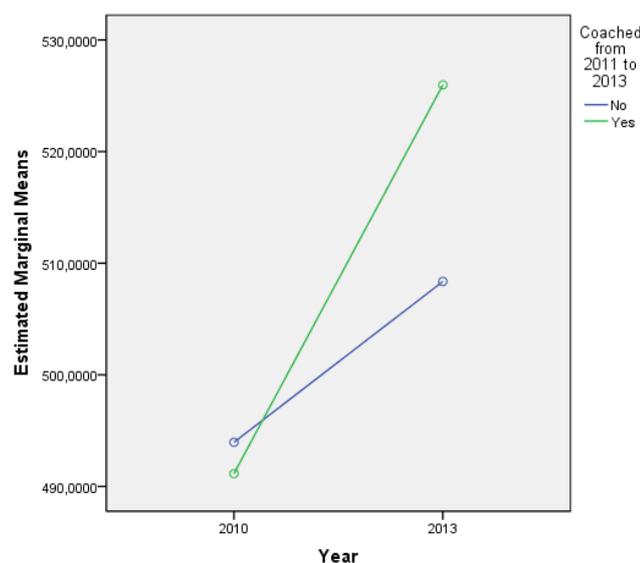


Figure 4. Reading mean scores (2010 and 2013) of coached and non-coached schools

Source: Author's elaboration.

The positive interaction occurs in the set of schools which are behind national mean (which is also low), and, therefore, represents an emergency strategy to impact schools with very low results. In order to measure the effect size, and because of the unbalanced design, Glass's delta was calculated at 0.34. This value is considered at the border of small to medium. While Hattie (2012) considers relevant an intervention with a  $\Delta > .4$ , the school context and historical stagnation of results in rural and multi-grade schools makes the effect size very appreciable.

Another important finding is the large effect on mean time spent in coached schools (partial  $\eta^2 = .214$ ,  $\Delta = .59$ ). This defers from that of non-coached schools which also grew but in a smaller scale compared to the coached schools (partial  $\eta^2 = .046$ ,  $\Delta = .22$ ).

Finally, it is important to recall the large effect size of time on percentage of proficient students in coached schools (partial  $\eta^2 = .143$ ;  $\Delta = .62$ ) which means an increment from 12.7% to 25.5% of students at a proficient level.

Although it was not possible to assess interaction, both tests performed in mathematics (means and percentage of proficient students) show a statistically significant effect of time on coached schools (mean scores: partial  $\eta^2 = .207$ ,  $\Delta = .32$ ; percentage of proficient students: partial  $\eta^2 = .024$ ,  $\Delta = .23$ ) (figure 5), which was greater than for non-coached schools (means: partial  $\eta^2 = .005$ ; percentage of proficient students: partial  $\eta^2 = .001$ ). Mean scores and percentage of proficient students for math are always lower than for Spanish, because in 2<sup>nd</sup> grade, when the test is taken, a proficient reading and comprehension competency is a prerequisite to understand mathematical problems. Therefore, math results should not be used alone to analyze tests scores.

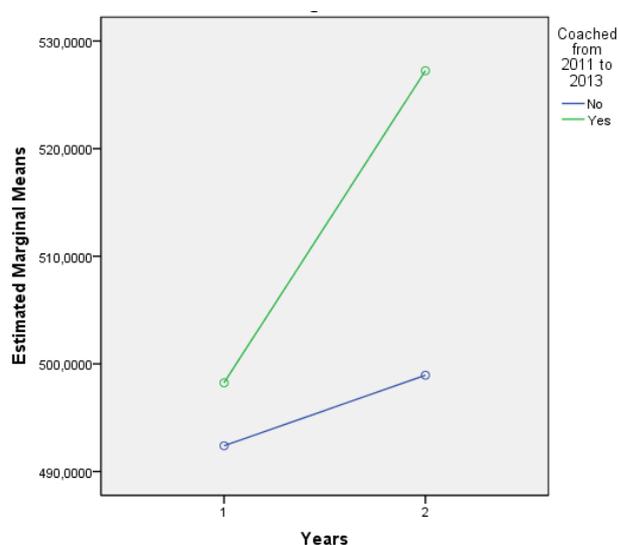


Figure 5. Mathematics mean scores (2010 and 2013) of coached and non-coached schools

Source: Author's elaboration.

## 5.2. Assessment of the results-based methodology

### 5.2.1. Design consistency

It is possible to find a vertical inconsistency because the impact and the purpose in the assessed framework are very similar, with the only difference being in the targeted population (primary students versus basic education students). Considering that there is a correct formulation of the program impact (as stated in official planning national documents), the program purpose could be centered on the school.

The logical framework stated in a recent document (Soltau et al., 2013) on the learning coaching strategy has the following structure (table 18).

It is accepted that the connection between purpose and goal is always uncertain because of many other factors which may or may not cause the expected final results. Considering that premise, a consistent cause-effect analysis reveals a wide gap between the goal and purpose in the present framework as assessed by different studies. For

example, Murillo (2011) identifies the school as the subject of change and the teacher as an important component inside the school. Therefore, the stated purpose should be placed at the output level and rephrased to focus on the improvement of class teaching, and the coaching strategy should be considered as an activity, as stated in the national program framework.

Table 18. Result-chain of learning coaching strategy framework

---

Final result (Goal):
Contribute to learning achievements of students
Purpose:
Coached teachers improve their pedagogical performance in class
Output:
Teachers of multi-grade schools receive coaching
Teachers of bilingual multi-grade schools receive coaching
Activities:
Support materials for coaches
Training and certification of coaches
“Package” for coached teachers: visit to classes, workshops, etc.
Training for management of rural schools

---

Source: Soultau et al. (2013).

If the learning coaching strategy was understood in a wider scope, the established outputs should be understood as activities. Therefore, other outputs could be expected, which could be centered on successful school and class management, teacher development, and active community participation (considering that strategy focuses on small schools in rural areas). Finally, the declared activities should be considered as inputs because they are resources used in order to complete activities.

The current differentiation of Spanish and bilingual schools is considered a positive feature which highlights the specific needs of bilingual schools. However, at the same time, strong difficulties as the existences of bilingual teachers are not being considered, which could be addressed by a specific intervention.

### **5.2.2. Focalization**

The new focalization has at least two major bias. The first is an urban bias allowing urban schools in the program which distort the purpose of the program at the same time will not perceive the benefit of a strictly rural strategy. The second one is the attendance of schools that are not in poor areas of the country (students and teachers in quintiles 3 to 5 make up 12.46% and 14.0%), which could be considered as an important focalization error.

### **5.2.3. Intervention**

The execution of the strategy is done by the sub-national governments which follow a protocol of intervention (Ministerio de Educación, 2014a), which constitutes the most important document of the learning strategy. Recently officially published, it is a significant effort to institutionalize the strategy and has many positive features as well as provides a very practical handbook which will standardize actions. It was produced through a participatory method with different coaches in an experience-based process. Another positive aspect is a specific distinction of strategy for intercultural and bilingual schools, although the difference in the protocol is reduced almost only to the linguistic diagnostic of the school (Alvarado, 2013; Defensoría del Pueblo, 2011). Finally, the

competency approach of the protocol allows for the description of estimated effects of teachers, principal, coaches and trainers. This could be useful for assessing progress, although it could be enhanced if indicators are used for monitoring and evaluation.

The lack of a critical mass of qualified coaches (Consejo Nacional de Educación, 2007; Montero, 2011) is still a problem in order to have a greater impact on teachers and students. Table 19 shows very positive perceptions of 1<sup>st</sup> grade teachers regarding coaches' management of contents and pedagogical resources. A positive aspect is the creation in 2012 of the position of coach supervisor and equally welcomed was the national government order to start a postgraduate training for all coaches and coach supervisors in 2013.

Table 19. Teachers' perception about coaches' proper management of contents

TEACHERS EXPERIENCE	ALWAYS	MANY TIMES	SOMETIMES	NEVER
0 to 2 years	63.8%	27.7%	8.5%	.0%
3 - 5 years	54.9%	20.9%	21.4%	2.7%
6 to 9 years	59.0%	20.5%	16.9%	3.6%
10 to 14 years	65.9%	17.5%	14.2%	2.4%
15 to 20 years	73.6%	14.7%	9.7%	2.0%
20 to 30 years	75.0%	14.7%	9.6%	.7%
over 30 years	67.7%	17.9%	12.4%	2.0%
Total	63.8%	27.7%	8.5%	.0%

Source: ENEDU 2012 (1<sup>st</sup> grade teachers receiving the coaching strategy).

However, when asking about one of the most important coaching procedures, which is feed-backing (see table 20), we have found that around a third of the teachers think that the feedback is poor. This results reveals that there are still room for improvement in coaches' performance, especially in novel teachers, which results should be expected to be higher than experienced teachers.

There are also important weaknesses in the strategy that should be addressed. First, there is an absence of a theoretical foundation for the learning coaching strategy. The strategy is briefly explained in the protocol in very general terms as a collaborative and critical support form and with some expected outcomes such as increasing learning achievements, strengthening school autonomy, principal leadership, and changing teaching performance. However there is no much said besides this in government documents, there is no further references to consult, which suggest the lack of this *corpus* to organize and guide the strategy (also see Soltau et al., 2013).

Table 20. Coaches' feedback about teachers' practice

TEACHERS EXPERIENCE	ALWAYS	MANY TIMES	SOMETIMES	NEVER
0 to 2 years	45.7%	17.0%	28.7%	8.5%
3 - 5 years	49.5%	20.3%	22.5%	7.7%
6 to 9 years	49.1%	14.1%	29.4%	7.4%
10 to 14 years	39.4%	19.7%	28.9%	12.0%
15 to 20 years	54.1%	16.9%	18.1%	10.9%
20 to 30 years	54.1%	19.7%	19.1%	7.1%
over 30 years	55.9%	16.2%	24.3%	3.7%
Total	51.0%	18.4%	22.2%	8.3%

Source: ENEDU 2012 (1<sup>st</sup> grade teachers receiving the coaching strategy).

Considering that the strategy is officially focused on multi-grade rural schooling, it seems short sighted that there is no defined theoretical framework and that no didactic

resources are enabled to address the specific concerns of rural school, which is significantly different from urban schools. A protocol review shows that there are no references available to consult and address issues such as how to set up the students' collaborative work in a classroom or references to differentiated teaching notions. Table 26 shows an important decline of the higher valuation after a 2-years of teaching, which can be explained in two ways. First, it is because new and inexperienced teachers do not receive training in initial teachers' preparation, and second, because generally perception questions have more positive results than other type of questions (see, for example, table 21). Although perception is positive, there are still more than 60% of teachers that conceive a better approach to the matter. The drop of the positive perception could show that tools and approaches are considered as insufficient by teachers with more experience.

Table 21. Coaches' teachings are adequate to multi-grade teaching

TEACHERS' EXPERIENCE	VERY USEFUL	USEFUL	SOME USEFUL
0 to 2 years	87.5%	12.5%	.0%
3 - 5 years	51.3%	38.5%	10.3%
6 to 9 years	54.2%	45.8%	.0%
10 to 14 years	38.9%	44.4%	16.7%
15 to 20 years	48.5%	33.3%	18.2%
20 to 30 years	51.7%	44.8%	3.4%
over 30 years	50.0%	50.0%	.0%
Total	51.7%	40.8%	7.6%

Source: ENEDU 2012 (1<sup>st</sup> grade teachers receiving the coaching strategy).

#### 5.2.4. Program expenditure

Considering that coaches' contracts represent 69.3% of the strategy budget in 2013, relative comparisons between regions are possible to be done. The widespread standard deviation found in the students per coach ratio (36.50) makes difficult using this ratio as possible comparison criteria.

Different cost per unit (teacher, student and coach) were calculated (table 22), and important differences were found across regions, which could be considered as an indicator of efficiency or inefficiency.

Table 22. Strategy ratio costs in 2013

	N	MINIMUM	MAXIMUM	MEAN	STD. DEVIATION
Cost per teacher	24	3007,28	7431,05	4602,8724	974,77862
Cost per student	24	155,76	503,06	310,5804	100,37241
Cost per coach	24	20529,13	48790,11	35648,0026	6710,39482

Source: Author's based on SIAF and SIGMA.

There is a decision to not use the cost per student ratio because the strategy explicitly focuses in rural small schools and it is found a widespread standard deviation. There are some outliers as the region of Cajamarca that has a cost per teacher of 7431.05 nuevos soles (the highest in the country, over 3 SD than mean) and a cost per coach of 45101,34 (second highest). This is considerably higher than other regions, however it does not have a lower ratio of teacher to coaches of other regions. The region of Pasco, for example, has a very high cost per coach (48790.11 nuevos soles) and also a high cost per teacher (5635.33 nuevos soles) but the teacher per coach ratio does not explain the expensiveness due to the fact that it is one of the higher of the country (8.66 teachers

per coach). The region of Madre de Dios, which is a very isolated region in the Amazon basin, shows a very low student per school ratio (22.08) and also a very low cost per teacher (3897.88 nuevos soles). It should therefore present a high relation of teacher per coach, but presents only a ratio of 7.09. While the student per school ratio is low because of geographic conditions, it is hard to understand how the cost per teacher is low, considering that access to the region and cost of transport between schools is very high. All these differences reveal an unbalanced budgeting (see figure 6) process that could be explained by differences in coaches and staff salaries, an inadequate costing of transportation, workshops, and less probably because of the ratio of coach per teacher.

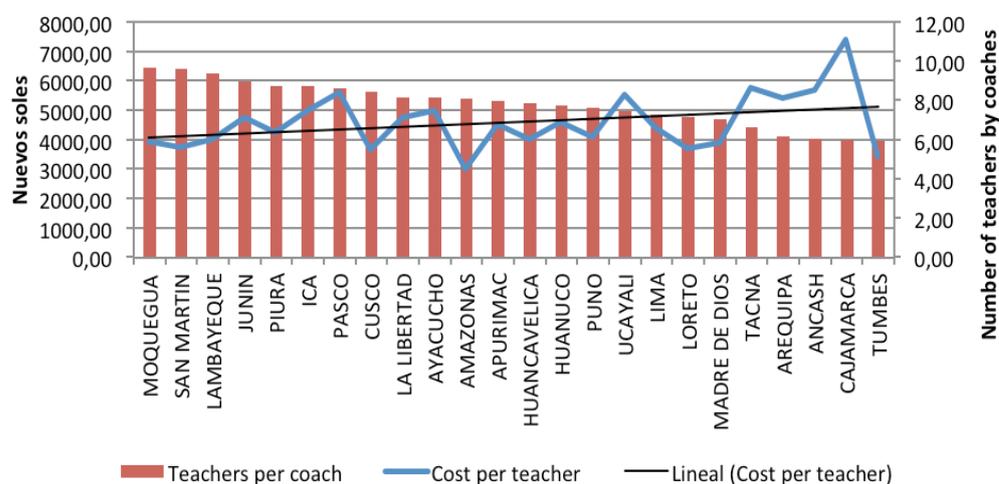


Figure 6. Cost per teacher and teachers per coach in 2013

Source: SIAF, SIGMA. Author's elaboration.

Finally, the strategy organization also matters in terms of efficiency and affects budget expenditure. It is possible to find a very wide range of regional organization. For example, the Regional Direction of Education of La Libertad manages (75 coaches) the entire strategy with the Regional Direction and does not have any staff, while the Region of Lima manages 77 coaches, almost the same as La Libertad, but employs staff of 13 (see figure 7). At least one region does not have one of the positions, and the variance between the staff quantity is very significant, as shown in table 23. This fact goes against the instructions of Ministerio de Educación (2013c) and reveals the need of a greater institutionalization of the strategy in order to obtain a better management and efficiency (tabla 23).

Table 23. Strategy staff in regions

	MINIMUM	MAXIMUM	MEAN	STD. DEVIATION
Regional officer	0	1	,84	,374
Monitoring officer	0	5	1,72	1,208
Local officer	0	10	1,72	2,354
Local monitor	0	9	,76	2,047
Total staff	0	13	5,04	3,335

Source: SIGMA.

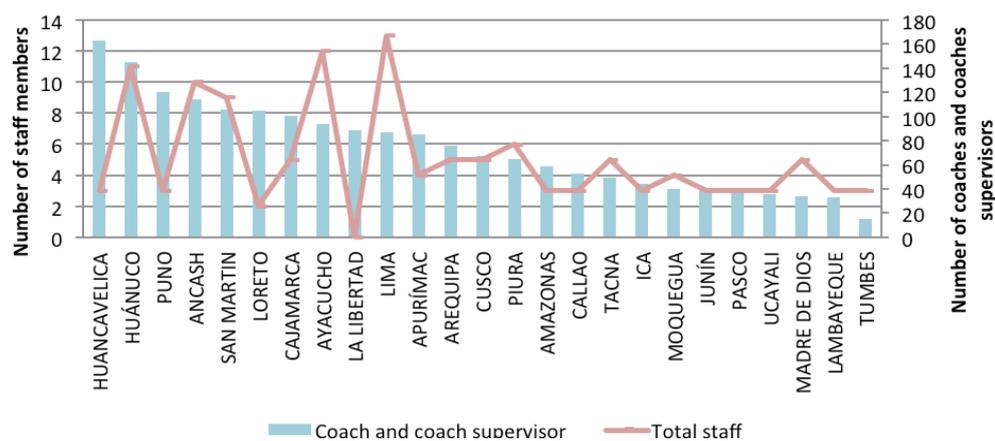


Figure 7. Staff and coaches in 2013

Source: SIGMA

## 6. Conclusion

The finding of statistically significant interactions between receiving coaching for 3-years (2011 to 2013) and increasing reading scores from 2010 to 2013 (with a small to medium effect size), and also the finding of statistical significance between scores and percentage of proficient students with large effect sizes in all assessed disciplines (Spanish, math and Spanish as second language) exposes an effective strategy in order to increase the goal of any educational system, the learning of students. It is not possible yet to predict the impact of the scheme in the long term.

Although the specificity of the strategy is highly related to the geographical area (rural areas) and the needs of teachers and students (very low and low learning outcomes), this configuration strengthens the importance of addressing specific needs with contextualized actions in order to have better educational outcomes in the national system as a whole.

Therefore, it is recommended that the learning coaching should be comprehended among others activities to specifically address the difficulties of rural multi-grade schools and not as an independent strategy. Consequently, a policy review with a program redesign could help to better allocate resources and budget in order to reverse low learning results, focusing on one hand in rural Spanish schools, and on other hand in bilingual schools.

In assessing the current strategy design, the logical framework reveals an inconsistency due a loose gap between the goal and purpose, and in the same way, between purpose, outputs and activities. It is considered that isolating coaching from other strategies reduces the potential of the strategy and ignores other important aspects of rural schools management: networks, appropriate initial training for teachers, specific students' collaborative educational materials for multi-grade schools, etc. A possible alternative suggested is to assume coaching as a part of a larger intervention focusing on the different school levels (school management, classroom, students). A specific strategy design for rural areas and multi-grade schools will also enhance focalization and could reduce the misguided criteria for choosing coached schools. As a contribution, table 24 presents a draft of a program proposal for Spanish rural multi-grade schools. It has been designed following Murillo (2008, 2011) and Consejo Nacional de Educación (2007a; 2007b).

Table 24. Draft of logical framework for Spanish multi-grade rural schools program

---

<b>Goal:</b>
Contribute to learning achievements of students
<b>Purpose:</b>
Students of multi-grade rural schools accomplish satisfactorily their primary education
<b>Output:</b>
Teachers improve their pedagogical performance in class
Schools improve management efficiency
Community actively engages in students' performance
<b>Activities:</b>
1.a. Teachers of multi-grade schools receive <u>coaching</u>
1.b. Teachers trained in the utilization of appropriate curriculum resources
1.c. Teachers assist students with learning problems
1.d. Students use appropriate basic learning materials
2.a. Schools networks functioning
2.b. Adequate infrastructure
2.c. Incentives to teachers
2.d. Analysis of viability of merging single-teacher schools
3.a. Accountability of teachers to parents
3.b. Schools participate in community life

---

Source: Author's elaboration.

A key limitation to implementation is the absence of a defined and available theoretical framework of the strategy because it constraints a greater diffusion of the strategy, impoverishes coaches' training and makes more difficult the development of pedagogical resources. Also there is a lack of resources available for coaches and managers to prepare and disseminate well-defined educational ideas of the main aspects of rural multi-grade school system, such as know-how of collaborative learning, or dealing with relationship issues amongst students, how to promote school networking and engagement with the larger communities in rural settings, etc. Another restriction for universalizing coaching of teachers and other in-service training in rural areas recently is producing a critical mass of qualified coaches. A budgetary and organizational overview shows that there are not clear standards and organization parameters. For instance, there is a very large regional variance in costs per teachers and per coaches. Such variance reveals an unbalanced budgeting process with too large differences in salaries and other costs.

Focusing on the current coaching strategy, there are some actions that may improve the present policy. First, it is necessary to set-up the theoretical and pedagogical foundations through research for rural multi-grade schooling and coaching. At least there will be three positive consequences: (1) Strengthening of initial teacher training with specific theories, practices and materials for rural multi-grade schooling; (2) Strengthening of critical mass of current rural teachers; (3) Production of evidence-based benchmark criteria in order to select and maintain the best coaches.

Second, it is important examining if some activities such as internship (because of very positive perception) and coaches' training can be integrated to the strategy. Third, it would be adequate to complement the strategy with proper learning materials for multi-grade schools (for example, those developed by Fundación Escuelas Nueva (2015).

Four, given the geographical, economic and cultural differences between regions it may not be possible to set a national standard, but certainly it is possible to set regional standards (i.e. for the Amazon basin or for highlands) which will also help to assess efficiency and an efficient expenditure at regional level.

Finally, in order to better estimate the impact of the strategy on learning outcomes, intra school and intra class processes research should be encouraged. At least seven new specific questions appear of importance during this investigation, and which could be addressed in the future:

- Is it possible to differentiate in the coaching policy a strategy for new-inexperienced teachers and for experienced teachers?
- Which teachers' learning characteristics are improved through coaching?
- Should coaching be considered a permanent activity or only a temporary strategy to address the issue of schools with lower learning outcomes?
- Should a learning strategy that includes coaching in bilingual schools be different from the learning coaching strategy of monolingual schools?
- How could coaching activities become part of a larger comprehensive learning strategy for multi-grade and single-teacher schools?
- Is multi-grade teaching currently the best approach for education in rural areas in Peru?

## References

- Alvarado, B. (2013). *Intercultural bilingual education program for better performance in schools. the case of the indigenous children of the Amazon*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Aslam, M. & Kingdon, G. (2007). *What can teachers do to raise pupil achievement?*. Oxford: University of Oxford.
- Barber, M. & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. London: McKinsey & Company.
- Biancarosa, G., Bryk, A., & Dexter, E. (2010). Assessing the value-added effects on literacy collaborative professional development on students learning. *The Elementary School Journal*, 111(1), 7-24.
- Coleman, J. (1966). *Equality of educational opportunity study*. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research.
- Consejo Nacional de Educación (2007a). *Programa de acompañamiento pedagógico. Para mejorar aprendizajes en las instituciones educativas rurales*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Consejo Nacional de Educación (2007b). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Cornett, J. & Knight, J. (2008). Research on Coaching. In J. Knight (Ed.), *Coaching: Approaches and perspectives* (pp. 192-216). Thousand Oaks, CA: Corwin,
- Defensoría del Pueblo (2012). *Informe Defensorial N° 152: Aportes para una política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Duarte, J. Bos, M.A., & Moreno, M. (2012). Docentes, escuelas y aprendizajes en América Latina. In M. Cabrol & M. Székely (Eds.), *Educación para la transformación* (pp. 133-166). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Gamoran, A. & Long, D.A. (2006). *Equality of Educational Opportunity: A 40-year retrospective*. Madison, WI: Wisconsin Center for Education Research.
- Hanushek, E. (1989). The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, 18, 45-6.
- Hanushek, E. & Rivkin, S. (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economic*, 4, 131-157.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.
- Hedges, L.V., Laine, R.D., & Greenwald, R. (1994). Does money matter? A metaanalysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes. *Educational Researcher*, 23, 5-14.
- Joyce, B. & Showers, B. (1982). The coaching of teaching. *Educational Leadership*, 40(1): 4-8.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Presupuesto Público (2014). *Directiva n° 001-2014-ef/50.01. Anexo 2*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional de Presupuesto Público (2008). *Presupuesto por resultados. Conceptos y líneas de acción. Documento de trabajo*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación (2013a). *Anexo 2 – programa presupuestal logros de aprendizaje de estudiantes de educación básica regular*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación (2013b). *Resultados de la evaluación censal de estudiantes*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación (2013c). *Resolución Ministerial 544-2013-ED*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación (2014a). *Protocolo de acompañamiento pedagógico, 1. Protocolo del acompañante pedagógico, del docente coordinador/ acompañante y del formador acompañamiento pedagógico*. Lima: Ministerio de Educación
- Ministerio de Educación (2014b). *Informe final sobre la implementación del acompañamiento pedagógico – PELA 2013*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Montero, C. (2011). Estudio sobre acompañamiento pedagógico: Experiencias, orientaciones y temas pendientes. In Consejo Nacional de Educación (Eds.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa* (pp. 71-169). Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Murillo, J. (2008). Hacia un modelo de eficacia escolar. Estudio multinivel sobre los factores de eficacia en las escuelas españolas. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(1), 4-28.
- Murillo, J. (2011). Mejora de la eficacia escolar en Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 9(4), 49-83.
- Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349-356.
- Puig, E. & Froelich, K. (2010). *The literacy coach: guiding in the right direction*. Boston, MA: Pearson Education.
- Rhodes, C. & Beneicke, S. (2002). Coaching, mentoring and peer-networking: challenges for the management of teacher professional development in schools. *Journal of In-Service Education*, 28(2), 297-310.

- Rivero, J. (2009). El programa nacional de movilización por la alfabetización (PRONAMA): intenciones, triunfalismo y realidades. In R. Cuenca (Coord.), *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006- 2009* (pp. 51-72). Lima: Foro Educativo.
- Rivkin, S., Hanushek, E., & Kain, J. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.
- Ross, J. (1992). Teacher efficacy and the effects of coaching on student achievement. *Canadian Journal of Education*, 17(1), 51-65.
- Sanders, W.L. (2000). Annual CREATE Jason Millman Memorial Lecture: Value-added assessment from student achievement data. *Journal of Personnel Evaluation in Education*, 14(4), 329-339.
- Sanders, W.L. & Rivers, J.C. (1996). *Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement*. Knoxville, TN: University of Tennessee Value-Added Research Center.
- Sparks, G.M. & Bruder, S. (1987). Before and after peer coaching. *Educational Leadership*, 45(3), 54-57.
- Swafford, J. (1998). Teachers supporting teachers through peer coaching. *Support or Learning*, 13(2), 54-58.
- UNESCO (2000). *Education for all: meeting our collective commitments*. Dakar: UNESCO.
- UNESCO (2008). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: UNESCO.
- UNESCO (2014). *The education for all global monitoring report. Teaching and learning: achieving quality for all*. Paris: UNESCO.
- Veenman, S. (1995). The Training of Coaching Skills: an implementation study. *Educational Studies*, 21, 415-431.
- Veenman, S., De Laat, H., & Staring, C. (1998). Evaluation of a coaching programme for mentors of beginning teachers. *Journal of In-Service Education*, 24, 441-427.
- Vezub, L. & Alliaud, A. (2012). *El acompañamiento pedagógico como estrategia de apoyo y desarrollo profesional de los docentes noveles. Aportes conceptuales y operativos para un programa de apoyo a los docentes principiantes de Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- World Bank (2013). *Perú: programa de asistencia técnica en educación*. Lima: Banco Mundial.

## Annex

- ESCALE, National educational statistical database
- ENEDU, National educational survey
- INEI, Institute of Statistics of Peru
- MINEDU, Ministry of Education of Peru
- MEF, Ministry of Economy and Finances of Peru
- PELA, Programa Logros de Aprendizaje de Estudiantes de Educación Básica Regular
- SIAF, Sistema Integrado de Administración Financiera

- SIGMA, Sistema de Gestión para la Mejora de los Aprendizajes
- UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- UMC, Unidad de Medición de la Calidad

Table. Exchange rate

<b>YEAR</b>	<b>NUEVOS SOLES</b>	<b>US DOLLARS</b>
2008	S./ 2.926	\$ 1.00
2009	S./ 3.012	\$ 1.00
2010	S./ 2.826	\$ 1.00
2011	S./ 2.755	\$ 1.00
2012	S./ 2.638	\$ 1.00
2013	S./ 2.703	\$ 1.00

Source: Banco Central de Reserva del Perú.

## ¿Contratendencias en la Supervisión Educativa? Las Políticas de Inclusión como Herramienta de Control Formal en Uruguay

### Counter-trends in Educational Supervision? Policies of Inclusion as a Tool for Formal Control in Uruguay

L. Belén Espejo Villar \*

M<sup>a</sup> Isabel Calvo Álvarez

Universidad de Salamanca

El presente artículo pretende analizar las políticas de inclusión en Uruguay como un mecanismo de gestión en la mejora de los procesos educativos. El estudio de las formas y procedimientos de gobierno en una etapa que se desvela crucial en la retención y el retorno de un colectivo cada vez más significativo de jóvenes constituye el escenario de trabajo para explorar sistemas de control alternativos a los modelos de mercado. A pesar de las debilidades y contradicciones que en materia de política educativa encierran las estructuras de gestión de la educación secundaria uruguaya, el desarrollo de actuaciones de inclusión abre una línea de trabajo que está en contraposición a los preceptos de la globalización y nos ayuda a repensar nuevas formas de dirección y administración pedagógica. El texto encierra la idea de que frente a las estrategias de gobierno que se adoptan en el marco de la economía global, Uruguay las interpreta y reformula en otra dirección. Este trabajo de investigación expone el análisis de las posibilidades educativas que ofrecen los órganos de gobierno en países en los que, como Uruguay, los mecanismos de poder están muy influenciados por la determinación que han alcanzado las políticas de igualdad.

**Descriptor:** Supervisión educativa, Inspección, Estructuras de gestión, Educación secundaria, Políticas de inclusión.

The present article is an attempt to analyze inclusion policies in Uruguay as a management mechanism for the improvement of educational processes. Study of governance forms and procedures at a stage that is turning out to be crucial in retaining and attracting back an ever more important group of young people constitutes our working scenario for exploring alternative systems to market models. Despite the weaknesses and contradictions that the management structures of Uruguayan secondary education have in regard to educational policy, the development of inclusion actions opens a way of doing things that is counterpoised to the precepts of globalization and helps us to rethink new forms of pedagogical direction and management. The idea is that in contrast to the management strategies adopted in the framework of a global economy, Uruguay is interpreting them and reformulating them in another direction. This research presents the analysis of the educational possibilities offered by the government agencies in countries that, such as Uruguay, the mechanisms of power are greatly influenced by the determination that the equality policies have achieved.

**Keywords:** Educational supervision, Inspection, Management structures, Secondary education, Inclusion policies.

## A Modo de Introducción

¿Bajo qué planteamientos se configura la supervisión educativa en sistemas escolares inclusivos? O lo que es lo mismo ¿qué estructuras de gestión hacen posible formas más sociales de ordenación educativa en la enseñanza secundaria? ¿Podemos concebir las políticas de inclusión como herramientas de asesoramiento y control educativo orientadas a la consecución del éxito formal para toda la población escolar y con responsabilidades en el apoyo y la coordinación triangular entre directivos, docentes y administración?

Iniciamos este trabajo abordando la supervisión desde dos tendencias de estudio, la primera como una herramienta de gestión que sigue estando muy condicionada por las influencias que los nuevos paradigmas de gobierno están ejerciendo en los sistemas de educación superior (Capano, 2011; Del Castillo y Azuma, 2011) y que nos llevan a encuadrarla muy lejos de desarrollos pedagógicos de mediación y asesoramiento, para vincularla con coordenadas más tecnoburocráticas, bajo las que originariamente fue concebido el servicio de inspección (Cortés y Lorente, 2011).

Esta perspectiva de control, reforzada por el auge que han cobrado las corrientes sobre eficacia educativa (Fryer, 2014; Fryer y Dobbie, 2013), vendría a justificar el poder que Estados cada vez más instalados en lógicas de mercado han ido asignando a los servicios de inspección y supervisión escolar y explicaría las repercusiones que en los últimos años está teniendo el modelo de rendición de cuentas en la gestión del conocimiento y el gobierno de las organizaciones escolares (Berliner, 2009; Mathis, 2009; Rizvi y Lingard, 2013). Inglaterra, Nueva Zelanda y Chile, entre otros, representan el mejor ejemplo de países que han configurado su modelo educativo de control siguiendo los imperativos del mercado y de acuerdo al peso específico que el sector privado ha tenido en su desarrollo.

Dentro de esta tendencia determinada por sistemas de gobierno cada vez más globales, la externalización de funciones tradicionalmente asumidas por las estructuras administrativas de la inspección han pasado a convertirse en un recurso habitual de instituciones privadas que son las nuevas encargadas de evaluar las prácticas educativas. Lo que significa que al amparo de este marco político de gobernanza educativa (Kehm, 2012, 2011; Maassen, 2012) algunas competencias elementales de la supervisión están siendo usurpadas por agencias de evaluación privadas y evaluadores externos, con enfoques y formas alternativas al modelo anterior que vienen a romper con las fuentes de la inclusión y la equidad en educación.

En el marco de esta reestructuración de las relaciones políticas y económicas, muchos países han ido adaptando los enfoques de gestión aproximándolos a las teorías de libre mercado. Es el caso también de sistemas educativos como el español que desde hace unos años se encuentra inmerso en la construcción de un sistema de inspección paralelo al reglamentario, que se articula en agencias privadas a las que se le atribuye la responsabilidad de la evaluación educativa y de funciones que son propias del cuerpo de inspectores, hecho este que ha generado conflictos entre las Administraciones educativas y la Asociación de inspectores de educación. Un ejemplo lo podemos ver en Andalucía en relación a las tareas, espacios y límites de las agencias de evaluación contemplados en Plan Plurianual de Evaluación del Sistema Educativo Andaluz 2012-2016.

Mención especial requiere el caso de Chile, porque en la búsqueda de estructuras de gobierno asociadas a las fuerzas del mercado, este sistema educativo plantea un modelo de inspección que delimita las responsabilidades financieras de las actuaciones pedagógicas, priorizando los apoyos externos y los procesos educativos basados en estándares que garanticen resultados (Carrillo Figueroa, 2010).

Frente a las lógicas económicas de la gestión educativa, una segunda tendencia estaría representada por la conceptualización de las políticas educativas inclusivas como instrumentos de control y asesoramiento formal de los procesos escolares. Esta reorientación de la articulación entre órganos de gobierno y escenarios educativos está relacionada con países en los que los mecanismos de gobierno han desplazado el protagonismo de la regulación institucional (burocratización, gestión interna o desarrollo externo) al terreno político de los discursos y las prácticas pedagógicas de inclusión (Mancebo y Goyeneche, 2010; Mancebo, Carneiro y Lizbona, 2014).

Durante los últimos años, Uruguay, se ha erigido en uno de los mayores laboratorios de elaboración y ejecución de políticas educativas inclusivas dirigidas a neutralizar la problemática del abandono escolar y la repetición educativa con una línea de intervención social enmarcada en patrones democratizadores de la educación.

Nos interesa repensar hasta qué punto la producción de estas políticas de igualdad está forzando a considerar modelos de gestión más ajustados a las nuevas demandas educativas. Pero igualmente, por su condición de subconjunto en el contexto latinoamericano, nos parece sustancial analizar las coordenadas que articulan las estructuras de control en estados que como Uruguay se encuentran en una situación paradigmática por el efecto que siguen ejerciendo en sus políticas las disfunciones que afectan a la supervisión en América latina (Aguerrondo, 2013; Cortés y Lorente, 2011), así como por haber ido configurando su propio sistema de formación en unos escenarios políticos de protección y defensa del sector público.

## **1. Fundamentación Teórica. Las Inercias de la Supervisión en la Educación Secundaria Uruguaya**

¿Constituyen las formas de gestión mecanismos encubiertos para generar dinámicas de exclusión en educación?

La idea que plantean Castillo y Azuma (2012) acerca de la responsabilidad formal del supervisor en procesos de cambio y su función de mediador entre la conducción política y el ejercicio de las instituciones educativas, o lo que es lo mismo el grado de convergencia entre procesos externos (teorías, enfoques, modelos de supervisión) y desarrollos internos (docentes) (Aguerrondo y Vezub, 2011) sirve de punto de partida para analizar las formas de gobierno y el modelo de inspección que están presentes en la educación secundaria de Uruguay.

### ***1.1. De la estructura de gobierno de la educación media en Uruguay...***

Son dos los argumentos que se han revelado cruciales para repensar la temática de la supervisión en el contexto de la educación media uruguaya. Una etapa dotada de especificidades (Fernández Aguerre, 2010; Mancebo, 2014, 2012) que se caracteriza por estar orientada a proyectos estratégicos, no exentos de controversia, pero con intereses muy definidos en la retención y el retorno de jóvenes con desiguales condiciones

socioeducativas, así como por disfrutar de una sólida presencia estatal reforzada a través de la extensión de la obligatoriedad escolar hasta los 18 años, recientemente regulada en la Ley General de Educación (Ley N° 18.437).

Otra consideración que entendemos necesaria realizar antes de abordar las formas y, en definitiva, el conjunto de características básicas que determinan los procedimientos y modos de gestión de la educación secundaria, responde a aspectos de tipo conceptual que nos han llevado a emplear indistintamente los términos de inspección y supervisión en este trabajo en la línea apuntada por Carron y De Grauwe (2003). La idea no es arbitraria y pretende tomar distancia con la simplificación que, en ocasiones, se hace de las formas y funciones de la gobernanza educativa en términos de dualidad entre control (inspección) y asesoramiento (supervisión).

Un reduccionismo que históricamente ha llevado a asimilarla figura de la inspección con prácticas de fiscalización y apoyo técnico, reservando para el término de supervisión las lógicas pedagógicas (Echeñique y García, 2008), pero que se desvanece en la década de los 90 en un contexto de reestructuración global del capitalismo mucho más interesado en centrar el punto de atención en torno a la construcción profesional de la inspección y a la primacía de la gestión externa (Del Castillo y Azuma, 2012, 2009; Terigi, 2010).

Desde este enfoque, una primera aproximación al estudio de la supervisión en la educación secundaria de Uruguay nos permite constatar algunas de las contradicciones internas que encierra su propio desarrollo. Probablemente, la de mayor gravedad sea la disonancia que se produce entre las transformaciones pedagógicas que han tenido lugar en los últimos años en el sistema educativo uruguayo y que constituyen uno de los mayores exponentes de políticas inclusivas (Terigi, 2015) y los escasos y no siempre coordinados cambios en las estructuras de gestión. Mazzini así lo expresa al afirmar que:

*Uno de los problemas centrales de la educación nacional deviene de la combinación de escasa especificidad con respecto a quien es el responsable de definir las políticas educativas y dar cuenta de su implementación, y de una interpretación "consuetudinaria" del concepto de autonomía en el sentido de que nadie fuera de un desconcentrado puede pretender tener incidencia sobre la labor educativa. (Mazzini et al., 2014, p. 250)*

Uruguay comparte con la mayoría de los sistemas educativos de América Latina una gestión centralizada, piramidal y con un escaso desarrollo profesional (Terigi, 2012). Frente a las producciones normativas, como la última ley aprobada (Ley General de Educación de 2008), que decretan la coherencia entre órganos competenciales complementarios, la realidad sigue siendo la existencia de duplicidades o la falta de claridad en la asignación de responsabilidades en materia de política educativa.

Partiendo de esa estructura piramidal, orgánicamente la educación media uruguaya está gestionada por el Consejo Directivo Central (CODICEN) que es el encargado de definir las orientaciones generales de los diferentes niveles y modalidades educativas de su competencia, así como de homologar los planes de estudio, gozando también de potestad en materia económica, en tanto que es el responsable de concretar el presupuesto. Hecho este que no deja de resultar paradigmático a niveles docentes y que es causa de importantes disfunciones (Ineed, 2014), sobre todo si tenemos en cuenta que los intereses y las necesidades de la educación secundaria están gestionados específicamente por otro órgano, el Consejo de Educación Secundaria (CES), desdoblado por la Ley General de Educación de 2008 en dos órganos; el Consejo de Educación Media Básica y el Consejo de Educación Media Superior, aunque seguimos utilizando la nomenclatura

anterior a la Ley del 2008 porque muchos de los cambios propuestos aún no han sido implementados-, lo que vendría a mostrar uno de los puntos más complicados en el mapa de las estructuras educativas de poder en Uruguay.

Son precisamente estas injerencias entre órganos de gobierno que, están obligados a coordinarse para la ordenación de la enseñanza media, las que se encuentran a la base de muchos de los conflictos presupuestarios y pedagógicos de una etapa educativa, que en sí misma encierra ya grandes dificultades.

En una mirada más general sobre el sistema educativo uruguayo y retomando planteamientos de su política pública, podríamos decir que la jerarquización y la “conducción política” (Mazzini, 2014) que hasta ahora se ha hecho de la educación secundaria en Uruguay no se ajustan al capital social que ha articulado gran parte de sus reformas educativas.

Lo cierto es, que a diferencia de otros sistemas educativos en los que las funciones de vigilancia y control han sido rigurosamente delimitadas (Aguerrondo y Vezub, 2011; Carron y De Grauwe, 2003), el estudio de las estructuras de gestión en Uruguay muestra que la preocupación gubernamental por las políticas de mejora se ha medido más en clave social que en términos de eficiencia educativa, lo cual es un reflejo del escenario político sobre el que se han construido las actuaciones públicas contra la exclusión en Uruguay.

Ahora bien este desarrollo social que formalmente se ha hecho de la educación en ningún caso justificaría las inercias que ha venido arrastrando la gestión y los procedimientos de organización en Uruguay y que estarían afectando, tal y como recoge el informe realizado por el instituto nacional de evaluación educativa,

*A los temas estratégicos (las concepciones pedagógicas para el nivel secundario) como a las cuestiones operativas (los planes de inversión, los de informatización, la modernización de las relaciones laborales, el rediseño de los mecanismos de supervisión, entre otros). (Ineed, 2014, p. 38)*

La política educativa decretada recientemente (Ley General de Educación del 2008) introduce cambios que todavía podríamos calificar de simbólicos y vacilantes porque no afectan a aspectos nucleares de las estructuras de poder, aunque comienza a mostrar una dirección más receptiva a fraguar relaciones competenciales desde premisas educativas. En palabras de Bentencur: “la Ley General de Educación no introduce un esquema alternativo de regulación del sistema educativo, pero propicia importantes innovaciones de naturaleza institucional” (Betencur, 2012, p. 31, citado por D’Avenia, 2013).

Son varias las cuestiones que llaman nuestra atención en el estudio de la organización de gobierno que hace la nueva normativa de educación, entre ellas la que tiene que ver con las siempre difíciles relaciones de autoridad que se establecen entre el CODICEN y el Consejo de Educación Media, aunque sólo nos detendremos a señalarla relativa a la coordinación organizacional porque constituye el punto de partida para entender el modelo de inspección escolar de Uruguay.

La ley apela a la responsabilidad que tienen los órganos competentes para “promover un clima de participación democrática y propiciar en forma permanente una reflexión crítica y responsable, en todo el ámbito organizacional” (Artículo 59), misma responsabilidad que es asumida por el sistema de inspección de enseñanza media en la búsqueda de hacer

confluir las directrices políticas del órgano encargado de la enseñanza media (CES) con los centros educativos.

### 1.2. .... al sistema de inspección

El modelo de inspección uruguayo, que se encuentra en la actualidad en proceso de reestructuración, se nutre de un órgano central, el inspector general docente que actúa como elemento conector entre las políticas educativas promovidas desde el nivel central (CES) y su concreción a nivel de las instituciones, tal y como aparece recogido en la figura 1.

Su estructura piramidal incluye en un primer nivel dos figuras, una inspección técnica con un perfil jurídico que desarrolla labores de asesoramiento normativo, así como una inspección regional que constituye el referente educativo de la región.

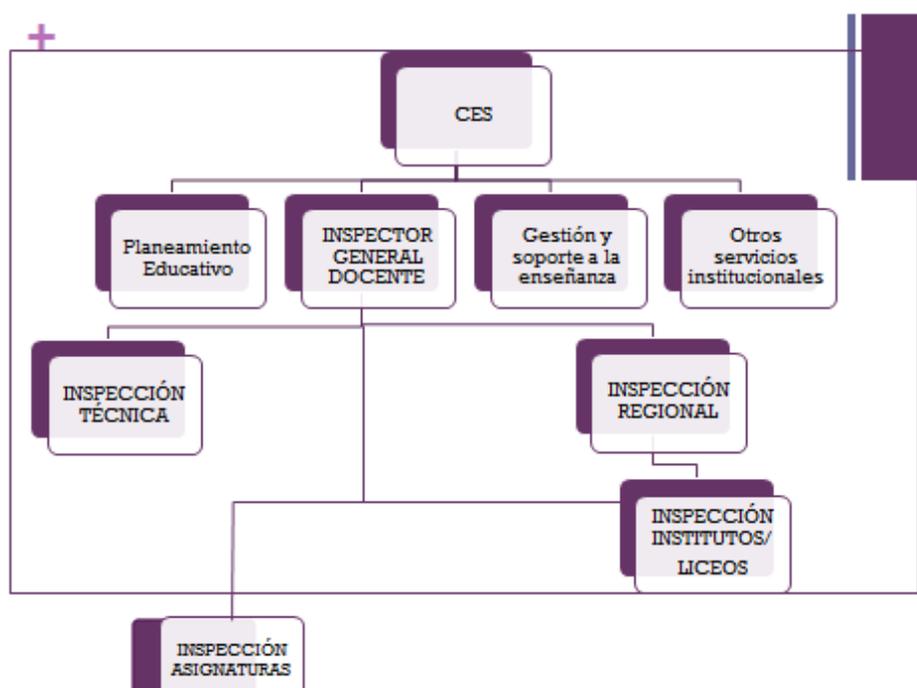


Figura 1. Organigrama analítico de Inspección docente de Uruguay

Fuente: R.C.EXT.15/01/14-CIRCULAR No.3237/14.

Las funciones relativas a la supervisión del funcionamiento de los centros, la evaluación de los directores y la orientación y calificación de los docentes son asumidas por la inspección de institutos y liceos y la inspección de asignaturas respectivamente. Jerárquicamente estas figuras a las que se les atribuyen responsabilidades más próximas a las demandas de profesores se sitúan en un nivel de gobierno inferior a la inspección técnica y regional.

Atendiendo a su configuración orgánica podemos constatar que el modelo de inspección Uruguayo adopta un perfil sistémico que trata de aglutinar la dimensión técnica, con el control y asesoramiento pedagógico curricular desde el que ha ido construyendo un mapa vertical de responsabilidades en torno a la mejora de los procesos educativos.

Pero si tratamos de tipificarlo en la categorización ya clásica sobre modelos de supervisión escolar (clásico, de control central, de apoyo cercano a la escuela y situado

en la escuela) como la establecida por Carron y De Grauwe (2003) el sistema de inspección de Uruguay, de acuerdo a criterios de poder, estaría representado en las coordenadas clásicas de graduación de responsabilidades, por la relación de jerarquía que establece entre el CES situado en el vértice, la inspección general en el primer escalafón, la técnica y la regional en el segundo, dejando para rangos inferiores procesos referentes a la inspección de los centros y la inspección de asignaturas.

Poniendo el acento en elementos más pedagógicos, el sistema uruguayo, a diferencia de que lo que ha ocurrido en otros países de América Latina, no ha experimentado el llamado isomorfismo institucional que supuso la adopción de paradigmas de gestión basados en la búsqueda de la eficacia escolar y sobre el que Del Castillo y Azuma (2012) analizan el sistema de supervisión en México. La progresiva implantación del modelo de la Nueva gestión pública (NGP) y de la gestión basada en la escuela (GBE) ha traído consigo la concentración del poder de decisión en el centro educativo y la conceptualización de los resultados en términos de rendición de cuentas, responsabilizando a los docentes de los logros y los fracasos escolares (Fullan, 2002).

Teorías políticas que vendrían a reforzarla función de mediación como otra de las lógicas de la inspección (Madonar Pardinilla, 2006) que entendida desde principios de responsabilidad estaría muy próxima a la cultura neoliberal de la autonomía. Un concepto, el de la mediación que enmarcado en discursos de mercado (López Rupérez, 2013), asimilamos con un modelo multidimensional (de los centros a agencias externas de inspección, a la autoridad local y otros órganos de gobierno) de rendición de cuentas y que se encontraría perfectamente representado por países como Reino Unido.

Aguerrondo y Vezub (2011) enfatizan este enfoque dual de la mediación del que parte Madonar Pardinilla (2006) para recordar que una constante en la actualidad del supervisor es “ayudar a que las instituciones mejoren, a la búsqueda del cambio permanente y a la obtención de mejores resultados o sea hacer que se involucren en las políticas de reforma de los gobiernos” (p. 8).

No resulta fácil en un escenario en el que los sistemas educativos han ido regularizando sus posiciones al arbitrio de los imperativos del mercado, que algunos países como Uruguay hayan tenido la capacidad de mantener la política de Estado al margen de otros agentes institucionales, no llegando a desarrollar el paradigma de un gobierno dirigido más allá de la propia soberanía nacional, lo que Ball (2012) y Ball y Youdell (2007) han denominado como “Estado policéntrico”, un “nuevo modo de control estatal o un descontrol controlado” (Ball y Youdell, 2007, p. 38) en el que se han ido anulando las posibilidades de iniciativa que tiene el Estado en la toma de decisiones a todos los niveles.

Atendiendo al complejo entramado competencial presente en el organigrama analítico de la inspección docente de Uruguay recogido en la tabla 1, el reto de la mediación se abordaría desde una secuencia de interrelaciones a nivel técnico, territorial, de centros y de materias -conducida por el CES-, donde lo que está en juego es la construcción de procesos educativos que puedan responder a las demandas sociales.

Tabla 1. Órganos de control con mayores responsabilidades en el organigrama de la inspección

	<b>INSPECTOR GENERAL DOCENTE</b>	<b>INSPECCIÓN TÉCNICA</b>	<b>INSPECCIÓN REGIONAL</b>
Unipersonales	<p>Económicas: Presupuesto y rendición de cuentas</p> <p>Liderazgo: Dirigir y Coordinar el cuerpo de inspectores Supervisar el cuerpo de inspectores (asesoramiento, acompañamiento, evaluación y control)</p> <p>Supervisar la gestión administrativa Impulsar el desarrollo profesional Presidir acuerdos y Juntas</p> <p>Planificación: Elaborar la memoria anual así como informes</p>	<p>Programar y proponer modificaciones de reglamentaciones</p> <p>Resolver consultas de interpretación de normas jurídicas</p> <p>Realizar el seguimiento de los Reglamentos de Evaluación</p> <p>Conocer y orientar tramitaciones diversas en materia de reválidas</p> <p>Ofrecer apoyo y soporte técnico</p> <p>Acompañar el proceso de desconcentración institucional en el marco de su competencia</p>	<p>Representar al CES</p> <p>Liderar y coordinar al grupo de inspectores de la región</p> <p>Convocar, realizar informes</p> <p>Analizar y proponer la planificación</p>
Colegiadas	<p>Articular acciones con la inspección y Direcciones del CES</p> <p>Coordinar líneas de trabajo con instituciones del Sistema Nacional de E. Pública</p>	<p>Asesorar en la implementación de propuestas de adecuaciones curriculares en coordinación con el CES</p> <p>Orientar en trámites de estudiantes con dificultades de aprendizaje (Departamento del estudiante)</p>	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Educación (Ley N° 18.437) y del Organigrama y reglamento para el funcionamiento de la Inspección docente recogido en el R.C.EXT.15/01/14-CIRCULAR No.3237/14.

Los andamiajes estructurales están marcados por relaciones pedagógicas y técnicas que se alejan de las esferas de competencia, rendición de cuentas y autonomía que asumen figuras externas. A cambio el modelo de inspección uruguayo muestra debilidades por las tensiones clásicas que se producen entre el ámbito administrativo y pedagógico que se visibilizan en la indefinición de funciones, de las tareas así como en un control muy centralizado de la estructura de la inspección (Mazzini, 2014; Ineed, 2014). La alternativa de control que proponemos coloca en un lugar central las políticas de inclusión (figura 2).

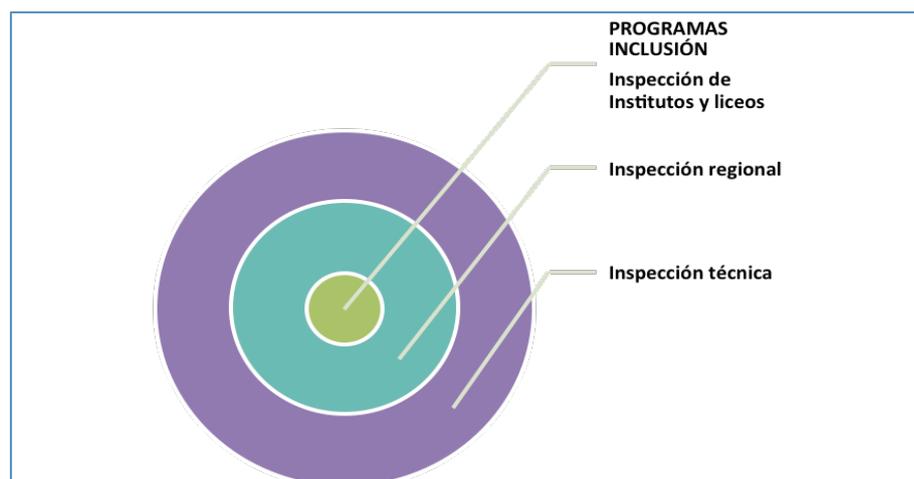


Figura 2. ¿Los programas de inclusión como sujetos políticos de la reforma de la inspección?

Fuente: Elaboración propia a partir de Mazzini y colaboradores (2014).

## 2. Las Políticas de Inclusión en el Gobierno de los Centros Escolares: ¿Una Alternativa a la Hegemonía del Mercado?

En este apartado presentamos las políticas de inclusión, principal seña identitaria del sistema educativo uruguayo, como una sólida herramienta de control y asesoramiento en el marco de las estructuras de gestión de la educación secundaria, en tanto que generan procesos de responsabilidad (metodológica, de coordinación y de organización) a varios niveles (docente, de dirección y de gestión) comprometiendo la práctica educativa e institucional.

Las políticas de inclusión intentan dar respuesta a una sociedad plural y compleja reflejada en el contexto escolar: mayor diversidad de alumnado, docentes, necesidades escolares, sociales y familiares; esta realidad requiere una respuesta desde la globalidad diseñando procesos, recursos y herramientas adecuados a cada etapa y necesidad. Por tanto, toda propuesta desde la inclusión debe cumplir con el objetivo para el que se diseñó igualdad de oportunidades y respeto a la diferencia, este es el camino que se ha iniciado en Uruguay y así lo recoge el comunicado n° 1 de Inspección Nacional de Educación Especial de 10 de febrero de 2013, exponemos un fragmento del mismo.

*(...) “Compartimos el desafío de educar a todos y a cada uno, excluyendo el fantasma de la segregación y exclusión”*

*(...) “La inclusión requiere la adaptación de los sistemas educativos y de la enseñanza para dar respuesta a las necesidades de todas las personas y grupo. A la educación Especial le compete trabajar junto a la Educación común para adecuar, adaptar y desarrollar, estrategias, dispositivos y apoyos que posibiliten los aprendizajes de los alumnos incluidos*

Nuestro país y el CEIP ha definido políticas educativas de inclusión las cuales “se enmarcan en la firma de declaraciones de derechos internacionales para las personas con Discapacidad, en la suscripción a la primera Convención de Derechos del siglo XXI” (Da Rosa, y Mas 2013, p. 16).

El objetivo prioritario de la política de inclusión educativa de Uruguay, a partir del año 2007, fue mantener a los jóvenes en la educación secundaria, “fortalecer la integración a la escuela de adolescentes y jóvenes escolarizados pero que tienen un alto nivel de riesgo de abandonar el curso re-vincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando” (Fernández y Pereda, 2010, p. 205). La Ley General de Educación vigente en Uruguay establece que es el Estado el que debe asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación a los colectivos minoritarios y a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad (Artículo 8). ¿Qué sucede con aquellos que no están en el sistema o no alcanzan los objetivos planteados? Para ello se ponen en marcha planes y programas que establecían como fin la igualdad de oportunidades, el acceso a una vida digna reduciendo, así, la distancia de desigualdades constatada en la sociedad uruguaya.

El diseño de los mismos rompía con lo ofertado hasta el momento en Uruguay dando respuesta a lo planteado en la Conferencia de Jomtien de 1990, en el 2000 en Dakar con el movimiento de Educación Para Todos (EPT) y en la Declaración de Salamanca de 1994 y en todo el desarrollo posterior liderado por la UNESCO. Los objetivos claves son el acceso a una educación para todos en las etapas obligatorias, reducción del analfabetismo, eliminación de desigualdades en el sistema educativo todo en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Recogemos en la tabla 2 algunos de los planes y programas dentro de las políticas de inclusión implementados a partir de 2007 en Uruguay

Tabla 2. Planes y programas de inclusión en Uruguay

PLAN/PROGRAMA	ORGANISMO DEPENDIENTE
Programa de Impulso a la Universalización del ciclo Básico (PIU)	Administración nacional de Educación Pública (ANEP)
Programa Aulas comunitarias (PAC)	Consejo de Educación Secundaria (CES)
Plan de Formación Profesional Básica (FPB de UTU)	Consejo de Educación Secundaria (CES)
Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Plan 2009 de Ciclo Básico Nocturno	Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP)
Programa Uruguay Estudia	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
Programa de Transito Educativo entre Ciclos (TE)	Consejo de Educación Secundaria (CES)
Programa Compromiso Educativo (CE)	Consejo Directivo Central
	Administración nacional de Educación Pública (ANEP)
	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la implementación de planes y programas en el sistema público uruguayo han señalado que se han ido alejando del objetivo para el que fueron diseñados, la igualdad de oportunidades educativas para todo el alumnado (Filardo y Mancebo, 2012).

El acceso a un programa u otro de inclusión educativa viene determinado por requisitos de carácter “sistémico” o de carácter “individual”. Los dos requisitos fundamentales en los programas de educación primaria son el nivel socioeconómico y el rendimiento académico (Programas de Escuelas de Tiempo Completo y APRENDE). En la Educación Media, únicamente en el PIU y en Centros Educativos Abiertos los requisitos

son sistémicos, en los demás son de carácter individual (Macedo, Carneiro y Lizbona, 2014).

Presentamos en la tabla 3 los aspectos más significativos de tres de los programas que dan respuesta a la situación de fracaso y/o abandono escolar. El PAC es un programa que crea para dar respuesta a las necesidades de los menores de 16 años y que por primera vez incorpora a otros profesionales en el contexto escolar; el FPB a través de la Unidades de Alfabetización Laboral, prepara a los jóvenes para la inserción laboral (transito educación – trabajo) y el PIU como programa que intenta mejorar la calidad de vida de los adolescentes partiendo de la realidad de los jóvenes y del contexto.

Como acontece en otros contextos la respuesta a la diversidad, en primer lugar, se realizó creando recursos y servicios dirigidos al alumnado con necesidades, diseñando un currículum diferente, y destinando recursos humanos y materiales específicos (Acedo, 2008; Rumberguer, 2004). Pensando y trabajando en contextos paralelos y por ente separados no se da respuesta a las barreras para el aprendizaje y la participación, se cubren únicamente algunas de las necesidades de los alumnos desde un punto de vista individual y fraccionado, no se trabaja en/para/por la inclusión educativa, la calidad de vida y la inclusión social.

Nuestra propuesta de concebir estos programas como sujetos políticos pasa por su capacidad de determinar cambios en la organización y metodología así como en mediar entre distintos niveles de la administración. “La educación inclusiva es un proceso de innovación y mejora contante, encaminado a tratar de identificar las barreras de distinto tipo que limitan la presencia, el aprendizaje y la participación de todo el alumnado en el currículo, y en la vida escolar de los centros donde son escolarizados, con particular atención a aquellos más vulnerables (Echeita, Simón, López y Urbina, 2013, pp. 331-332). Para un planteamiento inclusivo es necesario que las propuestas curriculares, metodológicas de los centros, administración cambien según las necesidades de la comunidad educativa, las limitaciones no están solo en los alumnos sino en el contexto.

*La metodología que utiliza la tutoría está bien definida lo que ayuda a los resultados y a la implicación en el desarrollo de la misma (...) los estudiantes con mayor riesgo de abandono han encontrado un espacio que los ayuda a comprender con mayor perspectiva el rol de la educación. (Aristimuño, 2011, p.79)*

Por tanto, es prioritario que se produzcan cambios en la institución, implicar a todos los agentes para alcanzar los fines (Fernández y Mancebo, 2014), no solo su implicación sino su permanencia en el programa. Cualquier innovación a nivel metodológico, organizativo y de gestión conlleva formación y compromiso por parte de todos. Es necesario que los profesionales que van a participar en los proyectos inclusivos reciban formación tanto a nivel pedagógica, didáctica como psicológica, para que no se produzca sólo un traspaso de conocimientos, metodología, actividades que se están llevando a cabo en la educación tradicional sino ajustada a la propuesta de innovación; una de las barreras para garantizar la igualdad en los logros e aprendizaje es la falta de competencia de los profesores (Duk, 2014).

Tabla 3. Aspectos más significativos del PAC, del FPB y del PIU

	<b>PROGRAMA DE AULAS COMUNITARIAS (PAC)</b>	<b>PLAN DE FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA (FPB)</b>	<b>PROGRAMA DE IMPULSO A LA UNIVERSALIZACIÓN DEL CICLO BÁSICO (PIU)</b>
Surge para	Dar respuesta a los jóvenes menores de 16 años que no han superado el primer año del ciclo básico Dar respuesta a menores desvinculados del contexto educativo.	Dar respuesta a los jóvenes que no estaban incluidos la educación formal.	Dar respuesta a poblaciones socio-económicamente desfavorecidas con dificultades de acceso al contexto educativo.
Organismos implicados	Gobierno de ANEP (CES) FAMILIA/MIDES	Gobierno de ANEP (CETP)	Administración nacional de Educación Pública (ANEP). CES
Objetivos	Lograr la reincorporación y permanencia de los adolescentes en centros de educación media.	Atender a la población en situación vulnerable. Preparar en la transición educación y trabajo Menores de 15 a 17 años. Dificultades de aprendizaje.	Permanencia en el sistema educativo, continuidad y preparación laboral
Requisitos para participar	Menores de 12 a 15 años. Bajo nivel socio-económico. Fracaso académico.	Áreas instrumentales niveles bajos. Matriculados en Educación Media Básica sin superar el primer curso. Voluntad de continuar estudiando.	Menores vulnerables al fracaso escolar. La mayoría provienen de hogares con fuertes carencias socioculturales Dificultades de aprender (educación primaria).
Profesionales que intervienen	Educador Social Trabajador social Profesor	Profesores	Profesores Tutores
Prestaciones no educativas	Atención a la salud	Ninguna	Atención psico-social
Igualdad de oportunidades de aprendizaje	Si queda recogido en el Programa	Si queda recogido en el Plan	Si queda recogido en el Programa
Preparación para la inserción laboral	A través de los denominados "Talleristas"	A través de las Unidades de Alfabetización Laboral	A través de la Tutorías
Agentes que intervienen en la provisión del bienestar	El Estado y la familia; el Estado y las ONGs.	Estado	Estado
Innovación	Autonomía curricular y laboral de los centros. Aulas con estructura innovadora. Talleres Trabajo en red con otros profesionales (educadores sociales y trabajadores sociales).	Autonomía curricular y laboral de los centros.	Tutorías Evaluación de los protagonistas del Programa (tutores y alumnado) Evaluación institucional, Combinando formación y prácticas participativas Participación social y comunicación social.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández y Alonso (2012) y Mancedo, Carneiro y Lizbona (2014).

La incorporación de nuevos profesionales (educadores sociales, trabajadores sociales, tutores) llevan al aula y al centro nuevas formas de hacer (PAC y PIU) ayudan al alumnado a encontrar su lugar en el contexto escolar y social. La coordinación entre los diferentes agentes es una meta en los programas y uno de los objetivos planteados en las Unidades Docentes Integradas (UDI) de los FPB (Fernández, Alonso, 2012) para ello el compromiso institucional y el trabajo de los inspectores es clave en este camino, es un cambio importante y valioso si queremos cambiar la realidad social.

Un factor clave en la inclusión es el papel de orientación y tutoría, tanto a nivel académico como personal, a los jóvenes desvinculados del contexto educativo, papel que desempeña en los FPB el maestro de taller y el tutor en el PIU, ambos trabajan por la inclusión de los jóvenes en el contexto (Alonso, 2011; Aristimuño, 2011). Es fundamental que el alumnado construya su “proyecto de vida” esto no resultaría viable si se enfatiza el apoyo personal a los estudiantes como ocurre en los programas presentados.

Otro aspecto importante es la evaluación de los programas, en el caso del PIU “Tanto los docentes como el alumnado que participa en las tutorías las valoran positivamente y consideran que la experiencia es relevante, atienden un problema real. La metodología que utiliza la tutoría está bien definida lo que ayuda a los resultados y a la implicación en el desarrollo de la misma” (Aristimuño, 2011, p. 79).

“La ausencia de un sistema de objetivos y metas específicas a lograr por parte de los centros, lo que les impide tener presente un sistema claro y objetivo de evaluación del mismo, ya sea de los aspectos propios de la implementación como de la cuantificación de los resultados que se obtienen. Este hecho adquiere especial relevancia para lograr que el Proyecto cumpla con su cometido de universalizar el Ciclo Básico y abatir el problema de la deserción (Aristimuño, 2011, p. 80).

Son tres los enfoques teóricos desde los que hemos tratado de fundamentar esta línea de trabajo. Una primera aproximación que comparte con las teorías de la autonomía escolar las posibilidades educativas que contienen los centros de enseñanza, pero que desplaza el punto de atención del desarrollo docente a los programas de inclusión, a los que conceptualiza como elementos de innovación (Mancebo y Goyeneche, 2010) con repercusiones en el centro y en el ejercicio docente. Esta línea de trabajo centrada en la dirección que adoptan las políticas educativas gubernamentales, entroncaría con los estudios sobre liderazgo escolar y competencias de aprendizaje (OCDE, 2015), resignificando la vertiente más relacional y colaborativa de los logros escolares (Daly y Finnigan, 2014) en detrimento de la capitalización del éxito profesional docente.

La preocupación por vincular escenarios con instrumentos de intervención forma parte del segundo enfoque que sitúa la representación de la supervisión en ámbitos educativos relacionados con la problemática escolar en la que se contextualiza. Esta perspectiva se enmarcaría en la idea desarrollada por Ball (2006) de legitimación de los discursos a través de los grupos políticos y de conjuntos de políticas que muestran conexión.

Abandono escolar como contexto y política institucional como discurso (Ball, 2006), son principios que servirían de punto de partida para validar las actuaciones de la educación inclusiva en un marco que sobrepasa fronteras nacionales y que forma parte de un contexto más global (Jessop, 2008). Al respecto no resulta difícil trazar paralelismos entre funciones estratégicas que conforman las políticas de inclusión en Uruguay y las

líneas de intervención marcadas por la Unión Europea en la agenda 2020. La involucración multiescala (a distintos niveles y con diferentes interlocutores), las estrategias preventivas de dos tipos, focalizadas y universales y las oportunidades de reintegración configuran un discurso compartido casi en su totalidad por las coordinadas de la educación inclusiva uruguaya.

Cuestión aparte sería la relativa a los efectos de estas políticas (Ball, 2012) en muchos casos asumidas también por agentes internacionales, como la OCDE (2012), organismo en el que la inclusión se erige en el elemento central de las políticas educativas de excelencia y equidad, aunque en gran parte de sus documentos no existe un desarrollo definido de este concepto.

Algunos autores (Rambla, Ferrer, Tarabini y Verger, 2008) conscientes de las disfunciones que presiden las actuaciones de estos actores nos recuerdan la facilidad con la que ponen en tensión sus propias definiciones de términos cada vez más conexiones como la educación y la inclusión. “En esencia, UNESCO y el sistema de Naciones Unidas suscriben y propagan el ideario de la educación inclusiva, mientras que el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico han adoptado acepciones mucho más vacilantes del término”. (Rambla, Ferrer, Tarabini y Verger, 2008, p. 88). En ambas Organizaciones este concepto ha estado muy orientado al capital económico.

En todos estos contextos internacionales, el término inclusión adquiere un valor instrumental tal, que su proyección tiene un sentido claro de legitimidad de las políticas intergubernamentales, y no tanto de búsqueda de la democratización social o de coherencia educativa. Más bien habría un intento de capitalizar los principios de inclusión, universalizando teorías de producción en las que se echa en falta un mayor compromiso educativo tanto a nivel formal como de contenido.

La de la responsabilidad social y el compromiso educativo configuraría la última línea de trabajo en la que enmarcaríamos la propuesta de la inclusión como una herramienta de supervisión desde la que planificar procesos de mejora desde teorías de igualdad y justicia social (Murillo y Hernández-Castilla, 2014; Sandoval, Simón y Echeita, 2012, p. 120). Las políticas de inclusión educativa como un paradigma basado en la igualdad de oportunidades y la justicia educativa.

De manera que la construcción más reciente de la educación inclusiva se asociaría con la cuarta vía de la que hablan Hargreaves y Shirley (2012) en la que la responsabilidad pública en la prestación de servicios educativos constituiría una prioridad para la igualdad y la justicia social por encima de la rendición de cuentas.

### **3. Consideraciones Finales**

El estudio del sistema de inspección de la educación secundaria en Uruguay nos permite constatar la convivencia de dos modelos diferenciados en las estructuras de poder y los procedimientos de gobierno educativo uruguayo. Uno, gestado al amparo de las políticas públicas de protección estatal que ha ido orientando su ámbito de intervención a las reformas educativas a un nivel multidimensional (estructural, curricular, de gestión pedagógica de la diversidad), desde el que se ha forjado un escenario de atención a colectivos vulnerables y con una problemática escolar muy definida. Otro relativo a la *conducción política* y los mecanismos de gobierno que se ha revelado desfasado en el

desarrollo competencial de figuras con funciones directas en el asesoramiento/mediación de programas, docentes y centros, pero sobre todo en la articulación entre órganos y en la consolidación de su desarrollo profesional en todos los niveles de responsabilidad.

A lo largo del trabajo hemos tratado de mostrar las actuaciones de inclusión como un elemento central en los sistemas de gobierno que, como Uruguay han optado por construcciones políticas estatales, diferenciándolas de producciones globalizadas con un claro valor instrumental. A pesar de la convergencia que en algunos casos muestra el sistema uruguayo con las tendencias educativas mundiales, su adscripción a una línea de intervención más social le ha llevado a distanciarse del gestionismo corporativo proclamado por Lizvi y Ringard (2013) y a que podamos hablar de contratendencias en el modelo uruguayo.

El artículo que ha sido elaborado a partir de la idea de la inclusión como una herramienta de control ha intentado identificar, aproximando en cualquier caso, los procesos con los sujetos políticos, invirtiendo los ciclos de formulación y práctica de la política.

## Referencias

- Acedo, C. (2008). Educación inclusiva: superando los límites. *Perspectivas*, 38(1), 5-15
- Acosta, F. (2011). *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*. Buenos Aires: UNESCO.
- Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas, *Educar*, 49(1), 13-27.
- Aguerrondo, I. y Vezub, L. (2011). Asesoramiento y desarrollo profesional de los docentes: procesos clave del liderazgo efectivo para la mejora de la escuela. En J. MacBeath y T. Townsend (Eds.), *International Handbook of Leadership for Learning* (pp. 691-715). Nueva York: Springer.
- Alonso, C. (junio, 2011). El FPB bajo la lupa: desentrañando la implementación de una política de inclusión educativa en dos centros de Montevideo. Ponencia presentada en la *X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales*. Universidad de la República, Montevideo.
- Aristimuño, A. (2011). La inclusión como objetivo ante el fracaso escolar en la Secundaria básica de Uruguay. En *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 5(2), 59-81.
- Ball, S. (2006). *Education policy and social class: the selected works of Stephen J. Ball*. Londres: Routledge.
- Ball, S.J. (2012). *Global education policy: austerity and profit*. La Laguna: Publicaciones Institucionales.
- Ball, S.J. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública* Londres: Internacional de la Educación.
- Capano, G. (2011). Government does its job, at least in higher education. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642.
- Carrillo Figueroa, C. (2010). *Supervisión educativa en Chile. Avances y desafíos*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Carron, G. y De Grauwe, A. (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París: IPE-UNESCO.

- Cortés Arese, R. y Lorente Lorente, A. (2011). La supervisión en América Latina ante las metas educativas de 2021, propuestas por la OEI. *Revista Iberoamericana de Educación*, 57(1), 1-10.
- D'Avenia, L. (2013). *Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década*, en INEEd. Montevideo: CIDE.
- D'Avenia, L. (2014). Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública. Agenda actual y desafíos a futuro. En L. Harariy (Coord.), *Uruguay +25. Documentos de investigación* (pp. 414-419). Montevideo: Fundación Astur.
- Da Rosa, T. y Mas M. (2013). *Discapacidad y educación inclusiva en Uruguay*. Montevideo: CAinfo
- Daly, A.J. y Finnigan, K.S (2014). Explorando al interior: las redes sociales, la confianza y los líderes de las escuelas de distritos urbanos. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación* 12(4e), 131-161.
- Del Castillo Alemán, G. y Azuma Hiruma, A. (2011). *Gobernanza local y educación. La supervisión escolar*. México: Flacso.
- Del Castillo Alemán, G. y Azuma Hiruma, A. (2012). *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*. México: Flacso.
- Duk, C. (2014). La formación y el desarrollo profesional de los docentes para una educación inclusiva. En A. Marchessi, R. Blanco y L. Hernández (Coord.), *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 61-70). Madrid: OEI.
- Echeita, G. Simón, D., López, M. y Urbina, C. (2013). Educación inclusiva. Sistemas de referencia, coordinadas y vértices de un proceso dilemático. En M.A. Verdugo y R. Schallock (Coords.), *Discapacidad e inclusión. Manual para la docencia* (pp. 308-329). Salamanca: Amarú.
- Fachelli, S. (2012). *Desigualdad y diversidad en América Latina: hacia un análisis tipológico comparado*. Madrid: OEI.
- Fernández Aguerre, T y Mancebo, M.E. (2014). *La políticas de inclusión educativa en Uruguay ¿erosión de la matriz clásica de la arena educativa?* Recuperado de <http://aucip.org.uy/>
- Fernández Aguerre, T. (2010). El peso del origen institucional. Una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Pública*, 19, 1-24.
- Fernández Aguerre, T. y Alonso Bianco, C. (2012). Dos modelos de inclusión educativa: programa de aulas comunitarias y plan de formación profesional básica en Uruguay (2007-2011). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 161-182.
- Fernández Aguerre, T. y Pereda, C. (2010). *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIS.
- Filardo, V. y Mancebo M.E. (2012). *Universalizar la educación media en Uruguay. Ausencia, tensiones y desafíos*. Montevideo: CSIC.
- Fryer, R. y Dobbie, W. (2013). Getting beneath the veil of effective schools: evidence from New York city. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 28-60.
- Fullan, M. (2002). *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa*. Madrid: Akal.
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2012). *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.
- INEEd (2014). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*. Montevideo: INEEd.

- Jessop, R. (2008). *El futuro del estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Kehm, B. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior*. Barcelona, Octaedro.
- Kehm, B. (2012). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona: Octaedro.
- Lanzaro, J. (2004). *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Chile: Cepal.
- López Rupérez, F. (abril, 2013). Liderazgo de la dirección y autonomía escolar, en Europa en las aulas. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de innovación pedagógica de Attendis*. Universidad de Málaga. Málaga.
- López, N. y Sourrouille, F. (2013). Desigualdad, diversidad e información. En M. Kisilevsky y E. Roca (Coords.), *Indicadores, metas y políticas educativas* (pp. 81-94). Madrid: OEI.
- Maassen, P. (2012). Cambios en la configuración de la gobernanza. Una interpretación de la introducción de nuevas estructuras de gestión en la educación superior. En B. Kehm, (Comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (pp. 99-132). Barcelona: Octaedro.
- Madonar Pardinilla, M.J. (2006). Inspección y asesoramiento: el difícil equilibrio entre el control y la colaboración. *Revista Avances en Supervisión Educativa*, 2, 56-78.
- Mancebo, M.E. (2011). Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur. Una mirada al contenido de programas educativos seleccionados (2005-2010). *Política Educativa*, 3(1), 1-17.
- Mancebo, M.E. (2012a). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 93-118.
- Mancebo, M.E. (2012b). *La gestión de la inclusión educativa en Uruguay: un desafío multidimensional*. Recuperado de <http://www.fhuce.edu.uy/>
- Mancebo, M.E. (2013). Pensando lo público: los desarrollos de la Ciencia Política sobre Estado y Políticas Públicas en Uruguay (1987-2012). *Debates*, 7(3), 9-30.
- Mancebo, M.E. y Goyeneche, G. (mayo, 2010). Las políticas de inclusión educativa: entre la inclusión social y la innovación pedagógica. Comunicación presentada en *Jornadas de la Facultad de Ciencias Sociales*. Universidad de la República. Montevideo.
- Mancedo, M.E. Carneiro, F. y Lizbona, A. (2014). La educación: ¿un “outsider” de la protección social? Un análisis a partir de las políticas de inclusión educativa en Uruguay (2005-2013). *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 4(2), 295-323.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridacion of educational policies around “post-bureaucratic” models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 71-84.
- Marrero, A. y Cafferatta, G. (2008). Educación, estado y política en Uruguay: del imaginario estatista al ascenso de los corporativismos. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 187-206.
- Martínez Rizo, F. (2013). Los indicadores educativos y su construcción: ¿qué esperar y qué cuidar? En M. Kisilevsky y E. Roca. (Coords), *Indicadores, metas y políticas educativas* (pp. 31-47). Madrid: OEI.
- Mathis, W.J. (2009). After five years: Revisiting the cost of the no child left behind act. En J.K. Rice y C.F. Roellke (Eds), *The costs of accountability: implications of high stakes education policies for resources and capacities* (pp.197-224). Charlotte, N.C: Information Age publishing.

- Moreno, L. (2014). *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*. Madrid: Catarata.
- Murillo, F.J. y Hernández-Castilla, R. (2014). Liderando escuelas justas para la justicia social. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 3(2), 13-32.
- Murillo, F.J. y Krichesky, G.J. (2015). Mejora de la escuela: medio siglo de lecciones aprendidas. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(1), 69-102.
- OECD (2012). *Equity and quality in education supporting disadvantaged students and schools*. París: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Education policy. Outlook 2015. Making reforms happen*. París: OECD Publishing.
- Peters, S. (2012). ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 239, 102-121.
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes*. Buenos Aires: Santillana.
- Rambla, X.F., Ferrer, A., Tarabini, A. y Verger, A. (2008). La educación inclusiva frente a las desigualdades sociales: un estado de la cuestión y algunas reflexiones geográficas. *Perspectivas*, 38(1) 81-97.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas Educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why: Best evidence synthesis iteration (BES)*. Crown: Ministry of Education.
- Rumberger, R. (2004). What can be done to reduce dropout rates? En G.Orfield (Ed.), *Dropouts in America. Confronting the graduation rate crisis* (pp. 67-98). Boston, MA: Education Press.
- Sandoval, M., Simón, C. y Echeita, G. (2012). Análisis y valoración crítica de las funciones del profesorado de apoyo desde la educación inclusiva. *Revista de Educación*, 358, 117-137.
- Tarabini Castellani, A. y Bonal Sarró, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- Terigi, F.P. (2013). *La inclusión como problema de las políticas educativas*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Terigi, F.P. (2015). *La inclusión en la escuela media ante la persistencia del modelo escolar tradicional*. Buenos Aires: SITEAL.
- Terigi, F.P. y Vaillant, D. (2010). *Segmentación urbana y educación en América latina. El reto de la inclusión escolar*. Madrid: OEI.
- UNESCO (2012a). *Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. Los jóvenes y las competencias*. París: ONU.
- UNESCO (2012b). *Oportunidades perdidas: El impacto de la repetición y de la salida prematura de la escuela. Compendio Mundial de la Educación*. Quebec: UNESCO.
- Vezub, L. y Alliaud, A. (2012). *El acompañamiento pedagógico como estrategia de apoyo y desarrollo profesional de los docentes noveles. Aportes conceptuales y operativos para un programa de apoyo a los docentes principiantes de Uruguay*. Montevideo: OEI.
- Watkins, C. (2010). *Learning, performance and improvement*. Londres: International Network for School Improvement.
- Wikeley, F. y Murillo, F.J. (2005). Effective school improvement: An introduction. *School Effectiveness and School Improvement*, 16(4), 355-358.

## La Visita de Inspección, su Función Malherida

### The Inspection Visit, its Badly Hurt Function

Alexandre Camacho Prats \*

Universitat de les Illes Balears

Este artículo nace a partir de una investigación cualitativa y hermenéutica implementada en las Islas Baleares (España) durante tres cursos, que incluye un estudio empírico sobre las funciones y quehaceres de los supervisores. Para ello, se desarrolló un estudio de casos con entrevistas en profundidad a inspectores baleares, contrastándolo con grupos de discusión con directores. Los resultados del estudio indican que los inspectores no realizan como se espera la acción pedagógica en el aula, evaluando y asesorando a docentes y directivos. En consecuencia, la visita de inspección, entendida como su atribución estrella, queda deslucida. El estudio concluye que urge una revisión de sus funciones y quehaceres para que ambos estén alineados en un cometido más evaluador, y sugiere una revisión de la visita al aula para que ésta contribuya a la mejora educativa.

**Descriptor:** Inspección educativa, Supervisión escolar, Visita de inspección, Evaluación, Calidad educativa.

This paper stems from a qualitative and hermeneutic investigation implemented in the Balearic Islands (Spain) for three courses, which includes an empirical study concerning the functions and tasks of supervisors. To do this, a case study was applied with deep interviews to inspectors as well as focus groups with school principals were implemented to contrast what inspectors said. The results of the study indicate that inspectors do not perform pedagogical action in the classroom as they are expected, evaluating and advising teachers and principals. Consequently, the inspection visit, understood as the star attribution of these officials, is lacklustre and reduced to a minimum. The study concludes that it urges a review of inspectors' functions and tasks so that both are aligned in a more evaluator and advisor task, for which a necessary revision of the importance of classroom visitation stands so that it can contribute to improving educational quality.

**Keywords:** School inspection, School supervision, Inspection visit, Evaluation, Educational quality.

*La investigación fue una Tesis doctoral defendida en 2014 y titulada Funciones y quehaceres de los inspectores de Educación en Baleares. Un estudio de casos, dirigida por los doctores Serafín Antúnez y Patricia Silva en la Universitat de Barcelona. Con esta tesis, pionera en Baleares sobre la Inspección educativa, su autor obtuvo la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad, y ganó el Premio Extraordinario de Doctorado.*

---

\*Contacto: alexcprats@hotmail.com

ISSN: 1696-4713  
www.rinace.net/reice/

Recibido: 18 de marzo 2015  
1ª Evaluación: 1 de junio 2015  
2ª Evaluación: 3 de julio 2015  
Aceptado: 12 de agosto 2015

## Introducción

Tradicionalmente, la Inspección educativa ha sido una institución de reconocido prestigio que ha velado por la mejora no sólo de la calidad de la enseñanza, sino de todo el aparato que conforma la educación. Son numerosos los inspectores (tal como se denomina en España a los supervisores escolares o de educación; con este nombre deseamos que queden agrupados tanto inspectores e inspectoras, supervisores y supervisoras para evitar engorrosas fórmulas de uso del género que no contemplamos, tales como supervisor/a, el/la inspector/a, etc.) que lograron trasladar el verdadero halo pedagógico y organizativo a escuelas, colegios e institutos, pues desde la atalaya de su saber científico y su experiencia previa como docentes (muchos, también, como directivos) supieron ayudar a los maestros, profesores y equipos directivos a ser mejores profesionales en pro de la mejora de la calidad educativa que recibían los discentes.

No obstante, en España desde hace varios años la literatura científica y el propio colectivo de inspectores de educación (sindicatos, agrupaciones, etc.) apuntan que existe cierta crisis de identidad en el seno de la institución, pues hay indefinición de funciones y atribuciones, y la inspección de la enseñanza está en constante tela de juicio.

## 1. Fundamentación Teórica

En el actual panorama español, el artículo 27 de la vigente Carta Magna de 1978, en el apartado octavo, establece que “los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”. Nos encontramos, pues, ante un fundamento jurídico de la inspección al más alto nivel posible, ya que la propia Constitución recoge este precepto.

La historia y esencia de la Inspección educativa está condicionada por la propia del sistema educativo, así como éste lo está del sistema social en el que se ha forjado. Asimismo, los inspectores han gozado históricamente de unos conocimientos y una posición privilegiada que les ha posibilitado intervenir y moldear en gran medida el sistema educativo, y con él, el sistema social.

No obstante, la vertiginosa colección de leyes orgánicas educativas que se han sucedido desde el vigente período constitucional democrático, hecho extraordinariamente acentuado en los últimos años (sólo desde el año 2000 llevamos ya tres leyes (LOCE, 2002; LOE, 2006; LOMCE, 2013) y parece que vamos hacia la cuarta) no ha contribuido, con tanto cambio constante, a asentar un modelo claro y pertinente de inspección educativa. Además, con la descentralización autonómica, se crearon organismos e institutos de la Administración educativa que han ido asumiendo funciones y actuaciones que históricamente han sido coto privado de los inspectores, especialmente en materia evaluadora y asesora.

Los datos que arrojan los organismos nacionales e internacionales de evaluación de sistemas educativos, fundamentalmente a partir de las pruebas PISA, PIRLS y TIMSS, remarcan carencias alarmantes de nuestro sistema educativo, tales como el abandono escolar prematuro cercano al treinta por ciento, una muy cuestionada eficiencia y eficacia de los recursos humanos y económicos invertidos en educación, la escasa o nula profesionalización de la función directiva, una urgente revisión de la formación del

profesorado o unos niveles competenciales de alumnado francamente mejorables, por citar algunos casos.

Con este escenario, nos encontramos ante una evidente y necesaria mejora no sólo de la gestión de la inversión económica y su uso eficiente, sino también en la organización y gestión de los centros docentes, en los conocimientos científicos y métodos didácticos del profesorado, en el compromiso saludable y decidido que este colectivo docente debe tener con la enseñanza y en la transferencia del proceso educativo en resultados óptimos y aprovechamiento efectivo –moral y académico– por parte del alumnado.

En este último punto crucial, que trata la relevancia de la acción pedagógica y organizativa que efectúa el profesorado y los miembros de los equipos directivos de las escuelas, colegios e institutos, es cuando –a criterio nuestro– debe jugar un papel destacado una institución tan digna como histórica como es la Inspección educativa, que tradicionalmente ha sido un eje fundamental en nuestro sistema educativo y que necesariamente tiene que redefinir su papel para continuar contribuyendo eficazmente en la mejora de la educación y, como consecuencia, de la sociedad.

Los inspectores de educación, buenos conocedores de la realidad educativa, son funcionarios de un Cuerpo especial con el rango de autoridad pública, que tienen unos objetivos marcados por la Administración, con unas funciones definidas y unas atribuciones claras para llegar a alcanzar sus metas, con un denominador común: velar por la mejora de la calidad del sistema educativo.

Somos conocedores de que hay muchos factores determinantes en la vida de los centros educativos que pueden resultar cruciales para que la educación que se administra sea mejor; entre otros, destacamos el entorno familiar del alumnado, las amistades, los métodos didácticos y la implicación del profesorado, las actitudes y aptitudes del educando, el currículo, el proyecto educativo y el ideario del centro, el liderazgo pedagógico de la dirección, etc., y sin duda, también, los inspectores. Unos profesionales altamente cualificados que deben responder a unos requerimientos definidos y ambiciosos.

El influyente informe de la UNESCO conocido como “La educación encierra un tesoro”, coordinado por Delors (1996) establece en su apartado dedicado a la calidad del personal docente que una de las medidas a tomar, entre otras, es el control de la actividad docente por parte de los inspectores. A tal efecto, indica lo que sigue:

*La inspección ha de ofrecer no sólo la posibilidad de controlar el rendimiento del personal docente, sino también de mantener con él un diálogo sobre la evolución de los conocimientos, los métodos y las fuentes de información. Conviene reflexionar sobre los medios de identificar y premiar a los buenos docentes. Es indispensable evaluar de forma concreta, coherente y regular lo que los alumnos aprenden. Y conviene insistir en los resultados de aprendizaje y en el papel que desarrollan los docentes en la obtención de estos resultados.*  
(Delors, 1996, p. 165)

Desde los antecedentes medievales de la institución inspectora hasta la génesis oficial de la inspección profesional (establecida en el Real Decreto de 30 de marzo de 1849, promulgado por la reina Isabel II y firmado por el ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas Juan Bravo Murillo, que se inspiró en el artífice de la inspección profesional, Antonio Gil de Zárate), el talante de estas razones suficientemente justificadas exigen la necesidad de la supervisión de la que habla Delors (1996). Las

palabras de Gil de Zárate, cuando expone la necesidad de inspectores para conocer y mejorar la enseñanza todavía son reveladoras:

*Pero algo faltaba todavía para que la instrucción primaria recibiese el impulso constante que necesita, y para que las medidas dictadas en su favor no quedasen reducidas a meros e ineficaces proyectos. Esta necesidad la satisfizo el Real decreto de 30 de marzo de 1849 creando a los inspectores.*

*Si en todos los ramos del servicio público son convenientes estos funcionarios, en instrucción pública son indispensables. Sin ellos, la Administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar: la ignorancia y la desidia se apoderan de todo, y todo lo paralizan, todo lo destruyen. Las autoridades no tienen tiempo para vigilar por sí solas tan gran número de establecimientos, y menos para entrar en la infinidad de pormenores que esta vigilancia exige. Carecen además de los conocimientos especiales que se necesitan para observar muchas cosas que solo se descubren con los ojos perspicaces de personas facultativas y acostumbradas a esta clase de indagaciones. Por otra parte, el olvido de las administraciones engendra la incuria en los encargados de los establecimientos. Cuando saben que sus faltas no han de ser observadas ni conocidas, pierden todo interés, todo celo, y se adormecen en la seguridad de que su abandono ha de quedar impune. Por el contrario, si el Gobierno vigila, si posee medios de saber las faltas para aplicar la enmienda o el castigo, si mantiene una continua alarma en cuantos deben servirle y ayudarle, desaparece la inercia, nace la actividad, la emulación, y se entra en una senda de progresivas mejoras. (Gil de Zárate, 1995 [1855], pp. 299-300. Negrita señalada por el autor).*

Muchos son los autores que han afirmado la importancia de la visita de inspección, desde autores clásicos (Gil de Zárate, 1995; Nérici, 1975; Serrano de Haro, 1950) hasta las aportaciones más actuales, lideradas por Soler Fierrez (2012, 2013), que se ha postulado como un referente en el tratamiento académico y divulgativo de la relevancia de la visita de inspección. De ahí que, ante tanta literatura de calidad que marca el camino pertinente para el adecuado desarrollo de esta atribución estelar de los inspectores, la realidad burocrática parece no ser un reflejo de lo que los académicos indican alto y claro que debiera ser. En las páginas que siguen desarrollamos el método de investigación implementado para conocer de primera mano el estado de la cuestión sobre la visita de inspección.

## 2. Objetivos y Método

Ante esta situación, se nos presentaba una dicotomía que queríamos entender mejor: por una parte, la Inspección educativa es la institución encargada de velar por la mejora de la calidad educativa, con funciones evaluadoras, controladoras, supervisoras, asesoras e informadoras; por el otro, tenemos elementos suficientes para valorar que la inspección de la enseñanza no funciona como todos quisiéramos. Así pues, unos primeros interrogantes fueron el hilo conductor del inicio de la investigación que nos llevó a saber de primera mano datos concluyentes sobre la práctica profesional de los inspectores, entendidos como agentes posibilitadores de la mejora educativa en los centros docentes:

- ¿Qué hacen los inspectores de educación?
- ¿Cuáles son sus metas?
- ¿Están realmente formados para ejercer esta profesión?
- ¿Realmente los inspectores dedican el tiempo y los recursos para priorizar las funciones en sus quehaceres diarios?

- ¿Facilita la Administración, con los planes y normativas legales, la eficacia y eficiencia de la función inspectora?
- ¿Hay distancia entre las funciones asignadas en la normativa y las tareas diarias?
- ¿Qué y cómo trasciende la acción inspectora en la vida de los centros docentes?
- ¿Qué valor le otorga el profesorado y la dirección de los centros a las finalidades, funciones y tareas de los inspectores?
- ¿Están realmente cargados de multitud de trabajos poco posibilitadoras del verdadero propósito que tienen a nivel pedagógico?
- ¿Hasta qué punto son determinantes los inspectores en la consecución de la mejora de la calidad educativa?
- ¿Debe mejorar la acción inspectora?
- ¿Cómo?

Estas y otras preguntas nos han ayudado a tejer la investigación sobre la práctica profesional de los inspectores de educación, funcionarios de una institución que tradicionalmente ha gozado de una larga, fructífera e incidente repercusión en la mejora de la enseñanza y que antaño vivió épocas de gran prestigio profesional, mientras que actualmente sufre una crisis de identidad, dado que en nuestra compleja sociedad –inmersa en una profunda crisis social, cultural, económica y moral– la Inspección educativa está cuestionada como institución necesaria y capaz de garantizar la mejora y la calidad educativa, con críticas recibidas tanto desde los propios centros docentes y la comunidad educativa como desde la misma institución inspectora.

Por todo lo que antecede, nuestro objetivo principal fue analizar las funciones y los quehaceres de los inspectores entendidos como agentes posibilitadores de la mejora de la calidad educativa. Es decir, queríamos conocer de primera mano el modo en que los inspectores realizan su cometido profesional y contrastar sus aportaciones con las de los máximos responsables de los centros docentes: los directores. En consecuencia, planteamos un estudio (el primero de este tipo en Baleares) dirigido a conocer qué hacen los inspectores y cómo su actividad profesional puede ser de naturaleza beneficiosa para los centros docentes.

Para lograr nuestro propósito, implementamos una amplia investigación desarrollada durante tres cursos académicos desde el 2011-2012, que incluye un estudio empírico de carácter cualitativo y hermenéutico determinado en un estudio de casos. Nos interesaba lograr y cubrir pertinentemente los objetivos de la investigación y apostamos, en primera instancia, por conocer de primera mano las impresiones de los inspectores sobre su actividad profesional, sobre todo porque habíamos estudiado los problemas de la Inspección como órgano altamente técnico, profesional e independiente.

Tras las solicitudes oficiales pertinentes a distintas instancias para informar de nuestra investigación y pedir acceso a las diferentes fuentes, visitamos personalmente las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza (ésta última isla pitiusa incluye la demarcación Ibiza-Formentera) en las que se administra el servicio de Inspección y procedimos a realizar las entrevistas, con un total de veinte inspectores entrevistados. De esta manera, tras

haber consultado los autores de relevancia que han estudiado la técnica de la entrevista en profundidad, pudimos realizarlas a la práctica totalidad de los inspectores en activo (sólo uno declinó la invitación a participar en el estudio). También recurrimos a algunos inspectores recientemente retirados, bien por jubilación o por haber asumido durante muchos años la función inspectora accidental, ya que son grandes concedores de la Inspección educativa y, por tanto, fuentes potencialmente muy interesantes para este estudio.

En segunda instancia, para contrastar lo aportado por los inspectores, planteamos el segundo colectivo profesional, conformado por veintitrés directores de centros docentes de Educación Infantil, Primaria, Educación Secundaria Obligatoria (ESO), Formación Profesional (FP) y Bachillerato –fundamentalmente, directores de escuelas y de instituto–, que participaron en cuatro grupos de discusión. Para proceder a seleccionar el grupo de directores participantes en los grupos de discusión, escogimos una muestra intencional de máxima variación. Su utilidad radica en la posibilidad de contar con un abanico de personas suficientemente amplio, que gozasen de dilatada experiencia en la dirección de centros y, en consecuencia, suficientes contactos con inspectores para poder valorar su práctica profesional supervisora. Para seleccionar la muestra intencional de directores, realizamos dos acciones distintas:

- Por una parte, contactamos con las asociaciones de directores más representativas de las Islas Baleares, tanto de Infantil y Primaria como de Secundaria. Los presidentes de ambas asociaciones nos facilitaron mucho la selección de miembros de los dos primeros grupos, que accedieron voluntariamente.
- Por otra, ante la necesidad de disponer de más efectivos para desarrollar los otros grupos de discusión restantes, tuvimos que acceder a otros directores por nuestra cuenta, mediante la técnica de la muestra de la bola de nieve (Maykut y Morehouse, 1999, p. 68), mediante la cual un participante nos conduce a otro como si de una bola de nieve se tratase. Esta técnica nos funcionó muy bien, pues pudimos agrupar a distintos directores que también participaron en el estudio.

En total, pudimos reunir a cuarenta y tres personas informantes, entre inspectores y directores, tal como reflejamos de manera detallada en el cuadro 1.

Cuadro 1. Fuentes personales del estudio empírico

<b>ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD</b>	Inspectores de Baleares en activo: 14
	Inspectores de Baleares retirados: 6
	Total Inspectores: 20
<b>GRUPOS DE DISCUSIÓN</b>	Grupo 1 (Directores escolares): 5
	Grupo 2 (Directores escolares): 6
	Grupo 1 (Directores de instituto): 6
	Grupo 2 (Directores de instituto): 6
	Total Directores: 23

Fuente: Elaboración propia.

El estudio empírico conjugó diferentes técnicas y fuentes, ya que de este modo podíamos acceder a diversas fuentes, contrastar los argumentos y, posteriormente, llegar a resultados y conclusiones. Adicionalmente, como se ha indicado previamente, completamos nuestra información con nuestras notas de campo, como valiosas fuentes

documentales de primer orden. En la figura 1 se puede apreciar el conjunto de técnicas utilizadas para la obtención de los datos.



Figura 1. Técnicas utilizadas para la recogida de datos en el estudio empírico

Fuente: Elaboración propia.

Una vez retornadas todas las transcripciones de las entrevistas y grupos de discusión, para que mantuviesen la validez otorgada por los informantes –que conservan el anonimato más escrupuloso en todo el estudio– para proceder a analizar toda la documentación aportada por las fuentes personales hicimos uso de Atlas.ti, una potente herramienta de análisis cualitativo de datos, que nos resultó de gran utilidad para codificar los datos en tres niveles de análisis y reducir de este modo los datos desde unidades de significado hasta metacategorías; es decir, procedimos desde las unidades de significado, progresivamente, hasta el primer grado (códigos). A partir de éstos, pudimos alcanzar el segundo nivel de análisis (categorías) y, finalmente, conseguimos el tercer y último nivel: la formación de las metacategorías o núcleos temáticos.

Para proceder con el estudio de casos, nos documentamos y basamos sobre en las aportaciones de autores de referencia (Ballester, 2004; Bernal, 2000; Coller, 2005; Gil, 1994; Goetz y Lecompte, 1988; Latorre, Del Rincón y Arnal, 1996; McMillan y Schumacher, 2007; Pérez Serrano, 1994; Rodríguez, Gil y García, 1999; Sandín, 2003; Stake, 2005).

De esta manera, diseñamos un proceso metodológico siguiendo el modelo de las fases planteadas por Rodríguez, Gil y García (1999) y Ballester (2004), tal y como refleja la figura 2, desde la planificación inicial hasta la presentación del informe escrito.

Durante todo el proceso de planificación, implementación, obtención y tratamiento de los datos obtenidos, hemos seguido unos necesarios criterios de fiabilidad y rigor científico que le otorgan la validez exigida, entendida como verdad. En efecto, Sandín (2003, p.187) cita a Scheurich (1996) cuando sostiene que:

*La validez, como sinónimo de verdad, como verdad construida, como verdad interpretada, consensuada, signifique lo que signifique, se convierte en la línea divisoria, el criterio límite que establece la legitimidad, aceptación o fiabilidad de los trabajos de investigación.*

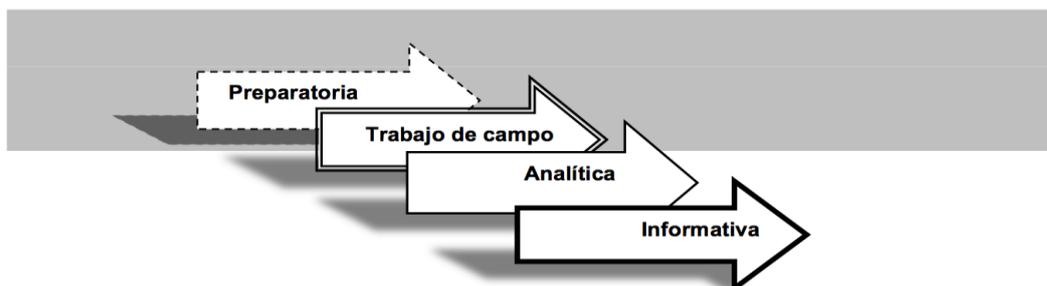


Figura 2. Fases del proceso metodológico cualitativo según Rodríguez, Gil y García (1999) y Ballester (2004)

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, hemos adoptado los cuatro criterios de rigor (Guba, 1981): valor de verdad, aplicabilidad, consistencia y neutralidad, para mostrar la validez y autenticidad de la investigación.

### 3. Resultados

El estudio proyectó numerosos resultados. En relación con la visita de inspección, podemos establecer lo que sigue en los siguientes apartados:

#### a) *Prácticas profesionales*

Sobre este aspecto, los resultados apuntan que la visita de inspección queda desvirtuada de su verdadera esencia, prácticamente reducida al despacho puntual sólo una o dos veces en un curso con la dirección del centro, bien telefónicamente o en el despacho mismo de la Dirección, sin que podamos apreciar un impacto verdadero y normalizado de la visita en el aula. Este hecho queda suficientemente denunciado por la práctica mayoría de fuentes personales, tanto directores (que se quejan sonoramente) como inspectores, que valoran muchísimo la visita al aula y la llegan a calificar de «esencial, básica y fundamental». El lamento de muchos inspectores sobre la falta de tiempo por tener que atender otros trabajos y la carga de trabajo que impide efectuar su cometido pedagógico adecuadamente mediante esta atribución nuclear tan importante también es notoria.

#### b) *Percepciones sobre la Inspección*

Mientras que los inspectores valoran su acción como «esencial, un factor de calidad», y afirman que su actividad es «relevante», consideran que el profesorado desconoce o no tiene una buena impresión sobre las tareas que hacen como inspectores. En cambio, los inspectores creen que los equipos directivos, en general, «valoran positivamente» el trabajo llevado a cabo por la Inspección, ya que los ven «útiles» y los consideran un «referente». Sin embargo, el colectivo de directores es prácticamente unánime y rotundo con la percepción que tiene de las funciones y los quehaceres de los inspectores como agentes de mejora de los centros. Dicen bien alto y claro que los inspectores no inspeccionan, que no entran en las aulas a comprobar el estado de la enseñanza y que no están en contacto con la escuela como se espera de un colectivo como éste. La valoración generalizada es que el inspector es un burócrata alejado de la realidad escolar, una figura

que no contribuye a la mejora efectiva de la enseñanza. Incluso, algunos directores afirmaron que si la Inspección desapareciera, nadie lo notaría en los centros.

c) *Propuestas de mejora*

Queda patente, en ambos colectivos, que el inspector debería «ser pedagogo», o «maestro», un «especialista en didáctica y en programación educativa, porque tiene que inspeccionar al respecto». Algunos directores mostraron una actitud de incredulidad y sorpresa al saber que muchos inspectores no tienen formación universitaria relacionada con la Pedagogía y que sólo son licenciados en cualquier otra disciplina. La voz de muchos directores apunta a la idea de que los inspectores deben «tener más contacto con los profesores para que su trabajo sea como es debido, relacionado con el trabajo pedagógico», y reclaman que «deben estar más en contacto con la escuela», criticando que «no pueden venir una vez o dos al año, y a veces ni eso». Asimismo, el colectivo de inspectores exige poder disfrutar de un marco más bueno para desarrollar las funciones propias en condiciones más idóneas, para poder hacer más y mejores visitas en el aula con el profesorado, y poder incidir en la mejora de los centros y del aprendizaje del alumnado.

d) *Funciones*

La función que queda relegada a un lugar excesivamente abandonado, al tiempo que es valorada como la más importante para la mayoría de inspectores y directores, es la función de evaluación, a fin de que pueda «terminar en un plan de mejora». Hay inspectores que admiten que «la Inspección ya no es lo que era», que hay «crisis en la Inspección» y que «está perdiendo terreno». Incluso los hay que critican injerencias por parte de responsables políticos en las funciones propias que tienen encomendadas y que admiten que, aunque no es una función oficial establecida en la ley, hacen mucha mediación y arbitraje.

e) *Competencias profesionales:*

La necesidad de disfrutar de experiencia y evaluación positiva en el ejercicio de cargos directivos, especialmente de director, es muy recurrente. Asimismo, es prácticamente unánime la voz de inspectores que reclaman competencias relacionadas con «la didáctica, con teoría del currículo, en organización y gestión de centros educativos y en trabajo colaborativo». El manifiesto de un director que recuerda con gratitud la acción profesional de un inspector —ya jubilado— con este perfil pedagógico y humano resulta muy interesante y a la vez revelador, dado que los mismos directores valoran muy positivamente que un inspector tenga el perfil de inspector pedagogo. Este director escolar mencionado dice literalmente:

*Yo creo que los inspectores deberían ser personas pedagógicamente muy bien preparadas, es mi impresión. Nosotros hemos tenido un inspector así y hablábamos de Pedagogía, que es una herramienta que se debería tratar mucho en la escuela. Hasta su llegada, yo veía al inspector como un controlador, un fiscalizador. Pero este inspector, que es pedagogo, hacía perfectamente su trabajo, nos ayudaba. Y lo notábamos mucho.*

## 4. Discusión y Conclusiones

Una de las conclusiones más claras es que la actividad profesional de los inspectores queda deslucida e infrautilizada. Hay contrastes evidentes y notables choques entre tres fuerzas (la teoría de los autores académicos de referencia, la normativa que regula la

acción inspectora y los verdaderos quehaceres diarios de los inspectores en su cometido profesional), que tal como se expresa en la figura 3, deberían ir acompañadas y adecuadamente articuladas.

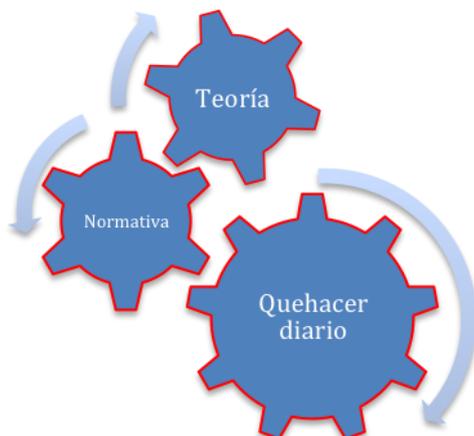


Figura 3. Acompasamiento ideal entre la teoría, la normativa y el quehacer diario de los inspectores

Fuente: Elaboración propia.

Es decir, no observamos correspondencia entre lo que estipulan los autores de referencia (Antúnez, 2009; Antúnez y Silva, 2013; López del Castillo, 2013; Martín Rodríguez, 2011; Ramírez Aísa, 2000, 2003; Soler Fírrrez, 2012, 2013) y lo que encomienda la normativa como verdadero quehacer de los inspectores con el ejercicio de las sus funciones y atribuciones para ayudar a mejorar verdaderamente los centros docentes que han de inspeccionar.

La mayoría de los inspectores creen que la visita es esencial para conocer e informar, y para contribuir a la mejora de los centros educativos. De hecho, en el fundamento teórico de la investigación dejamos patente que los autores de referencia lo atestiguan, al tiempo que históricamente se ha concebido la inspección mediante la visita a los centros. El sentido esencial y primero de la creación, en 1849, del Cuerpo de inspectores profesionales de primera enseñanza obedecía, sin duda, a la necesidad de supervisar la actividad de los maestros para conocer de primera mano su actividad educadora, controlar el cumplimiento de las disposiciones legales en los establecimientos educativos, promover la mejora y el progreso social. En este sentido, y en clara referencia al título de este artículo, si la visita no responde a su verdadero cometido pedagógico y organizativo para que el supervisor pueda evaluar y orientar al profesorado para que éste consiga mejores logros con su alumnado, la función clave de dicha visita queda prácticamente mitigada, malherida y vulnerada.

Los inspectores revelan que hacen muchas tareas y variadas «que indica el plan de actuación» y que actúan «a instancia de parte y oficio». Sin embargo, reconocen que la falta de tiempo, la cantidad de centros que han de supervisar, la atención preferente a las incidencias que exigen su atención inmediata (mediación, en muchos casos), así como tener que atender actuaciones procedentes de exigencias políticas —algunas con más corte ideológico que didáctico, según dicen— procedentes de responsables de la Administración educativa está propiciando que la frecuencia y asiduidad con que querrían hacer visitas pedagógicas hayan decrecido exponencialmente. Exponen que las

tareas incidentales «ocupan mucho tiempo en nuestra agenda» al tiempo que «empañan o reducen las demás».

Este desvío de actuaciones de corte pedagógico en los centros docentes ha sido notablemente percibido por los directores, que manifiestan de forma generalizada que la presencia de los inspectores en los centros es escasa y muy puntual. Además, los directores también sostienen que las insuficientes visitas que reciben quedan habitualmente limitadas a los despachos de los directivos, sin que se aprecien visitas al aula de manera normalizada y frecuente para supervisar la práctica docente. Asimismo, los directores piden de manera generalizada que los inspectores realicen visitas de inspección en el aula del profesorado para la mejora de la organización escolar.

El hecho más relevante y notorio de todo esto es que la visita, que históricamente ha sido el rol estelar de los inspectores, ahora se ve malherida, maltratada y reducida a la mínima expresión, a pesar de que los mismos directores la reclaman y los propios inspectores argumentan que es lo que querrían hacer más a menudo y mejor.

En consecuencia, concluimos que la función más valorada y considerada como la más importante y necesaria para los inspectores es la evaluación, que es considerada como «la función primordial», «imprescindible», «la función principal de la Inspección». Exponen que la evaluación debe terminar en una mejora y se erigen como «expertos y autoridad en educación» y «la única autoridad educativa que tiene la potestad de evaluar programas, docentes, centros». Sin embargo, exponen que «la política educativa» ha desviado esta función a otros actores.

Al igual que ocurre con la visita a las aulas, los inspectores defienden la importancia relevante, pero sostienen que la evaluación «queda coja» y que «deberíamos profundizar». Concluimos que los inspectores reclaman más presencia en la función evaluadora, pero se rigen por las pautas marcadas en el plan de actuación de la Inspección, que, tal como dicen «lo hace el político».

Asimismo, podemos concluir que las tareas mejor valoradas son las que suponen un contacto con los profesores para facilitar asesoramiento, mediante acciones variadas, coordinación entre etapas o evaluación docente y directiva. Consideran que es esencial «mirar la programación y ver cómo se aplica, meterse dentro», ya que esto es «la matriz de nuestra profesión, acercarse al profesor, ver cuál es su hoja de ruta y ver cómo lo ejecuta, y a partir de aquí, las tres grandes funciones de supervisión, evaluación y asesoramiento».

Reconocen que las tareas esenciales son «las que más sufren cuando tienes exceso de trabajo, como la visita a los centros, el contacto con la realidad, las visitas a las aulas, la visualización de lo que está pasando realmente en el centro».

Por otra parte, concluimos que los inspectores valoran negativamente atender tareas que los alejan del contacto de los centros, y el exceso de burocracia, provocando que lo que para ellos es una tarea esencial como la visita en el aula se reduzca: «casualmente, esto disminuye cuando tenemos mucho trabajo de despacho» con las «tareas administrativas y mecánicas», consideradas «tediosas» y «poco productivas» porque «nos ocupan mucho tiempo en detrimento de otras actuaciones».

La función inspectora, según hemos podido constatar, está sometida a un exceso de tareas burocráticas y rutinas administrativas que agotan la agenda de los inspectores.

No obstante, también hemos podido conocer que la acción supervisora de estos funcionarios puede resultar determinante en la mejora de los centros docentes. Hemos constatado que los propios inspectores lo creen y que los directores –aunque no manifiestan mayoritariamente un valor positivo porque sostienen que no reciben las visitas que desearían– también ven que los inspectores pueden representar un factor de calidad si realmente pueden hacer lo que realmente deben hacer. La evidencia más clara es que en los grupos de discusión, los directores exigen de manera generalizada que los inspectores acudan a sus centros y que entren en las aulas.

Consiguientemente, podemos concluir que apreciamos incongruencia en la asunción de tareas y funciones en cuanto a los requerimientos que ambos colectivos hacen, dado que están en la misma sintonía y desean poder implementar acciones pedagógicas y didácticas para la mejora de los centros. Concluimos que hay una infravaloración y un provecho escaso del potencial de la Inspección educativa como institución y de los inspectores como agentes de mejora de la calidad educativa porque no tienen un planteamiento apropiado centrado en la mejora sustantiva de la calidad educativa en los centros docentes.

Finalmente, concluimos que es necesario un modelo de Inspección claro y determinado (este trabajo propone uno a raíz de todas las pesquisas de la investigación) que garantice el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, a la vez que asegure el acceso a la Inspección de los mejores, para que asuman esta compleja tarea adecuadamente, ya que es estratégica dentro del sistema educativo. Concluimos que la responsable de ofrecer este modelo, pertinente y diáfano, sin ambigüedades ni superposiciones, es la Administración educativa, que debe ofrecer el marco más adecuado y oportuno para que la Inspección educativa pueda desarrollar plenamente sus funciones y sus quehaceres en beneficio de los centros educativos y del sistema educativo; en definitiva, en provecho de la sociedad.

## Referencias

- Antúnez, S. (2009). La Inspección educativa y la evaluación de la formación permanente de los profesionales de la educación. *Avances en Supervisión Educativa*, 10, 1-6.
- Antúnez, S. y Silva, P. (2013). Presentación. *Educación*, 49(1) 9-11.
- Bernal, C. (2000). *Metodología de la investigación para la administración y economía*. Bogotá: Pearson Educación.
- Coller, J. (2005). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. México: UNESCO.
- Gil de Zárate, A. (1995). *De la instrucción pública en España*. Oviedo: Pentalfa.
- Gil, F. (1994). *Análisis de datos cualitativos. Aplicaciones a la investigación educativa*. Barcelona: PPU.
- Goetz, J.P. y Lecompte, M. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid: Morata.
- Guba, E.G. (1981). Criteria for Assessing the truthworthiness of naturalistic inquiries. *ERIC/ECTJ Annual*, 2, 75-91.

- Latorre, A., Del Rincón, D. y Arnal, J. (1996). *Bases metodológicas de la investigación educativa*. Barcelona: GR92.
- López del Castillo, M.T. (2013). *Historia de la inspección de primera enseñanza en España*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Martín Rodríguez, E. (2011). *Supervisión e inspección educativas*. Madrid: UNED.
- Maykut, P. y Morehouse, R. (1999). *Investigación cualitativa. Una guía práctica y filosófica*. Barcelona: Hurtado.
- McMillan, J.H. y Schumacher, S. (2007). *Investigación educativa*. Madrid: Pearson Educación.
- Nérci, I.G. (1975). *Introducción a la supervisión escolar*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Pérez Serrano, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. I. Métodos*. Madrid: La Muralla.
- Ramírez Aísa, E. (2000). La Inspección en su siglo y medio de historia. En E. Soler Fierrez (Ed.), *Actas del congreso nacional de inspección educativa. 150 años de inspección educativa: la inspección ante el siglo XXI* (pp. 37-53). Madrid: Anaya.
- Ramírez Aísa, E. (2003). *Educación y control en los orígenes de la España liberal*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.
- Sandín, M.P. (2003). *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*. Madrid: McGrawHill.
- Scheurich, J.J. (1996). The masks of validity: a deconstructive investigation. *Qualitative Studies in Education*, 9(1), 49-60.
- Serrano de Haro, A. (1950). *Una función al servicio del espíritu. La inspección de enseñanza primaria*. Madrid: Escuela Española
- Soler Fierrez, E. (septiembre, 2012). Evolución de la visita de inspección a los centros: pasado, presente y futuro. Comunicación presentada en el *XIII Encuentro Nacional de Inspectores de Educación de la Unión Sindical de Inspectores de Educación sobre la actuación inspectora en los centros docentes*. Toledo.
- Soler Fierrez, E. (2013). *La visita de inspección. Encuentro con la realidad educativa*. Madrid: La Muralla.
- Stake, R. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.



## Autoavaliação das Escolas. Reflexão em Torno da Melhoria do Sistema Educativo

### Self-assessment of Schools. Reflection on the Improvement of the Educational System

José Filipe Correia Esteves \*

Universidade da Madeira

O presente artigo reflete sobre o sistema de autoavaliação e o seu potencial contributo na melhoria das práticas educativas. Para tal, efetuamos um estudo de caso único numa escola básica e secundária no concelho de Câmara de Lobos da Região Autónoma da Madeira. Como técnicas de recolha de dados foram aplicadas a entrevista semiestruturada, a observação natural e participante, bem como a análise documental. Para a análise e interpretação dos resultados obtidos foram utilizadas a análise de conteúdo e a triangulação. Constatou-se que a escola em estudo não aplica o modelo europeu CAF (Estrutura Comum de Avaliação), mas possui uma equipa de avaliação interna que faz o todo o tratamento qualitativo e estatístico dos mais variados dados, desde os resultados dos alunos, passando pelo nível de eficiência dos serviços escolares, entre outros. A escola implementa, assim, um sistema aberto e flexível de autoavaliação. No entanto, este sistema de avaliação da escola não permite a deteção dos seus pontos fracos e das suas áreas fortes, que possibilitem a construção de planos de melhoria, pois só assim a escola estaria mais apta a responder ao desafio de uma possível atividade de avaliação externa. Concluimos que, a implementação na escola de um modelo de gestão de qualidade deverá assentar em finalidades, delineadas expressamente, tendo em conta o universo em particular e que seja exequível. Para tal, a escola deve adotar instrumentos de observação e análise que permitam efetivar linhas de diagnóstico para aperfeiçoar práticas e melhorar o sistema educativo.

**Palavras-chave:** Educação, Autoavaliação, Melhoria, Qualidade, Eficácia.

This article reflects on the system of self-assessment and its potential contribution to the improvement of educational practices. To this end, we prepared a single case study in a primary and secondary school in the municipality of Câmara de Lobos in the Autonomous Region of Madeira. The data collection techniques applied were the semi-structured interview, natural and participant observation and document analysis. Content analysis and triangulation were used to analyse and interpret the results. It was verified that the school under study does not apply the European model CAF (Common Assessment Framework), but it has an internal evaluation team that does all the qualitative and statistical processing of various data, from student outcomes, to the level of efficiency of educational services, among others. So the school implements an open and flexible system of self-assessment. However, this school evaluation system does not allow the detection of its weaknesses and its strong areas, which might enable the creation of improvement plans, and ultimately allow the school to be better able to meet the challenge of a possible external assessment. We conclude that the implementation of a quality management model in a school should be based on clearly outlined objectives, which takes into account the school's particular universe and is actually feasible. To this end, the school must adopt observation and analysis instruments that will contribute to a diagnostic that in due course will help perfect practices and improve the educational system.

**Keywords:** Education, Self-evaluation, Improvement, Quality, Effectiveness.

---

\*Contacto: [filipeeste@gmail.com](mailto:filipeeste@gmail.com)

## Introdução

Estando numa nova era de normalização dos sistemas de qualidade, realça-se a importância da existência de normas que têm servido na organização das empresas com o objetivo de melhorar continuamente o seu desempenho em função do “cliente”.

A possibilidade de a escola responder aos novos desafios com que se vê confrontada depende da capacidade de afirmação da sua autonomia e do desenvolvimento de processos inovadores que valorizem a qualidade educativa e contribuam para a transformação gradual dos sistemas educativos. O recurso à autonomia é determinante e depende da forma como se pensa o estabelecimento de ensino e o seu modo de organização interna.

A avaliação das escolas não é algo novo ou fruto dum protagonismo atual do discurso e ação política. Pelo contrário, por sobreviver no campo da educação é alvo de todas as transformações sociais, políticas e tecnológicas, fazendo com que a sua definição e operacionalização sejam adaptadas à realidade de cada momento que a sociedade atravessa.

Deste modo, a reflexão em torno da avaliação das escolas sofre as mutações próprias do campo da educação e por isso, falar de avaliação é ter em conta o tempo e o lugar que define a educação. Assim, todas as escolas deveriam ter um sistema de avaliação dos serviços prestados, bem definido e conhecido por toda a comunidade educativa, com objetivos claros e mensuráveis, conseguindo-se assim melhorias significativas, aumentando a qualidade do sistema educativo.

## 1. Avaliação das Escolas na Melhoria dos Sistemas Educativos

*Olhando a realidade à nossa volta, constatamos um mundo em mudança vertiginosa, mas ansioso por encontrar o sentido das transformações. Um mundo globalizado, tornado bem próximo, mas em que a falta de tempo e a ânsia de prosperidade e de protagonismo nos deixam longe uns dos outros. Um mundo em desenvolvimento, com progressos e retrocessos, em busca do equilíbrio de um desenvolvimento sustentável. Um mundo em que é difícil ter certezas porque tudo parece apresentar-se provisório, complexo, difícil de compreender.*  
(Alarcão e Canha, 2013, p. 11)

Também a escola, sobrevivendo neste mundo caracterizado por profundas transformações, é uma organização complexa, um espaço onde existem relações de poder, de conflito, de negociação, um lugar onde se manifestam interesses, constituída por indivíduos com características próprias (alunos, pais, professores e pessoal não docente).

Segundo Formosinho e Machado (2000) “quando consideramos a mudança no campo da educação, temos que a situar, em primeiro lugar, na sua dimensão social” (p. 17). Desta forma, “a Inspeção, quando exerce o seu controlo ou avaliação em relação às escolas, tem necessariamente de incorporar no seu juízo o contexto em que a escola actua, sendo a Administração da Educação um contexto bastante significativo” (p. 30).

Num processo de avaliação (Formosinho e Machado, 2000) para além de ser indispensável que a escola esteja envolvida nesse processo, deve-se ter em conta a sua identidade preconizada pelas suas características, particularidades, modos de atuação,

dinâmicas, cultura, projeto educativo, evidenciadas pela sua relação com a realidade e suas mudanças e com os vários atores internos ou externos.

No mesmo seguimento, Perrenoud (2002) afirma que “para colocar o *processo de mudança* no centro da atenção colectiva e lembrar que ninguém tem o monopólio da sua regulação” (p. 102) é necessário valorizar as inovações, dar valor às práticas inovadoras identificadas e que possam contribuir para a melhoria da qualidade das escolas.

*Parte-se do pressuposto de que a investigação sobre os efeitos da escola tem contribuído para a produção da igualdade ou desigualdade de oportunidades nos contextos sociais e educativos em que se vive, desde que a investigação da eficácia abandone a tendência para a comparação do desempenho das instituições, dos alunos, e investigue a razão pela qual as escolas fazem a diferença no meio populacional onde se inserem.* (Lima, 2008, pp. 204-205)

Questionando a razão da avaliação das escolas, Miranda (1998) defende que esta deve ser realizada com o objetivo do aperfeiçoamento pedagógico, administrativo e organizativo, processo esse que visa a evolução pedagógica dos estabelecimentos de ensino e a sua eficácia social, como um processo político de desenvolvimento democrático. Neste enquadramento, Nóvoa (1992) acrescenta que no “retrato de uma escola eficaz estão presentes conceitos como autonomia, (...), identidade, imagem, valores partilhados, adesão, coesão, projecto, etc.” (p. 28).

No entanto, nem tudo é pacífico no processo de avaliação, uma vez que existem críticas, nomeadamente por considerarem que a avaliação e a publicação pública dos resultados alimentam um ambiente competitivo entre as escolas. Tal facto pode conduzir ao aprofundamento do elitismo de certas instituições e ao estreitamento do currículo.

Segundo Lima (2002) “avaliação educacional em contexto escolar será, assim, profundamente dependente da natureza das concepções organizacionais de escola e respectivas definições de objectivos, tecnologias, estruturas, processos de planeamento e de decisão, liderança, mudança, etc.” (p. 19). Poderemos associar outros termos, tais como, formação, regulação, monitorização, avaliação, mediação, coordenação, inspeção, entre outros.

Ainda neste âmbito, podemos referir supervisão como um conceito que não sendo igual a avaliação, estão interrelacionados e dependentes um do outro. A supervisão torna-se importante por permitir o melhoramento da prática, desenvolvimento do potencial individual para a aprendizagem e pela promoção da capacidade de autorrenovação da organização.

Também Alarcão e Canha (2013) salientam “a essência da supervisão como um processo de acompanhamento de uma atividade através de processos de regulação que são enquadrados por um referencial e operacionalizados em ações de monitorização em que a avaliação está obviamente presente” (p. 19).

Estas autoras referem que a supervisão pode seguir duas modalidades distintas, uma essencialmente formativa, de mediação socioeducativa, estimulando o desenvolvimento das pessoas e das instituições, com atenção particular às potencialidades de cada um, e outra modalidade inspetiva ou fiscalizadora, com ênfase no controlo, podendo ser preventiva ou punitiva. Nesta modalidade que supervisiona essencialmente as instituições, equipas ou projetos, os aspetos de coordenação, gestão, administração e liderança, assumem particular relevância.

Assim, numa escola que se quer crítica, reflexiva, criativa e participativa, a supervisão deverá envolver toda a comunidade educativa, para que haja um efetivo desenvolvimento da organização, e que se traduza numa real melhoria da escola.

Focalizando a avaliação, alvo do nosso estudo, podemos definir a mesma como um ato de apreciar os resultados da ação, de forma a averiguar a sua relação com os objetivos fixados, os recursos consumidos e os impactos produzidos sobre a realidade. No entanto, não existe ação se não houver capacidade de apreciar, de verificar a condução do processo, que alterações são necessárias e analisar os resultados obtidos.

Deste modo, a avaliação constitui um processo de análise organizacional que tem a finalidade de dotar a escola de um instrumento de observação e análise que permita implementar linhas de diagnóstico, para se conhecer melhor, para aperfeiçoar práticas e melhorar a qualidade.

A Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, aprova o sistema de avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, definindo orientações gerais para a avaliação externa e autoavaliação, sendo esta obrigatória e assenta no grau de concretização do projeto educativo, nível da execução das atividades, desempenho dos órgãos de gestão, sucesso escolar e prática de uma cultura de colaboração. Apresentam-se de seguida os principais objetivos do sistema de avaliação, de acordo com o art. 3.º da Lei n.º 31/2002 de 20 de dezembro (figura 1).

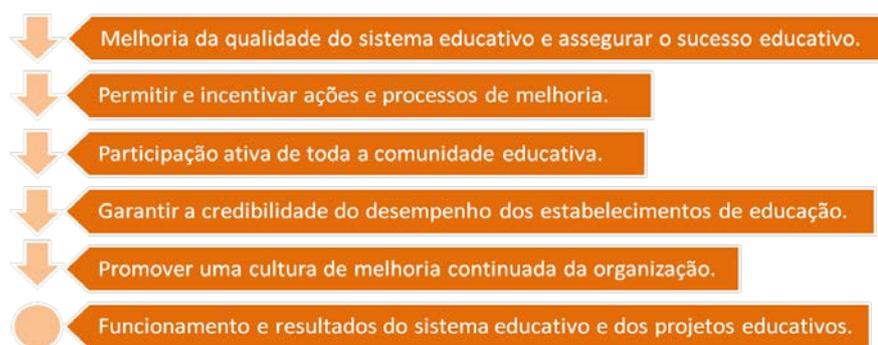


Figura 1. Principais objetivos do sistema de avaliação de acordo com o art. 3.º da Lei n.º 31/2002 de 20 de dezembro  
Fonte: Preparado pelo autor.

No art. 5.º da mesma Lei n.º 31/2002 é definida a estrutura da avaliação em duas vertentes, a avaliação externa e a avaliação interna ou autoavaliação. De seguida apresentam-se as principais diferenças entre ambas (figura 2).

No entanto, no entender de Lafond (1999), a “avaliação interna e a avaliação externa não são antinómicas. São, pelo contrário, complementares. Cada uma tem necessidade da outra” (p. 13). Isto porque Lafond, se a escola deve ter liberdade para conceptualizar a sua avaliação, também não o deverá fazer de forma isolada, uma vez que não terá em conta referenciais imprescindíveis, não conseguindo obter resultados fiáveis. Assim, a avaliação externa para além de complemento será parte significativa neste processo, pois a escola terá de prestar contas a autoridades superiores, pais e opinião pública.

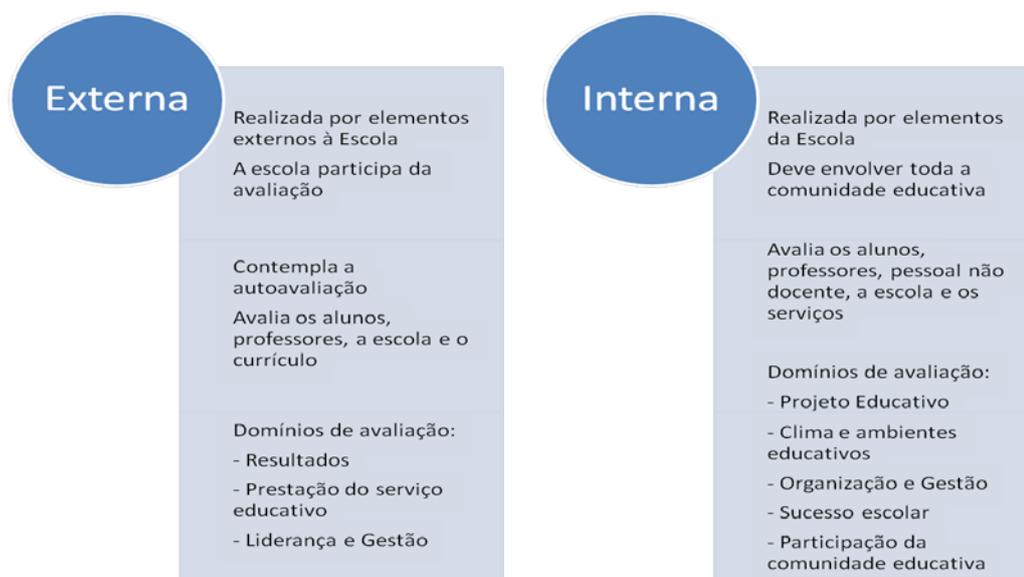


Figura 2. Principais diferenças entre avaliação externa e interna das escolas de acordo com o art. 5º da Lei nº 31/2002 de 20 de dezembro

Fonte: Preparado pelo autor.

Reforçando esta ideia, Azevedo (2007, p. 77) refere que é no diálogo entre perspectivas internas e externas que as instituições se desenvolvem e melhoram”, sendo que, e no entender do autor, “o modo mais coerente e eficaz de fazer avaliação institucional está na relação sinérgica entre auto-avaliação e a avaliação externa, entendida esta como suporte e interpelação à auto-avaliação”.

Argumentando sobre uma prática efetiva de avaliação das escolas em Portugal, Quintas e Vitorino (2013) referem que há ainda um longo percurso a percorrer a este nível, não estando este conceito interiorizado na prática diária dos estabelecimentos de ensino. No entanto, a questão da avaliação tem sido cada vez mais debatida e desenvolvidas algumas atividades e projetos neste âmbito, levando à tomada de consciência respeitante à sua importância.

Ainda que o presente estudo se debruce sobre a autoavaliação ou avaliação interna das escolas, é importante referir que a mesma é parte integrante de um dos domínios do quadro de referência da avaliação externa. Inclusive, Lafond (1999) corrobora este facto, referindo que

*A auto-avaliação é necessária porque, por si só, permite dar à avaliação externa a sua plena eficácia (...); mas é também necessária porque a avaliação externa é, tendo em conta os meios que exige, uma operação ocasional, talvez mesmo excepcional. Na melhor das hipóteses, uma escola só pode contar com uma equipa de avaliadores vindos do exterior de cinco em cinco anos. Entretanto, deve continuar a esforçar-se por se auto-aperfeiçoar. Só pode fazê-lo promovendo ações permanentes de auto-avaliação.* (Lafond, 1999, p. 21)

No mesmo seguimento, Afonso (2002) defende que

*A adoção de medidas de descentralização de responsabilidades teria que implicar o reconhecimento de que a autonomia das escolas (...) é mais congruente com modelos de auto-avaliação do que com modelos de controlo burocrático ou de mercado.* (p. 36)

No âmbito do quadro legal vigente, a autonomia que é dada às escolas através do Dec-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, exige prestação de contas, através de, entre outros, o

relatório de autoavaliação. Desta forma, a escola tem de ter ao seu dispor instrumentos que permitam conhecer-se para melhorar as suas práticas.

A autoavaliação surge como um exercício necessário à concretização do objetivo de ligar a educação às realidades da comunidade e de dotar a escola da capacidade de ser empreendedora, criativa, de tomar decisões assentes numa cidadania responsável, através de uma reflexão sistematizada sobre si mesma.

A este respeito, Rocha (1999, p. 50) refere que a prática de autoavaliação “é feita pelos próprios actores da escola, por iniciativa do próprio estabelecimento de ensino ou de entidades externas com responsabilidades na educação” e destaca que as maiores vantagens são “a máxima compreensão do objecto de avaliação e a fiabilidade dos dados, a maior implicação dos avaliados nos processos de melhoria”.

Neste contexto, a autoavaliação é crucial para a escola se conhecer melhor e poder organizar-se, existindo modelos organizacionais com a finalidade de dotar a escola de um instrumento de observação e análise que permitam implementar linhas de diagnóstico para aperfeiçoar práticas e melhorar a qualidade, entre outros, o modelo CAF (Estrutura Comum de Avaliação).

O modelo CAF (figura 3) assenta na perspetiva de melhoria contínua, sendo um modelo de autoavaliação inspirado no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (European Foundation for Quality Management) e no modelo da Speyer, Universidade Alemã de Ciências Administrativas. Resultou da cooperação entre os ministros da União Europeia (UE) responsáveis pela Administração Pública com o objetivo de criar um instrumento simples e fácil de utilizar, adequado à autoavaliação das organizações públicas.

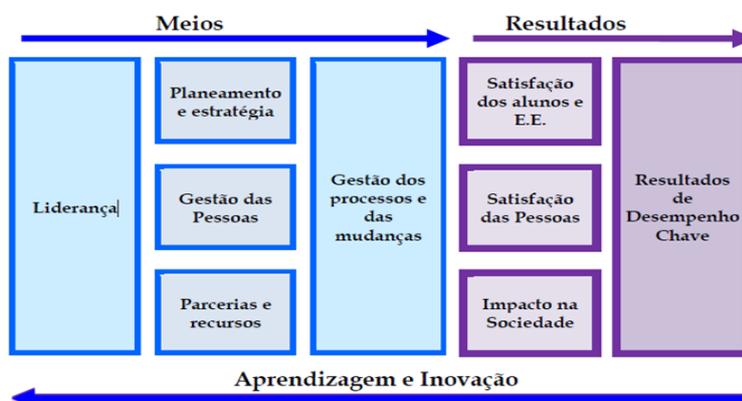


Figura 3. Esquema demonstrativo do modelo CAF

Fonte: Retirado da [www.esfundao.pt](http://www.esfundao.pt).

Este modelo possibilita uma análise holística do desempenho de uma organização, sendo criada com o intuito de ajudar as organizações públicas da UE a melhorar o desempenho pela utilização de técnicas de gestão de qualidade. Deverá existir sempre uma relação causa-efeito entre os meios (causas) e os resultados (efeitos), assim como na informação de retorno (feedback) dos últimos sobre os primeiros.

Utilizando uma metodologia de autoavaliação com a participação das partes interessadas das escolas, pessoal docente e não docente, alunos e encarregados de educação, o CAF permite uma reflexão profunda daquilo que a escola é e quer ser, a definição de objetivos

de melhoria sustentada, a escolha das estratégias mais adequadas e a revisão dos processos de trabalho.

Efetivamente, segundo Quintas e Vitorino (2013), é o que se pretende com a avaliação das organizações escolares, uma vez que esta exige que se desenvolva um trabalho de reflexão acerca das suas práticas e que com esse balanço e conclusões, se trace um plano de melhoria com o intuito de efetuar mudanças positivas. A autoavaliação torna-se assim um instrumento de tomada de consciência e um meio para orientar a mudança através de planos de ação ajustados à realidade de cada escola.

*É verdade que a auto-avaliação das escolas fornece a base para o desenvolvimento organizacional, mas também para o conhecimento público das problemáticas educativas. Tal ênfase possibilita uma avaliação mais compreensiva, mais sensível a uma multiplicidade de variáveis (internas e externas) e mais justa. Permite também que a escola tolere zonas de incerteza cada vez maiores, formule juízos de valor mais refinados sobre políticas e práticas e tenha autoridade para responder de forma mais aberta e eficaz às exigências externas.* (Simons, 1999, p. 163)

## **2. Características do Estudo e Opções Metodológicas**

### ***2.1. Questões e objetivos de Investigação***

A justificação deste estudo tem eco na complexidade da organização das escolas e na emergência de aplicar mecanismos de autoavaliação que permitam às escolas conhecer-se para poderem identificar aspetos a melhorar, constrangimentos e oportunidades, integrados num quadro de qualidade, excelência e melhoria contínua. Considerando o anteriormente exposto, definimos o seguinte problema de investigação: A autoavaliação da escola em estudo contribui para a melhoria das práticas educativas?

De modo a procurarmos respostas ao nosso problema de investigação, elaboramos as seguintes questões de investigação:

- A informação recolhida pela equipa de avaliação interna é sistemática, tratada, divulgada e a comunidade escolar é envolvida no processo de autoavaliação?
- Os mecanismos de autoavaliação são um instrumento de melhoria da organização e têm impacto no planeamento e na gestão das atividades e na organização da escola?

De forma a conseguirmos obter respostas mais concretas às questões de investigação, definimos os seguintes objetivos:

#### ***Objetivo geral***

- Conhecer as práticas de autoavaliação dinamizadas pela escola em estudo e se as mesmas são impulsionadoras de processos de melhoria.

#### ***Objetivos específicos***

- Identificar os critérios de seleção dos elementos da equipa de avaliação interna.
- Identificar o referencial de autoavaliação utilizado na escola.
- Conhecer o processo de recolha de dados e sua apresentação à comunidade escolar.

- Perceber o envolvimento da comunidade escolar e os efeitos produzidos pelas mudanças.

## **2.2. Pesquisa qualitativa e o tipo de estudo**

Na nossa investigação, desenvolvemos uma pesquisa qualitativa em estudo de caso único, incidindo sobre uma organização específica, a escola, relativamente ao processo de autoavaliação e o seu contributo na melhoria do sistema educativo. Esta pesquisa, segundo Bardin (2008) “apresenta certas características particulares. É válida, sobretudo, na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais” (p. 141).

Neste tipo de metodologia de investigação (Bogdan e Biklen, 1994) deve ter-se em conta o papel do investigador na recolha e análise dos dados, que é uma abordagem descritiva, o enfoque incide no processo e não no produto final ou resultados e a análise dos dados é feita de forma indutiva. Assim sendo, e segundo Bell (2004), quando se adota uma pesquisa qualitativa, os investigadores “estão mais interessados em compreender as percepções individuais do mundo” (p. 20). É dada mais importância à compreensão dos factos do que à sua análise estatística.

Relativamente ao tipo de estudo, Stake (2009) refere que se estuda um caso quando ele apresenta um interesse especial e tenta-se procurar “o pormenor da interacção com os seus contextos” (p. 11). O autor refere ainda que a “investigação com estudo de caso não é uma investigação por amostragem. Nós não estudamos um caso com o objetivo primário de entender outros casos. A nossa primeira obrigação é compreender esse caso específico” (p. 20).

Segundo Yin (2001), os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo «como» e «por que», quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenómenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. O estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenómenos individuais, organizacionais, sociais e políticos.

Pelo exposto, justifica-se a nossa opção por uma pesquisa qualitativa em estudo de caso único, ideia também apoiada por Skate (2009) ao referir que:

*O verdadeiro objectivo para o estudo de caso é a particularização, não a generalização. Pegamos num caso particular e ficamos a conhecê-lo bem, numa primeira fase não por aquilo que difere dos outros, mas pelo que é, pelo que faz. A ênfase é colocada na singularidade e isso implica o conhecimento de outros casos diferentes, mas a primeira ênfase é posta na compreensão do próprio caso. (p. 24)*

## **2.3. Técnicas de recolha de dados e participantes da investigação**

O nosso estudo foi realizado numa escola básica e secundária no concelho de Câmara de Lobos na ilha da Madeira - Portugal. Tendo em conta o tipo de pesquisa, o tipo de estudo e que (Flick, 2009) a “escolha de métodos para a coleta de dados é orientada pelas questões de pesquisa e pelo estado de desenvolvimento da teoria em formação” (p. 286), consideramos de particular relevância as seguintes técnicas: entrevista semiestruturada, observação natural/participante e análise documental.

Foi efetuada análise documental dos últimos dados parcelares e relatórios da equipa de avaliação interna da escola já disponíveis, bem como uma entrevista realizada ao presidente do conselho executivo no dia 13 de junho de 2014. Utilizamos a técnica da

entrevista, por esta permitir ao investigador perceber a forma como os sujeitos interpretam as suas vivências, já que (Bogdan e Biklen, 1994) “é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (p. 134).

De acordo com Quivy e Campenhoudt (2005) a mais utilizada em investigação social, não é inteiramente aberta. O investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, em relação às quais se recebe informação do entrevistado. “Tanto quanto possível «deixará andar» o entrevistado para que este possa falar abertamente” (p. 192).

Para evidenciar a realidade que se deseja estudar aplicamos ainda a observação natural e participante. É através da observação que tomamos conhecimento dos factos e dos fenómenos. Os observadores participantes (Bell, 1997) “estão bem cientes dos riscos de serem parciais. Ser-lhe-á difícil manter as suas opiniões e adoptar um papel de observador objectivo se conhecer todos os membros do grupo ou organização” (p. 142).

No estudo em causa, o investigador assumiu o papel de observador participante. O investigador sendo professor da escola interagiu de forma natural com os demais docentes, pessoal não docente e alunos, tendo participado no envio de documentos para a equipa e igualmente como elemento selecionado para o preenchimento do inquérito de satisfação do ano letivo em curso.

A análise dos dados recolhidos, através da análise dos documentos internos da escola, legislação consultada, análise de conteúdo da entrevista realizada, pesquisa bibliográfica, bem como aspetos naturalmente observados ao longo dos últimos anos, permitiu-nos interpretar, relacionar e encontrar um significado mais claro para todas as informações recolhidas através das várias técnicas de recolha de dados.

*Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objectivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). (Bardin, 2008, p. 47)*

#### **2.4. Técnicas de análise e interpretação dos dados**

O tratamento dos dados obedecerá a um procedimento de carácter qualitativo, com recurso à análise de conteúdo da entrevista, e a triangulação com os dados obtidos através da análise documental, observação participante e referência a alguns autores.

A entrevista, de acordo com Quivy e Campenhoudt (2005) “está sempre associada a um método de análise de conteúdo. [...] de fazer parecer o máximo possível de elementos de informação e de reflexão, que servirão de materiais para uma análise sistemática de conteúdo” (p. 195). Neste contexto, Bardin (2008) afirma que o “que caracteriza a análise qualitativa é o facto de a inferência - sempre que é realizada - ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem, etc), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (p. 142).

Segundo a mesma autora (Bardin, 2008), a análise categorial é, cronologicamente, a técnica de análise de conteúdo mais antiga, mas igualmente a mais utilizada na prática.

*Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a (...)*

*análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos directos (...) e simples.* (p. 199)

### **3. Análise e Discussão dos Resultados**

Após a transcrição da entrevista, fizemos a análise de conteúdo (Bardin, 2008), aplicando a técnica da análise categorial, que se baseia na divisão de texto em unidades, ou seja, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. A apresentação dos dados que resultam essencialmente da análise de conteúdo da entrevista (E1) ao presidente do conselho executivo e dos dados auferidos dos documentos da equipa de avaliação interna, será feita segundo as categorias previamente definidas no guião da entrevista.

#### ***3.1. Dimensão da organização escolar***

O nosso estudo realizou-se durante o mês de junho de 2014, numa escola básica e secundária com cerca de 1100 alunos, 163 docentes e 61 assistentes operacionais. Existem turmas regulares desde o 5.º ao 9.º ano, bem como turmas de PCA (percursos curriculares alternativos) e CEF (cursos de educação e formação), estes com predominância no 3.º ciclo.

No secundário, existem os cursos de Ciências e Tecnologias e Línguas e Humanidades, bem como dois cursos profissionais, de Restauração e Bar e de Gestão Desportiva. Há ainda em funcionamento uma turma do curso tecnológico de Desporto e este ano houve um CEF de nível secundário e dois CFC (Cursos de Formação Complementar).

Pelos dados da equipa de avaliação interna, constatamos que efetivamente a oferta formativa da escola tem aumentado em todos os níveis ou percursos de formação nos últimos anos letivos. Segundo o nosso entrevistado, a escola apresenta uma “oferta educativa diversificada”.

#### ***3.2. Constituição da equipa de avaliação interna***

*O processo de auto-avaliação das escolas tem de estar incorporado na estrutura da escola e ser apoiado por formas de organização que encorajem a participação de todo o pessoal docente e alunos, que exijam uma decisão colectiva dos resultados, que permitam uma confrontação e uma resolução de conflitos, ou seja, que impliquem que o conhecimento adquirido no decorrer da avaliação seja utilizado de forma pertinente e defendido pela maioria dos actores educativos.* (Simons, 1999, p. 165)

No mesmo seguimento, Azevedo et al. (2006) referem que na formalização de todo o processo de auto-avaliação é necessário a “identificação de responsáveis, de objetivos, de recursos e de etapas. Tem sido prática usual das escolas a designação de um grupo específico para promover, animar e concretizar a auto-avaliação. A cada escola caberá escolher as formas e os meios” (p. 4).

Em nosso entender, a constituição desta equipa não pode ser feita de forma aleatória. Cabe à gestão de topo traçar um caminho, isto é, um projeto para a escola com metas a alcançar e objetivos bem delineados. Neste projeto, que pode/deve ser o projeto educativo de escola, a gestão de topo imprime a sua política de ação tendo em conta a missão a que se propôs.

No que diz respeito à equipa de avaliação interna da escola, aferimos que, de um modo geral, os docentes conhecem os seus elementos, concordam com a sua constituição, afirmando ser muito importante haver um grupo de trabalho para fazer a autoavaliação

da escola. Pudemos igualmente apurar que a avaliação na escola já existe há muito tempo. O nosso entrevistado relembra que tudo começou com o observatório do sucesso escolar e foi a génese da equipa da avaliação interna que depois foram aglutinando e foram acumulando mais funções.

A equipa foi dada a conhecer a toda a comunidade escolar através de informação do conselho pedagógico, onde esta equipa tem representatividade e seguidamente chegou a informação a todos os docentes dos vários grupos disciplinares. Os critérios tidos em conta na sua constituição relacionam-se com a representatividade dos níveis de ensino e das estruturas de orientação educativa.

Comprovamos que a equipa nomeada pelo órgão de gestão é constituída por cinco elementos, sendo provenientes de vários grupos disciplinares, com predominância para os grupos de matemática e informática, “atendendo às necessidades específicas da avaliação interna, há muito tratamento estatístico e depois também há a parte de informática e por isso quisemos que estes grupos estivessem bem representados” (E1).

Sobre este assunto, Simons (1999) salienta a “importância de envolver um grande número do pessoal docente no processo de avaliação e da necessidade de construir estruturas que viabilizem o desenvolvimento do processo” (p. 164). Salienta também a necessidade de criar uma cultura de colaboração na escola.

Constatamos que a equipa de avaliação interna é formada apenas por professores, não havendo representatividade dos pais, dos alunos, dos assistentes operacionais, nem existe nenhum elemento externo ou “amigo crítico”, como alguns autores sugerem.

Questionado sobre o facto, o entrevistado refere que “nós pensamos nisso, mas a mobilização é complicada. Também a nível de pessoal não docente que nós temos, os recursos não são assim tantos”. Refere igualmente, que na escola “é feito sempre a apresentação destes resultados quer em reuniões de pessoal não docente, também no conselho de comunidade educativa e no conselho pedagógico e se houver algumas alterações para se pronunciarem antes de serem divulgados” (E1).

### **3.3. Planeamento da autoavaliação**

*A Escola é uma instituição com uma missão bem definida e esta missão tem de estar bem presente em todo o processo. Auto-avaliar a Escola é aferir se ela está a prestar um bom serviço, a preparar bem os alunos. Esta preocupação, esta prioridade, deve estar bem evidente em todo o processo e no próprio planeamento. (Pinto, 2010, p. 73)*

Conferimos que a composição e as competências da equipa de avaliação interna constam do regulamento interno em seção própria para o efeito, assegurando-se assim a legitimidade da equipa, bem como a sua importância e relevo na vida da escola. No plano de ação da equipa, verificamos que a base é o projeto educativo da escola e o regulamento interno onde estão definidas as competências desta estrutura, que consideramos também um cargo de gestão intermédia, refere o nosso entrevistado.

*No projecto educativo estão definidas metas e objectivos aos quais a escola pretende dar resposta. A avaliação pode, por isso, passar pela verificação da consecução dos objectivos que, mais do que classificados em «cumprido» e «não cumprido» deverão ser medidos, quantificados por forma a dar uma leitura e informação objectiva da realidade em análise. (Coimbra, 2002, p. 149)*

E adianta que (Coimbra, 2002) “a mensuração dos objectivos assume-se cada vez mais como imperativo, num tempo em que a sociedade reclama que lhe seja prestada informação sobre eficiência e eficácia das organizações educativas” (p. 150).

O presidente menciona que são feitos trimestralmente estudos sobre o aproveitamento e indisciplina em todas as turmas da escola, porque refere que são dados que terão que ser fornecidos à direção regional da educação e “então é feito o tratamento prévio cá na escola, além disso fazem também alguns parâmetros que são focados na avaliação por parte da inspeção regional da educação, alguns parâmetros de funcionamento quer de grupos disciplinares quer de departamentos” (E1).

Quisemos saber do nosso entrevistado porque utilizam na escola este processo de autoavaliação e não o modelo europeu CAF, ao que o mesmo retorque:

*É uma importação. Com todas as adaptações que se façam à educação, o CAF acho que nunca se consegue aplicar de uma forma direta e também que traga... como se fosse um instrumento de gestão para quem está à frente de uma escola. Funciona à base de resultados e a escola se nós começarmos a trabalhar em função de resultados, acho que também começamos a dar razão aos rankings e essas coisas parecidas. (E1)*

De acordo com Nóvoa (1992, p. 38), a avaliação interna “tem como motivação principal o acompanhamento de projectos de escola, no quadro de uma dinâmica de desenvolvimento organizacional”. Também segundo o nosso entrevistado, o mais importante é o funcionamento e não propriamente os resultados e refere que para além da avaliação dos alunos, a equipa avalia projetos da escola e também realiza anualmente “inquéritos de satisfação em relação ao funcionamento global da escola” (E1).

Para tal aplicam-se inquéritos de forma anónima aos encarregados de educação, alunos, professores, pessoal não docente, “em que depois é feito ajustes na qualidade de serviços que ali são testados” (E1). E termina, referindo que a escola consegue assim os mesmos objetivos que o CAF, embora com outros procedimentos.

*Os modelos abertos, como o próprio nome indica, são flexíveis e permitem ajustamentos e adaptações. Nas escolas existem diferentes aspetos que podem ser objeto de avaliação e há distintos atores sociais com diferentes olhares sobre a mesma realidade que devem ser considerados. A escolha de indicadores efetuada com a intervenção dos vários protagonistas, assim como a sua análise, suscitam a explicitação das diferentes conceções de escola e tornam o processo de auto-avaliação mais dinâmico e, eventualmente, mais consequente. Ou seja, a opção por uma lógica de abertura relativamente ao modelo de avaliação já é, em si, uma evidência da forma como a organização educativa se perspetiva e, eventualmente, funciona. (Quintas e Vitorino, 2013, p. 22)*

#### **3.4. Recolha e análise de dados por parte da equipa de avaliação interna**

A informação é disponibilizada à equipa de avaliação interna através dos meios informáticos de que a escola dispõe e do programa dos alunos (PLACE) para acesso a dados estatísticos, como por exemplo pautas, tabelas e gráficos.

Pudemos constatar ainda que são aplicados inquéritos de satisfação dos diversos serviços da escola, estes aplicados de forma aleatória a uma amostra considerável de toda a comunidade educativa (alunos, pais, pessoal docente e pessoal não docente) através da plataforma Google Docs e garantindo o anonimato dos inquiridos. Também os diretores de turma enviam os dados relativos aos alunos, quer em relação à assiduidade, pontualidade e participações ou ocorrências disciplinares.

Outra fonte de dados são as atas, pautas das avaliações dos alunos, frequência da sala POTE (plano de ocupação de tempos escolares) e da equipa EASE (equipa de apoio socioeducativo). Também os delegados de grupo ou coordenadores de departamento enviam o grau de cumprimento de atividades, planificações, níveis atribuídos, etc. O presidente ressalta que todos os instrumentos que são aplicados na recolha de informação, quer seja através de inquéritos quer seja através da análise dos resultados, que os grupos disciplinares disponibilizam à equipa de avaliação interna tem servido depois para tomada de decisões.

No entendimento de Nóvoa (1992, p. 39) “é importante que os dispositivos de avaliação devam responder eficazmente a 4 funções”, sendo uma delas a operatória, que está “orientada para a acção e a tomada de decisões, revestindo-se de uma importância estratégica para o aperfeiçoamento das escolas”.

Sobre se os dados recolhidos e tratados fazem um retrato fiel e útil da escola, o nosso entrevistado responde que é muito útil, mas fiel, não é fácil, pois faltam recursos e tempo para se fazer um estudo mais pormenorizado. No entanto admite que tem uma visão diferente da escola, refere mesmo que “temos feito até em relação à diversificação da oferta educativa, melhorias de serviços e isso muito advém da recolha de informação que o órgão de gestão tem acesso” (E1).

Através do testemunho do entrevistado e pelo que pudemos observar, a escola não aplica nenhum procedimento, nem operacionaliza metodologias e ferramentas de gestão conducentes à caracterização rigorosa da escola. Desenvolve, no entanto, um trabalho exaustivo pelos responsáveis da equipa de avaliação interna, e os resultados são tidos em consideração na organização estratégica da escola.

*O processo de autoavaliação pode visar vários propósitos e considerar diferentes objetos de análise. Pode cingir-se a uma visão mais focalizada ou limitada (por exemplo, quando só são analisados os resultados escolares dos alunos), ou situar-se num plano mais amplo e, neste caso, analisar a forma como a escola planifica a sua acção, o cumprimento de metas estabelecidas, a definição de medidas de melhoria e, até, a devolução aos pais e à comunidade educativa em geral a imagem da escola. (Quintas e Vitorino, 2013, p. 16)*

### **3.5. Divulgação dos resultados à comunidade educativa**

No que diz respeito à divulgação de informação tratada, ela existe e é feita, principalmente, através de meios informáticos. Em vez de um único relatório de autoavaliação, são divulgados vários relatórios trimestrais, alguns com análise comparativa da última avaliação interna realizada e trabalhos em PowerPoint, sendo um trabalho abrangente com vista à avaliação externa a que a escola possa vir a ser sujeita no futuro.

*Os resultados são divulgados seguindo a seguinte hierarquia, em primeiro lugar o conselho executivo tem acesso, depois é comunicado ao conselho pedagógico e conselho da comunidade educativa, e se houver acertos a fazer são feitos e só posteriormente são afixados quer na sala de professores, pessoal não docente e placar no átrio principal da escola para divulgação a toda a comunidade educativa. Também os coordenadores de departamento enviam via email para todos os docentes. (E1)*

Ideia defendida por Azevedo et al. (2006) ao referirem que “depois da recolha há que tomar decisões sobre os passos seguintes. Algumas escolas desenvolvem internamente todos os procedimentos relativos ao tratamento e análise de dados, produzem quadros e gráficos síntese que afixam em diferentes lugares” (p. 8). Também Pinto (2010) acrescenta que “se for opção circular apenas na escola, deve optar-se por *email* ou pela

plataforma Moodle. Caso se decida que ele deve ser público, pode ser colocado no *blog* ou na página da Escola” (p. 76).

Verificamos que os resultados são tornados públicos trimestralmente, através do envio para todos os docentes pelos canais normalizados internamente, e posteriormente colocados no *site* da escola, no entanto, aqui existe alguma falta de coordenação, uma vez que apenas estão disponíveis os dados relativos ao ano letivo 2012/2013. Falando pessoalmente com a coordenadora da equipa de avaliação interna, a mesma referiu que desconhecia o facto, pois enviou todos os resultados à equipa TIC para serem oportunamente divulgados.

No entendimento de Nóvoa (1992), uma das funções da avaliação é a participativa, associando o conjunto dos actores às práticas de avaliação, de forma a facilitar a devolução dos resultados aos actores e a permitir a confrontação entre grupos com interesses distintos. Confrontando o nosso entrevistado sobre se os resultados são fonte de recolha de opiniões e de comprometimento por parte da comunidade escolar, o presidente refere que não era hábito fazer divulgação no átrio dos alunos, sendo restrita ao conselho pedagógico e ao conselho da comunidade educativa.

*No início houve alguns, principalmente por parte do pessoal não docente, algumas queixas porque estavam ali espelhados os resultados de inquérito de satisfação em relação ao andar 1 ou ao bar, ou seja, estava muito específico cada setor e incomodou um pouco, mas agora as pessoas aceitam normalmente e até dão algumas opiniões e são tidas em conta. (E1)*

### **3.6. Avaliação e balanço do trabalho da equipa de avaliação interna**

O presidente da escola acha que o trabalho da equipa de avaliação interna é reconhecido pela comunidade escolar e faz um balanço muito positivo do seu trabalho:

*Nota-se (...) pela qualidade dos relatórios que tem apresentado e tendo em conta as sugestões que tem sido feitas acho que a equipa tem correspondido a todas as expectativas quer do órgão de gestão, quer também dos órgãos de gestão intermédia, quer do conselho pedagógico e do conselho da comunidade educativa que até têm elogiado o trabalho feito. (E1)*

Também Pinto (2010) refere que é importante a aceitação da equipa pela comunidade educativa, pois se “a equipa não for valorizada, enquanto profissionais, os dados recolhidos não vão ter o impacto que deveriam, vão ser desvalorizados, logo perde-se todo o sentido da auto-avaliação, enquanto instrumento de melhoria” (p. 76).

Questionado se todo este processo de autoavaliação é alavancador de melhorias, o entrevistado referiu que foram “implementadas medidas de melhoria e muito tem a ver também com os relatórios que têm saído e as avaliações que têm sido feitas nesses setores” (E1). Não conseguimos no entanto apurar a existência de nenhum plano de melhorias, mas é evidente que as sugestões da equipa são tidas em conta na gestão da escola.

Falou-nos igualmente do projeto POTE (plano de ocupação de tempos escolares) que acolhe numa sala específica todos os alunos que não estão em aulas, para poderem fazer trabalhos escolares, realizar pesquisas, também um pouco de lazer a nível de jogos, tendo sempre no mínimo um ou dois professores presentes para poderem acompanhar os alunos.

*Outra novidade na escola, além das substituições entre professores, há também a possibilidade de permuta, reposição e antecipação de aulas, ou seja, um professor por alguma*

*razão ou outra poder faltar mas ter a possibilidade de repor ou trocar com alguém essa aula também facilita o trabalho do professor.* E1

O nosso entrevistado referiu que foi pedido à equipa que fizesse uma avaliação a ver qual era o impacto desta medida e verificou-se que era enorme. Efetivamente, pudemos constatar, pelos últimos dados disponíveis no relatório da equipa de avaliação interna, que foram efetuadas 38% de substituições, 18% de permutas, 21% de antecipação de aula e 15% de reposição de aula no ano letivo de 2011/2012.

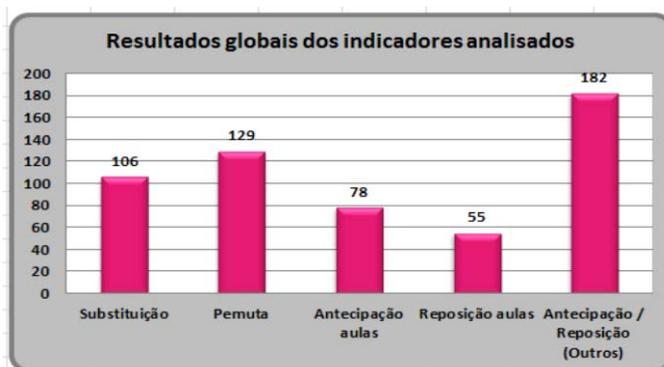


Gráfico 1. Dados absolutos sobre alguns indicadores (relatório da equipa de avaliação interna 2011/2012)

Fonte: Preparado pelo autor.

Por outro lado, a equipa EASE (equipa de apoio socioeducativo) foi criada especificamente para tratar os problemas de indisciplina, sendo engrandecida nos últimos anos a nível de elementos docentes, bem como criado um espaço próprio (sala 1.13) para onde são encaminhados todos os alunos que são alvo de participação disciplinar e ordem de saída de sala de aula.

*O presidente refere que se o aluno vier com uma atividade deverá realizar essa atividade com a ajuda dos professores da equipa e também é feito com o aluno uma leitura do RI, nomeadamente no que concerne aos “direitos e deveres, do saber estar, ou seja, têm feito mais trabalhar a parte das competências sociais dos alunos e o saber estar dentro de uma sala de aula”.* E1

Pudemos constatar no mesmo relatório que a indisciplina na escola é uma realidade, tendo em consideração que aumentou significativamente, passando de 56% no ano letivo 2010/2011 para 78% no ano letivo 2011/2012, daí a necessidade de medidas concretas e eficazes de combate à indisciplina e por isso aguardamos pelos resultados desta equipa EASE de forma a averiguar-se o seu impacto.

Pelos dados dos relatórios, também pudemos deslindar que na escola existe ainda uma elevada taxa de retenção que se situa nos 24% e que apenas 6% dos alunos transitam com níveis 4/5 no 2º e 3º ciclos e que apenas 9% de alunos obtêm média superior a 15 valores no secundário. A taxa de abandono escolar aumentou nos 2º e 3º ciclos situando-se nos 2,1% no ano letivo 2011/2012.

Tabela 1. Dados sobre o abandono escolar entre 2009 e 2012

	TOTAL DE ALUNOS	CASOS DIAGNOSTICADOS	(%)
2009/2010	765	2	0,3%
2010/2011	797	7	0,9%
2011/2012	763	16	2,1%

Fonte: Preparado pelo autor.

Por último, o nosso entrevistado refere que realmente esta equipa de avaliação interna tem um enorme peso no orçamento escolar, dado serem muitos elementos e todos terem quatro horas de redução no seu horário semanal para realizar este tipo de trabalho. “Há um investimento significativo neste projeto” (E1), mas que também não é menos verdade que se justifica e muito a sua continuação:

*Pois tem-nos ajudado muito na decisão. E eu também quando vou para um processo negocial ou quando eu falo com os pais, ou os docentes ou pessoal não docente, eu tenho uma base de sustento da minha opinião que não teria se não tivesse estes dados da equipa da avaliação interna. (E1)*

Indo ao encontro do que disse o nosso entrevistado, Nóvoa (1992) refere que hoje não se pode passar ao lado de uma reflexão estratégica, centrada nos estabelecimentos de ensino e nos seus projectos, porque é aqui que os desafios começam e importa agarrá-los com utopia e realismo.

Defendo a ideia do nosso entrevistado, que o modelo que é aplicado na escola se adequa mais à realidade específica e ao contexto da organização, que se atingem os mesmos objetivos com este sistema aberto do que com o modelo CAF, que interessam mais os processos do que os resultados e que apesar da equipa de avaliação interna “pesar” no orçamento escolar, se justifica a sua existência e acima de tudo a sua continuação, também Azevedo et al (2006) aludem que:

*Por isso, se se pode dizer que praticamente todos os modelos podem ser bons (...) recomenda-se, para que a auto-avaliação seja um projecto consequente, que se invista tempo e energia na organização dos processos de avaliação e que se planeiem os modos de mobilizar e capacitar a escola para este processo. (p. 5)*

#### **4. Considerações Finais**

A correta aplicação de um processo de autoavaliação deve permitir a participação de todas as partes da organização, contribuindo assim para alcançar a missão da unidade orgânica, que deverá estar bem definida no projeto educativo da escola e ser dada a conhecer a toda a comunidade educativa. Caberá ao dirigente máximo, o presidente ou diretor escolar, constituir a equipa de autoavaliação.

Destaca-se o facto do presidente da escola em estudo reconhecer a dificuldade na mobilização do pessoal não docente, pais e alunos para integrar a equipa de avaliação interna, porém não se conhecem os esforços realizados pelo órgão de gestão para a constituição de uma equipa alargada representativa de toda a comunidade.

No entanto, confirma-se a notoriedade da equipa de avaliação interna, sendo considerada um “órgão” de gestão intermédia, com representação no próprio conselho pedagógico e com competências bem definidas no regulamento interno, lembrando que os resultados obtidos são tidos em conta nas decisões do conselho executivo para a gestão da escola.

O processo de autoavaliação deverá, igualmente, detetar os pontos fortes e os pontos fracos da escola, evidenciando um retrato fiel da mesma, conseguindo aperfeiçoar o seu desempenho, podendo atingir uma notoriedade visível na comunidade. Para tal, é necessário apostar em modelos de excelência reconhecidos, que tenham dado provas de estarem adaptados para a construção de uma gestão escolar de excelência, através de processos de melhoria contínua e de acordo com o ritmo possível de cada escola.

Todavia não se compreende, porque sendo a autoavaliação um processo obrigatório (legislação em vigor), não é dado às escolas todo o apoio necessário para a concretizar de forma eficaz, ficando as mesmas reféns de si próprias, utilizando os seus próprios métodos, que servem à organização, mas que poderão não produzir melhorias significativas.

No entanto, em última instância são as próprias escolas que têm de dar provas às entidades superiores, por isso devem ser as mais interessadas em operacionalizar processos de autoavaliação, e a escola em estudo não tendo qualquer apoio exterior, utilizando um sistema próprio de autoavaliação que não se traduz em planos de melhoria concretos e bem definidos, já conceptualiza e interioriza a avaliação, produzindo informações importantes a este nível e que contribuem para uma significativa melhoria da escola.

*Difícilmente podremos tener sistemas educativos de calidad, sociedades justas, inclusivas y democráticas, si entre todos no dedicamos todos los esfuerzos a ayudar a que estas escuelas en situación de dificultad no consigan salir de su situación. Conocer los factores que caracterizan a estas escuelas es un primer y necesario paso para ayudarlas a mejorar* (Hernández-Castilla, Murillo e Martínez-Garrido, 2014, p. 116)

Constatou-se, igualmente, que o nosso entrevistado reconhece a importância da autoavaliação, salientando as suas vantagens para a melhoria da organização escolar e para o desenvolvimento profissional de todos os atores intervenientes, e, ao perfilar a opinião de que a avaliação se assume como um exercício de todos e para todos, assente no diálogo e no confronto de perspetivas diferentes sobre o sentido da escola e da educação, justifica-se assim a sua continuação como apoio às decisões que o próprio terá que tomar enquanto líder escolar.

O tempo disponível para a realização deste estudo de caso único, não permitiu um trabalho mais aprofundado e completo, entrevistando outros atores da escola, nomeadamente a coordenadora da equipa de avaliação interna, porventura aplicação de outras entrevistas e/ou inquéritos que permitissem conhecer mais opiniões, pois seria interessante contrapor essas opiniões para verificar a divergência, ou não, sobre o contributo da autoavaliação na melhoria da própria escola.

Um estabelecimento de ensino, tendo em conta os resultados da autoavaliação, deve interrogar-se sobre a sua ação e corrigi-la nos aspetos onde se revele ser necessário, sendo que os seus atores serão os que estão em melhores condições para decidirem as correções a implementar. Assim, a autoavaliação e também a avaliação externa deverão permitir à escola uma melhor adaptação à peculiaridade do seu público e às mudanças que possam desencadear-se, para que se torne uma “escola aprendente”.

Em nosso entender, uma verdadeira supervisão escolar que contribua para a melhoria das práticas educativas e conseqüente para uma escola mais eficaz, mais autónoma, reflexiva e dinâmica, não poderá deixar de contemplar todo o trabalho realizado pela equipa de autoavaliação ou avaliação interna da escola nos últimos anos, fortalecida e revigorada por uma avaliação externa, que lhe confira maior credibilidade e complementaridade.

Segundo Alarcão (2001), deseja-se uma escola reflexiva, concebida como uma organização que continuamente se pensa a si própria, na sua missão social e na sua organização, e confronta-se com o desenrolar da sua atividade num processo heurístico simultaneamente avaliativo e formativo.

Em Portugal começou-se a adotar a visão de autonomia e prestação de contas subsistindo na avaliação uma forma de controlo de domínios que não apenas os resultados brutos, tendo como objetivo a capacitação das escolas no seu pleno desenvolvimento enquanto organização, mesmo que esteja ainda difícil de ser atingida como seria de se esperar.

*A evolução mais interessante observa-se na mudança no foco da avaliação, que tem vindo a passar de uma lógica de uma avaliação externa, que se limitava a interpelar o avaliado, para contribuir para o desenvolvimento de um processo instalado que assegure a continuidade da qualidade e resulta na auto-avaliação. Mas o caminho percorrido pelas escolas e pelos organismos estatais responsáveis nos processos de avaliação organizacional também tem desvendado lacunas e dificuldades. É fundamental prosseguir uma atuação neste domínio, alicerçada num trabalho de formação, de conhecimento e de reflexão.* (Quintas e Vitorino, 2013, p. 24)

## Referências

- Afonso, A. (2002). Políticas educativas e avaliação das escolas. Para uma prática avaliativa menos regulatória. En J. Costa, A. Mendes e A. Ventura. (Orgs.), *Avaliação de organizações educativas* (pp. 31-37). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Alarcão, I. e Canha, B. (2013). *Supervisão e colaboração. Uma relação para o desenvolvimento*. Porto: Porto Editora.
- Alarcão, I. (2001). Escola reflexiva e supervisão. En I. Alarcão (Org.). *Escola reflexiva e supervisão* (pp. 18-19). Porto: Porto Editora.
- Auto-avaliação das escolas e avaliação externa. Os pontos de intersecção. In Azevedo et al. (2006). *Relatório final da actividade do grupo de trabalho para avaliação das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Azevedo, J. (2007). Avaliação das escolas. Fundamental modelos e operacionalizar processos. En *Avaliação das escolas. Modelos e processos* (pp. 14-99). Lisboa: CNE.
- Bardin, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bell, J. (1997). *Como realizar um projecto de investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Bell, J. (2004). *Como realizar um projeto de investigação: um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. Lisboa: Gradiva.
- Bogdan, R. e Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em investigação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Coimbra, M. (2002). Avaliação de organizações educativas, indicadores de gestão. En J. Costa, A. Mendes e A. Ventura. (Orgs.), *Avaliação de organizações educativas* (pp. 147-160). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.
- Formosinho, J. e Machado, J. (2000). Reforma e Mudança nas Escolas. En J. Formosinho, F. Ferreira e J. Machado. *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 15-30). Porto: Edições ASA.
- Hernández-Castilla, R., Murillo, F.J. e Martínez-Garrido, C. (2014). Factores de ineficacia escolar. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(1), 103-118.
- Lafond, M. (1999). A avaliação dos estabelecimentos de ensino: novas práticas, novos desafios para as escolas e para a administração. En M. Lafond, E. Ortega, G. Marieau, J.

- Skovsgaard, J. Formosinho e J. Machado (Coords), *Autonomia. Gestão e avaliação das escolas* (pp. 9-24). Porto: Edições ASA.
- Lima, J.A. (2008). Em busca da boa escola - Instituições eficazes e sucesso educativo. *Revista Lusófona de Educação*, 4(2), 23-41.
- Lima, L. (2002). Avaliação e concepções organizacionais de escola. Para uma hermenêutica organizacional. En J. Costa, A. Mendes e A. Ventura. (Orgs.), *Avaliação de organizações educativas* (pp. 17-29). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Miranda, M. (1998). *Uma escola responsável*. Porto: Edições ASA.
- Nóvoa, A. (1992). Para uma análise das instituições escolares. En A. Nóvoa (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Perrenoud, P. (2002). *Aprender a negociar a mudança em educação. Novas estratégias de inovação*. Porto: ASA Editores.
- Pinto, A. (2010). *Autoavaliação e avaliação externa das escolas*. Retirado de <http://www.cffh.pt/>
- Quintas, H. e Vitorino, T. (2013). Avaliação externa e auto-avaliação das escolas. En L. Veloso (Org.), *Escolas e Avaliação Externa. Um enfoque nas estruturas organizacionais*. (pp. 7-26) Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rocha, A.P. (1999). *Avaliação de escolas*. Porto: Edições ASA.
- Simons, H. (1999). Avaliação e reforma das escolas. En A. Estrela e A. Nóvoa (Orgs.). *Avaliações em educação. Novas perspectivas*. (pp. 155-170). Porto: Porto Editora.
- Stake, R. (2009). *A arte da investigação com estudos de caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Yin, R. (2001). *Estudo de caso: planeamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.



## La Inspección de Educación en España: Actual Contexto Normativo, Organizativo y Funcional

### Inspection of Education in Spain: Current Policy Context, Organizational and Functional

M<sup>a</sup> Mercé Berengueras Pont<sup>1\*</sup>

José M<sup>a</sup> Vera Mur<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Inspectora de Educación (Barcelona). <sup>2</sup>Inspector de Educación (Lleida)

El artículo pretende analizar y justificar la Inspección de Educación en España, en el actual contexto normativo, organizativo y funcional, sin obviar en su introducción, sus orígenes y antecedentes históricos próximos. Se analiza de manera detallada el actual marco normativo, legal y reglamentario, tanto el de carácter básico como el específico desarrollado hasta el momento por el propio ministerio de educación y las comunidades autónomas. Describe las funciones y atribuciones básicas y específicas de la Inspección, sus componentes, así como los temarios de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación y el procedimiento de acceso, diferenciando de manera detallada los requisitos, la fase de concurso y la de oposición. La organización y dependencia dentro de la estructura organizativa de la Administración Educativa, junto con el papel de cambio de la inspección, completan el contenido del artículo, que tiene valor divulgativo para los miembros docentes de la comunidad educativa, que aspiran a acceder a la Inspección y para los no docentes para dar a conocer el funcionamiento y organización de la función inspectora en el sistema educativo.

**Descriptores:** Administración educativa, Inspección educativa, Inspección escolar, Supervisión escolar, Supervisión educativa.

The article aims to analyze and justify the Inspectorate of Education in Spain, in the current regulatory, organizational and functional context, without forgetting in his introduction, its origins and historical background coming. We analyze in detail the current regulatory, legal and regulatory framework, both the basic character and specific developed so far by his ministry of education and the autonomous communities. Describe the basic functions and specific powers of the Inspectorate, its components and access agendas Inspectorate of Education and the access procedure, differing in detail the requirements, the competition phase and opposition. The organization and dependence within the organizational structure of Educational Administration, along with the changing role of inspection, complete article content, having informative value to faculty members of the school community, aspiring to access the inspection and non-teachers to present the operation and organization of the inspection function in the educational system.

**Keywords:** Educational administration, Educational inspection, School inspection, School supervision, Educational supervision.

---

\*Contacto: [mberenpont@gmail.com](mailto:mberenpont@gmail.com)

## **Introducción**

La actual Inspección de Educación en España, se remonta a la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 (más conocida como la Ley Moyano), cuando en su artículo 294 establece que el Gobierno ejercerá su inspección y vigilancia sobre los establecimientos de instrucción, así públicos como privados.

Se inicia con la Inspección de Enseñanza Primaria y tiene sus antecedentes reglamentarios reguladores en una disposición que data del 20 de mayo de 1849, primer reglamento de la Inspección de Enseñanza Primaria, promulgada unas semanas después de su creación por el Real Decreto de 30 de marzo de 1849, publicado en la Gaceta de Madrid (precedente del actual BOE) número 5315 de 2 de abril, seguida de un segundo reglamento, el de 27 de marzo de 1896 al que siguieron una serie de disposiciones reglamentarias, todas ellas referidas a la Inspección de Enseñanza Primaria, la tercera de 2 de diciembre de 1932 y la cuarta de 3 de noviembre de 1967.

En lo que respecta a las Enseñanzas Medias (actuales Secundaria y Bachillerato), la Ley de 20 de septiembre de 1938 estableció en su base XI con carácter permanente la Inspección de Enseñanza Media, pero no es hasta la Ley de Ordenación de las Enseñanzas Medias de 26 de febrero de 1953, cuando se estableció con carácter técnico y estable la Inspección, siendo desarrollada su constitución y funcionamiento en el Decreto de 5 de mayo de 1954, completado más tarde con el Decreto 898/1963 de 25 de abril, que la regulaba orgánicamente.

La Ley 31/1980 de 21 de junio, creó un tercer cuerpo de inspectores, el Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional, que desarrollo su regulación, organización y funcionamiento mediante el Real Decreto 657/1982 de 17 de marzo.

No obstante la profesionalización de la inspección educativa se debe a la Ley General de Educación (LGE) de 1970, que reforzó los distintos cuerpos de inspectores, tanto de enseñanza general básica como de enseñanza media, dejando la puerta abierta a una inspección de la formación profesional.

El Decreto 664/1973, de 22 de marzo, sobre funciones del Servicio de Inspección Técnica de Educación, y el Real Decreto 657/1982, de 17 de marzo, regulador de la Inspección Técnica del Estado de Formación Profesional, nos confirman la existencia de inspecciones nivelares hasta las últimas décadas del siglo pasado.

Tras la Constitución de 1978, en el Estado de las autonomías, se inicia una nueva etapa. La Carta Magna establece que "los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes" (art. 27.8). Este mandato favoreció que en 1984 se definiese un nuevo marco legal para la inspección educativa con el establecimiento de un sistema de acceso distinto y la extinción de los cuerpos existentes hasta el momento.

Con la Ley 30/1984, en su Disposición Adicional decimoquinta se crea el nuevo Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE). En él se integran el Cuerpo de Inspectores de Educación Básica, el de Inspectores de Bachillerato y el de Inspectores Técnicos de Formación Profesional, con los efectivos en ese momento de los Cuerpos que se suprimen, quedando amortizadas las vacantes que en lo sucesivo se produzcan.

Posteriormente, con el desarrollo legislativo del sistema educativo se volvió a dar un nuevo enfoque de la Inspección, con la publicación de la LOPEG (Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes), que supuso el retorno del Cuerpo de Inspectores de Educación, que la disposición adicional quince, apartado siete de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública había suprimido, y con ello la consiguiente modificación del sistema de acceso, selección y provisión de puestos de trabajo, que tendría su proyección Administraciones Educativas.

La LOCE (Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre, de calidad de la educación), actualmente también derogada, vuelve a regular los aspectos relacionados con las funciones, la organización y la formación de la Inspección de Educación, siendo este último aspecto el más novedoso respecto a las anteriores disposiciones legales reguladoras.

Actualmente, la LOE (Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de educación), considera la Inspección como la garante del cumplimiento de las leyes, de los derechos y de la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como en la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.

## **1. Actual Contexto Normativo de la Inspección de Educación**

El marco jurídico de la Inspección de Educación, y en especial, en lo que concierne a sus funciones, tiene una doble vertiente, una de carácter general como elemento integrante de la Administración y como funcionarios públicos y, otra más específica como Inspección de Educación.

Como elemento integrante de la Administración, la Inspección de Educación forma parte del Ministerio y de las Consejerías o Departamentos de Educación de las Comunidades Autónomas respectivas y, por tanto, de la Administración Educativa, tanto a nivel central como periférico a través de las direcciones provinciales, delegaciones o servicios territoriales. De ahí que sus funciones propias de desarrollen respetando el marco jurídico de actuación general de las administraciones públicas, es decir, el artículo 103.1. de la Constitución, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPA) y, en su caso de las leyes de procedimiento administrativo de las Comunidades Autónomas.

El artículo 103.1. de la Constitución regula la actuación de las administraciones públicas en el sentido de que éstas servirán con objetividad a los intereses generales y actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sumisión plena a la Ley y al Derecho. La Ley 30/1992 regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidades de las administraciones públicas, por lo que las actuaciones de los inspectores de educación en el desarrollo de sus funciones específicas han de tener en cuenta los preceptos regulados en la misma, especialmente cuando las actuaciones tengan un carácter administrativo.

Como funcionarios públicos, las funciones atribuidas a la Inspección de Educación son ejercidas por el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE) en vía de extinción por amortización de plazas y por el actual Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) y, por tanto, cuando desarrollen sus funciones específicas, han de tener en cuenta el marco jurídico que determina la legislación reguladora de la función pública, entendida ésta como la propia del territorio de las respectivas administraciones educativas. De acuerdo con el sentido de las leyes de función pública respectivas, los inspectores han de actuar en todo momento con diligencia, profesionalidad, imparcialidad y sometimiento a la Constitución, al Estatuto de Autonomía respectivo, las leyes, los reglamentos que los complementan y el derecho en general, teniendo siempre presente los principios de legalidad, objetividad, economía, eficacia y eficiencia.

Actualmente además del artículo 27.8. de la Constitución, el fundamento normativo de carácter legal de la Inspección de Educación, reside en la LOE, modificada por la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) en sus artículos 151 al 154 y en disposiciones adicionales y transitoria (tabla 1).

Tabla 1. Referencias a la Inspección de Educación en la LOE

LOCALIZACIÓN	REFERENCIA
Título VII – Capítulo II (artículos 151 al 154)	funciones atribuciones componentes organización
Disposición adicional décima, 5	requisitos para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación cuerpo de origen, experiencia docente previa, titulaciones, conocimiento lengua cooficial
Disposición adicional duodécima, 4	criterios aplicables en el concurso-oposición fases de oposición y concurso reserva de plazas para concurso de méritos destinado a profesores con evaluación positiva en el cargo de director
Disposición adicional decimotercera	desempeño de la función inspectora por funcionarios no pertenecientes al Cuerpo de Inspectores de Educación continuación con carácter definitivo hasta su jubilación
Disposición transitoria segunda	jubilación voluntaria anticipada en iguales condiciones que el profesorado

Fuente: LOE.

En aquellas Comunidades Autónomas que han publicado su Ley de Educación, seis en la actualidad, también la Inspección de Educación está presente en su articulado, por lo que se puede considerar otro fundamento normativo de carácter legal de la misma.

- Andalucía, artículos 145 al 150 de la Ley 17/2007 de 10 de diciembre
- Canarias, artículo 18 de la Ley 6/2014 de 25 de julio
- Cantabria, artículos 152 al 157 de la Ley 6/2008 de 26 de diciembre
- Castilla-La Mancha, artículos 162 al 164 de la Ley 7/2010 de 20 de julio)
- Cataluña, artículos 177 al 181 de la Ley 12/2009 de 10 de julio
- Extremadura, artículos 181 al 186 de la Ley 4/2011 de 7 de marzo

Sin aparecer en su título como ley de educación, el *País Vasco* también dedica un artículo, el veinticinco, en su Ley 1/1993 de 19 de febrero de la Escuela Pública Vasca a la inspección de educación.

Del estudio comparativo de las leyes de educación autonómicas, se pueden considerar algunas diferencias en sus aspectos reguladores, señalando como más significativas las siguientes:

- La exclusiva remisión de las funciones y atribuciones al marco legal estatal de la LOE, sin establecer ninguna propia, es el caso de las leyes de Andalucía y Castilla-La Mancha.
- Regulación muy específica y diferenciada de la formación y evaluación de los inspectores de educación, llegando a determinar los aspectos que deberá favorecer el funcionamiento de la propia Inspección, es el caso de la ley de Cantabria.
- Los tres aspectos diferenciadores que aporta la ley de Cataluña:
  - ✓ Adecuación de la implementación de las funciones y atribuciones de la Inspección al régimen de autonomía de los centros.
  - ✓ Concreción de la provisión de los puestos de trabajo en comisión de servicios y la referencia a su situación administrativa.
  - ✓ Creación de un cuerpo propio de Inspectores de Educación.

Al margen de la normativa legal mencionada, la Inspección de Educación, figura también como destinataria de funciones y atribuciones de carácter específico, como colaboradora en diversas actuaciones de las Administraciones Públicas, como es el caso a modo de ejemplo de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, en su artículo 9 “Los servicios de inspección educativa velarán por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en este capítulo en el sistema educativo destinados a fomentar la igualdad real entre mujeres y hombres”.

A nivel reglamentario, las Administraciones Educativas competentes en materia educativa, incluido el propio ministerio de Educación, también han regulado sus servicios de Inspección de Educación, existiendo actualmente vigentes las siguientes reglamentaciones:

- Ministerio de Educación: Orden de 29 de febrero de 1996, por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección (BOE del 2 de marzo).
- Andalucía: Decreto 115/2002 de 25 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa (BOJA del 30).
- Aragón: Decreto 211/2000 de 5 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación y se establece el sistema de acceso y provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación en Aragón (BOA del 15).

- Asturias: Resolución de 1 de agosto de 2012, de la Consejería de Educación, por la que se aprueban las instrucciones de organización y funcionamiento del Servicio de Inspección Educativa (BOPA del 14).
- Baleares: Decreto 36/2001 de 9 de marzo, por el cual se regula la Inspección Educativa en el ámbito de la enseñanza no universitaria (BOIB del 17).
- Canarias: Decreto 52/2009 de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOIC del 22).
- Cantabria: Orden ECD/18/2011 de 25 de octubre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la inspección educativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC del 9 de noviembre).
- Castilla-La Mancha: Decreto 34/2008 de 26 de febrero, por el que se establece la ordenación de la Inspección de Educación de Castilla-La Mancha (DOCM del 29), desarrollado por la Orden de 8 de abril de 2008 (DOCM del 18).
- Castilla y León: Decreto 92/2004 de 29 de julio, por el que se regula la Inspección Educativa en Castilla y León (BOCyL del 3 de agosto), desarrollado por la Orden EDU/1373/2008 de 23 de julio (BOCyL del 30).
- Cataluña: Decreto 266/2000 de 1 de julio, por el que se regula la Inspección en Cataluña (DOGC del 8 de agosto) modificado por el Decreto 148/2002 de 22 de mayo (DOGC del 7 de junio), desarrollados por las Ordenes ENS/289/2002 de 31 de julio y ENS/385/2002 de 13 de noviembre (DOGCs del 12 de agosto y del 21 de noviembre respectivamente).
- Galicia: Decreto 99/2004 de 21 de mayo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa y el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación en Galicia (DOG del 25).
- Madrid: Resolución de 20 de abril de 2007 de la Viceconsejería de Educación, por la que se dictan instrucciones de organización y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid (BOCM del 17 de mayo).
- Murcia: Orden de 6 de noviembre de 2006, por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección de Educación (BORM del 16), modificada por la Orden de 9 de octubre de 2007 (BORM del 16).
- Navarra: Decreto Foral 80/2008 de 30 de junio, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa del Departamento de Educación (BON del 4 de agosto).
- País Vasco: Decreto 342/2001 de 11 de diciembre, por el que se regula la organización de la Inspección de Educación en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV del 21), desarrollado por la Orden de 18 de junio de 2002 (BOPV del 2 de julio).
- La Rioja: Decreto 3/2010 de 22 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección Técnica Educativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOLR del 27).

- Valencia: Decreto 180/1992 de 10 de noviembre, por el que se regula la organización y funciones de la Inspección Educativa y se establece el sistema de acceso y permanencia en su ejercicio (DOGV del 27), modificado parcialmente por el Decreto 197/1993 de 13 de octubre (DOGV del 2 de noviembre).

## 2. Funciones y Atribuciones de la Inspección

De acuerdo con el artículo 151 de la LOE, las funciones de la inspección educativa, entendidas éstas como las actividades particulares y específicas de cada órgano administrativo, afectan los ámbitos de supervisión y control, evaluación, asesoramiento, orientación e información y quedan determinadas en la tabla 2.

Tabla 2. Funciones y atribuciones de la Inspección

FUNCIÓN	ATRIBUCIÓN
<b>SUPERVISIÓN Y CONTROL</b>	Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los programas que en ellos inciden. Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua. Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo. Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.
<b>EVALUACIÓN</b>	Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.
<b>ASESORAMIENTO</b>	Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
<b>ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN</b>	Emitir los informes solicitados por las Administraciones Educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.

Fuente: LOE, artículo 151.

Estas se complementan en algunos casos, con las establecidas en las Leyes de Educación autonómicas en vigor y en los reglamentos reguladores de cada una de las Administraciones Educativas competentes.

En cuanto a las atribuciones, entendidas como las facultades o poderes de una persona por razón de su cargo o función, el artículo 153 del texto consolidado de la LOE establece como básicas las siguientes:

- Conocer directamente todas las actividades que se realicen en los centros, a los que tendrán libre acceso.
- Examinar y comprobar la documentación académica, pedagógica y administrativa de los centros.
- Recibir de los restantes funcionarios y responsables de los centros y servicios educativos, públicos y privados, la necesaria colaboración para el desarrollo de

sus actividades, para cuyo ejercicio los inspectores tendrán la consideración de autoridad pública.

- Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones Educativas, dentro del ámbito de sus competencias.

Como en las funciones, en algunos casos se complementan las atribuciones mencionadas con las establecidas en las Leyes de Educación autonómicas en vigor y en los reglamentos reguladores de cada una de las Administraciones Educativas competentes.

### **3. Componentes**

- Funcionarios del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE)
- Funcionarios del Cuerpo de Inspectores al servicio de la Administración Educativa (CISAE)
- Funcionarios de cuerpos docentes en comisión de servicios como inspectores accidentales

El artículo 152 de la LOE, determina que la inspección educativa será ejercida por las Administraciones Educativas a través de funcionarios y funcionarias públicos del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE), así como los pertenecientes al extinguido Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE) creado por la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988 de 28 de julio, que no hubieran optado en su momento por su incorporación al de Inspectores de Educación (CIE). Ambos cuerpos tienen carácter de cuerpo docente clasificado en el grupo A de los que establece el artículo 25 de la Ley 30/1984 de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

También podrán ejercer función inspectora educativa, aquellos funcionarios y funcionarias de los cuerpos docentes que accedieron a la función inspectora de conformidad con las disposiciones de la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988 de 28 de julio, y que no hubieran accedido al Cuerpo de Inspectores de Educación a la entrada en vigor de la LOE, los cuales, de acuerdo con la disposición adicional decimotercera, apartado 2, podrán continuar desempeñando la función inspectora con carácter definitivo y hasta su jubilación como funcionarios o funcionarias, de conformidad con las disposiciones por las que accedieron al mismo.

### **4. Requisitos para Acceder**

La LOE establece en el apartado 5 de la disposición adicional décima, de manera expresa y diferenciada a la anterior ley orgánica, como requisitos para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación, además de pertenecer a alguno de los cuerpos que integran la función pública docente, como ya lo hiciera la LOCE, los de poseer el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o titulación equivalente y acreditar el conocimiento de la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma de destino, de acuerdo con su normativa.

Así mismo las personas aspirantes deberán contar con una antigüedad mínima de seis (6) años en alguno de los cuerpos de la función pública docente y una experiencia docente de igual duración.

## 5. Forma de acceso

A partir de la entrada en vigor de la LOE, según el apartado cuarto de su disposición adicional duodécima la forma de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación queda de la siguiente manera:

- El acceso se realizará mediante concurso-oposición.
- El proceso constará de tres fases:
  - ✓ Fase de concurso, dónde se valorará la trayectoria profesional de las personas candidatas y sus méritos específicos como docentes, el desempeño de cargos directivos con evaluación positiva y la pertenencia a alguno de los cuerpos de catedráticos de la función pública docente.
  - ✓ Fase de oposición, consistente en una prueba en la que se valorarán los conocimientos pedagógicos, de administración y legislación educativa de las personas aspirantes adecuada a la función inspectora que van a realizar, así como los conocimientos y técnicas específicos para el desempeño de la misma.

Consta de tres partes:

1. Desarrollo por escrito de un tema referido a la parte A del temario, elegido por el aspirante de entre dos extraídos por sorteo por el tribunal.
  2. Exposición oral de un tema referido a la parte B del temario, elegido por el aspirante de entre dos extraídos por sorteo por el tribunal.
  3. Análisis de un caso práctico sobre técnicas adecuadas para la actuación de la Inspección de Educación propuesto por el tribunal.
    - ✓ Fase de prácticas, consistente en realizar un período de prácticas de carácter selectivo, una vez seleccionados/as las personas candidatas, al final de la cual serán nombrados/as funcionarios/as de carrera del Cuerpo de Inspectores de Educación.
- En las convocatorias de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, las Administraciones Educativas podrán reservar hasta un tercio de las plazas para la provisión mediante concurso de méritos destinado a los profesores/as que, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, al menos durante tres mandatos, el cargo de director o directora.

Desde el día 22 de diciembre de 2009 los temas vigentes para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, están establecidos por la Orden EDU/3429/2009 de 11 de diciembre, publicada en el BOE. 21.12.2009, que determina dos partes claramente diferenciadas en la fase de oposición:

## **Parte A**

Consta de cincuenta y cinco (55) temas, que figuran relacionados en el anexo I de la Orden. Incluyen temas generales relativos a cuestiones pedagógicas sobre organización curricular, organización escolar, gestión de centros educativos, administración y legislación educativa básica, así como funciones inspectoras de control, evaluación y asesoramiento.

1. La educación como derecho fundamental del ciudadano. La educación obligatoria: origen, extensión y tendencias.
2. Las necesidades educativas de la sociedad actual. El concepto de la educación como un proceso permanente.
3. La dimensión educativa en la Unión Europea. Los Programas Educativos Europeos.
4. La acción educativa en el exterior.
5. Los objetivos del sistema educativo en el marco de los objetivos educativos Europeos.
6. La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Estructura, Principios, fines y contenido.
7. El sistema educativo en España: características, estructura y organización.
8. Calidad y equidad en la educación. Educación y cohesión social. Políticas de mejora.
9. La enseñanza básica como garantía de una educación común para el alumnado y la atención a la diversidad como principio fundamental. Elementos del currículo. Las competencias básicas como elemento cohesionador del currículo.
10. La orientación educativa y profesional. La acción tutorial como tarea docente.
11. El proceso de enseñanza-aprendizaje. Elementos y fases del proceso. Condiciones y estilos de aprendizaje.
12. La dimensión ética de la educación: educación en valores.
13. La igualdad de oportunidades en educación. Medidas específicas de atención a la diversidad.
14. Educación para la igualdad. Coeducación. Educación en contextos multiculturales.
15. Las tecnologías de la información y de la comunicación. Su incidencia en la educación y en la gestión de los centros.
16. El fomento de la lectura y el uso de la biblioteca. Desarrollo de la competencia lectora, hábitos y actitudes. Medidas y programas.
17. Principios y modelos generales de evaluación en el sistema educativo. Tipos, fines y procedimientos de evaluación educativa.
18. El sentido de la evaluación dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje. Características de la evaluación en la Educación Infantil, en la Educación Primaria, en la Educación Secundaria Obligatoria, en el Bachillerato y en la Formación Profesional.
19. Experimentación, investigación e innovación educativa. Dificultades y estrategias en la introducción, difusión y consolidación de innovaciones educativas. Evaluación de la innovación educativa.
20. La formación del profesorado: la formación inicial y la formación permanente. Estructuras de la formación del profesorado. Evaluación de la incidencia de la formación en la práctica docente.

21. La participación de la comunidad escolar en el sistema educativo español. Órganos de participación. Principales tendencias en la Unión Europea.
22. La autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros docentes. Principios que la rigen y principales tendencias en la Unión Europea.
23. El proyecto educativo del centro. La concreción del currículo y las programaciones de ciclo, departamento y aula.
24. Elementos estructurales y organizativos de los centros docentes. Órganos colegiados de gobierno y de coordinación docente de los centros públicos. Estrategias organizativas para favorecer la atención a todos los alumnos según sus necesidades específicas.
25. La dirección de los centros públicos. El equipo directivo. Selección y formación de directores y directoras. Competencias de la función directiva. Modelos europeos de dirección y gestión de centros.
26. Principales características del alumnado de 0 a 6 años. Finalidad de la Educación Infantil. Objetivos, organización y principios pedagógicos. Normativa básica.
27. Principales características del alumnado de 6 a 12 años. Finalidad de la Educación Primaria. Objetivos, organización, principios pedagógicos y competencias básicas. Evaluación general de diagnóstico. Normativa básica.
28. Características del alumnado de 12 a 18 años. Finalidad de la Educación Secundaria. Objetivos, organización, principios pedagógicos y competencias básicas. Programas de Diversificación curricular. Programas de Cualificación Profesional Inicial. Evaluación general de diagnóstico. Normativa básica.
29. Finalidad del Bachillerato. Normativa básica. Modalidades y optatividad. Evaluación y promoción. Prueba de acceso a la Universidad.
30. Finalidad de la Formación Profesional. Normativa básica. La Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
31. Las enseñanzas de régimen especial: las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas artísticas, las enseñanzas deportivas. Normativa básica.
32. La Educación de Personas Adultas. La educación a distancia. Normativa básica.
33. Alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Principios pedagógicos, escolarización y programas específicos.
34. Normativa sobre el profesorado de Educación Infantil y Primaria: requisitos de ingreso, selección, especialidades, adscripción y movilidad.
35. Normativa sobre el profesorado de Educación Secundaria: requisitos de ingreso, selección, especialidades y movilidad.
36. Los centros docentes. Requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general.
37. Los centros privados. Tipos de centros. Autorización de centros privados. Competencias y carácter propio. Los centros privados concertados. Disposiciones que los regulan.
38. La admisión del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos en la de Educación. Igualdad en la aplicación de las normas de admisión. Escolarización equilibrada. Garantías de gratuidad.
39. La supervisión escolar: planteamientos, tendencias y escuelas.
40. La Inspección educativa en España: estudio histórico.
41. La Inspección educativa en los países de la Unión Europea: estudio comparado.

42. Funciones y atribuciones de la Inspección educativa. Normas básicas de funcionamiento. Deontología profesional.
43. La supervisión y control, desde el punto de vista pedagógico y organizativo del funcionamiento de los centros educativos, así como los programas que en ellos inciden.
44. La supervisión de la práctica docente y de la función directiva. Técnicas e instrumentos. Colaboración en su mejora continua.
45. Tipos de actuación del inspector en el centro. La visita de inspección.
46. Los informes de inspección. Clases de informes. Normas para su elaboración y trámite.
47. Modalidades de intervención en el asesoramiento a los equipos directivos, al profesorado y a los distintos órganos de coordinación docente. La información a los sectores de la comunidad educativa.
48. La evaluación del alumnado en las distintas etapas del sistema educativo. Titulaciones a las que conducen las diferentes enseñanzas. Normativa básica. Actuación de la Inspección educativa.
49. La evaluación de la práctica docente del profesorado: finalidades, indicadores, agentes e instrumentos de evaluación. Participación de la Inspección en la evaluación del profesorado.
50. La evaluación de la función directiva: modelos, finalidades, agentes e instrumentos de evaluación. Actuación de la Inspección educativa.
51. Evaluación interna y externa de los centros docentes. Finalidades, estrategias e instrumentos. Evaluación de procesos y de resultados. Informes de evaluación. Los planes de mejora. Actuación de la Inspección educativa.
52. La evaluación del sistema educativo: finalidades, ámbitos, indicadores e instrumentos. Evaluaciones generales de diagnóstico. Órganos de gestión. El Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación. El papel de la Inspección educativa en la evaluación del sistema educativo.
53. Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Tramitación de los procedimientos administrativos.
54. Órganos de participación en la programación general de la enseñanza y órganos consultivos de ámbito nacional. El Consejo Escolar del Estado.
55. Distribución de competencias educativas entre el estado y las Comunidades Autónomas. Las competencias estatales en materia de educación.

### **Parte B**

Consta de veintiún (21) temas, que figuran relacionados en el Anexo II de la Orden. Incluyen temas de carácter específico referidos a las características propias de los niveles y etapas educativas, al desarrollo curricular y a la correspondiente metodología didáctica y a la organización y administración de los centros y a la legislación propia de la Administración Educativa convocante. A estos temas, las Administraciones educativas correspondientes podrán añadir hasta un máximo de 20 temas más.

1. La Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución Española. El Estatuto de Autonomía: estructura y contenido. Competencias educativas. La Administración educativa de la Comunidad Autónoma. Estructura orgánica. Competencias de los diferentes órganos directivos.
2. La Función Pública en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. Deberes y derechos individuales y colectivos de los

funcionarios. Régimen de incompatibilidades. Convenios y acuerdos sobre condiciones de trabajo del personal laboral, personal funcionario de administración y servicios y, especialmente, del personal docente. Horarios de trabajo, licencias, vacaciones y permisos.

3. El régimen disciplinario del personal funcionario y laboral dependiente de la Administración educativa correspondiente. Implicaciones en las tareas de inspección educativa. Los expedientes disciplinarios: normas procedimentales.
4. La participación de los sectores sociales en la Educación. Órganos de participación. El Consejo Escolar correspondiente a la Administración educativa respectiva: estructura, composición y funciones. Otras formas de participación.
5. La Inspección educativa en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. Organización y funcionamiento. Acceso y provisión de puestos de trabajo. Formación de los inspectores y evaluación de la Inspección.
6. El Plan de Actuación de la Inspección educativa en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente: objetivos, estructura y tipos de actuaciones. Aplicación, seguimiento y evaluación del Plan de Actuación.
7. Los derechos de la infancia. La protección jurídica del menor en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. Responsabilidad penal de los menores.
8. Educación para la convivencia y para la prevención de conflictos y resolución pacífica de los mismos. El Plan de convivencia. Derechos y deberes del alumnado en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente.
9. Los servicios complementarios en los centros del ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. Principios de actuación que rigen su organización y funcionamiento. Actuaciones de la Inspección educativa en la planificación y evaluación de estos servicios.
10. Planificación, organización y supervisión de la escolarización del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos. Normativa específica que lo regula en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente.
11. El Currículo de la etapa de Educación infantil: objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación.
12. El Currículo de la Educación Primaria: objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación.
13. El Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria: objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación.
14. El Currículo del Bachillerato: objetivos, organización y principios pedagógicos.
15. La Formación Profesional. Objetivos. Condiciones de Acceso. Contenido y organización de la oferta. Criterios de evaluación.
16. La atención y escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. Identificación temprana y valoración. Modalidades de escolarización.
17. La dirección y la gestión de los centros docentes. Procedimiento de selección y nombramiento de directores y directoras en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. Apoyo y reconocimiento al ejercicio de la función directiva.

18. La evaluación educativa del alumnado en relación con los objetivos, contenidos, criterios de evaluación, y en su caso, competencias básicas. Tipos e instrumentos de evaluación. Evaluación y recuperación. Evaluación y promoción escolar. Derechos del alumnado a una evaluación conforme a criterios objetivos. Actuación de la Inspección educativa.
19. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los centros escolares. Su utilización en los ámbitos de administración y gestión y como instrumentos didácticos. Realizaciones prácticas en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. Papel de la Inspección de Educación en su promoción y difusión.
20. La orientación educativa y profesional en el ámbito territorial de la Administración educativa correspondiente. La función tutorial, como integrante de la función docente en las distintas enseñanzas de régimen general y de régimen especial. Funciones de los departamentos de orientación y equipos de orientación educativa y psicopedagógica.
21. Derechos y deberes lingüísticos en España. La Constitución y los Estatutos de Autonomía. Régimen de cooficialidad lingüística en territorios autonómicos. Leyes de normalización lingüística. Jurisprudencia.

## 6. Organización y Estructura

La principal novedad se da en considerar un desarrollo reglamentario de sentido más amplio para las Administraciones Educativas competentes, encargando a éstas la regulación de la organización y funcionamiento de la inspección educativa sin limitaciones de reglamentaciones previas de carácter básico.

También la organización de los perfiles profesionales de los inspectores y de las inspectoras en base a unos criterios preestablecidos es otro de los aspectos novedosos a tener en cuenta, así como su consideración de mérito en los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo.

El artículo 154 de la LOE, considera:

- Las Administraciones Educativas regularán la estructura y el funcionamiento de los órganos que establezcan para el desempeño de la inspección educativa en sus respectivos ámbitos territoriales.
- La estructura organizativa podrá organizarse sobre la base de los perfiles profesionales de los inspectores, entendidos en función de los criterios siguientes: titulaciones universitarias, cursos de formación en el ejercicio de la inspección, experiencia profesional en la docencia y experiencia en la propia inspección educativa.
- En los procedimientos para la provisión de puestos de trabajo en la inspección educativa podrán tenerse en consideración las necesidades de las respectivas Administraciones Educativas y podrá ser valorada como mérito la especialización de las personas aspirantes de acuerdo con las condiciones descritas para organizar los perfiles profesionales.

La LOE no regula de manera expresa los aspectos de la formación de la inspección educativa, ni tampoco hace referencia a unas especialidades de la inspección de carácter

básico, como lo planteaba la anterior ley orgánica, por lo que es de prever que estos aspectos serán desarrollados reglamentariamente por las Administraciones Educativas competentes, a través de sus respectivos decretos reguladores de la Inspección Educativa.

Hasta una nueva regulación reglamentaria por parte de las Administraciones Educativas correspondientes la dependencia de la Inspección de Educación en cada una de ellas se señalan en la tabla 3.

Tabla 3. Organización de la Inspección de Educación en España

<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b>	Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial
<b>ANDALUCÍA</b>	Viceconsejería de Educación
<b>ARAGÓN</b>	Dirección General de Política Educativa
<b>ASTURIAS</b>	Directamente del Consejero de Educación, como Servicio de Inspección Educativa
<b>BALEARES</b>	Dirección General de Formación Profesional y de Inspección Educativa
<b>CANARIAS</b>	Viceconsejería de Educación
<b>CANTABRIA</b>	Dirección General de Educación, como Servicio de Inspección
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	Dirección General de Coordinación y Política Educativa
<b>CASTILLA-LEÓN</b>	Dirección General de Coordinación, Inspección y Programas Educativos
<b>CATALUÑA</b>	Secretaría de Políticas Educativas
<b>EXTREMADURA</b>	Secretaría General de Educación
<b>GALICIA</b>	Dirección General de Centros y Ordenación Educativa
<b>COMUNIDAD DE MADRID</b>	Viceconsejería de Educación
<b>MURCIA</b>	Secretaría General Técnica
<b>COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA</b>	Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales
<b>PAÍS VASCO</b>	Viceconsejería de Educación
<b>LA RIOJA</b>	Consejero/a de Educación, como Servicio de Inspección
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	Secretaría Autonómica de Educación

Fuente: LOE y reglamentos autonómicos de la regulación de la Inspección.

La organización de la Inspección de Educación, de acuerdo con los reglamentos e instrucciones de organización y funcionamiento reguladores publicados y vigentes hasta la fecha aparece en la tabla 4.

## 7. Pero, ¿Ha Cambiado el Papel de la Inspección?

Sin entrar en análisis muy profundos, sino simplemente en la evolución histórica propia de la función inspectora, se comprueba que, si bien las funciones principales de la Inspección se han mantenido durante muchos años como globalidad, el cambio se ha experimentado, por el predominio de una u otra función sobre las restantes.

Actualmente, según la normativa legal y reglamentaria vigente, la supervisión y el control, el asesoramiento y la evaluación, son funciones básicas y fundamentales de la Inspección en todos los contextos.

Los cambios, según los tiempos, han venido por el predominio de una de ellas, así en los años de postguerra en España y prácticamente hasta la Ley General de Educación (LGE) de 1970, la función predominante de la Inspección era la de supervisión y control exhaustivo de los centros. A partir de 1970 y más concretamente con la llegada de la

democracia las funciones y actuaciones de supervisión y control exhaustivo, han dado paso a un incremento de las funciones de asesoramiento y evaluación.

Tabla 4. Estructura organizativa y funcional de la Inspección de Educación en España

ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	CARGOS TERRITORIALES		DEMARCACIÓN TERRITORIAL	ORGANIZAC, DEL TRABAJO	TIEMPO DE ADSCRIPCIÓN
	Inspector Jefe	Inspector Jefe adjunto			
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Sí	Sí	distrito escolar	grupos de trabajo	máx. 6 años
ANDALUCÍA	Sí	Sí	zonas	áreas	
ARAGÓN	Sí	Sí	distrito	áreas específicas	4 años
ASTURIAS	Sí	Sí	distritos	áreas	3-5 años
ISLAS BALEARES	Sí		demarcación	áreas específicas	
CANARIAS	Sí	Sí	zonas	equipos de trabajo	4 años
CASTILLA-LA MANCHA	Sí	Sí	zonas	áreas específicas	4 años
CASTILLA Y LEÓN	Sí		distrito	grupos de trabajo	5 años
CATALUÑA	Sí	Sí	áreas geográficas	áreas y ámbitos	5 años
GALICIA	Sí		sector y subsectores	equipos de trabajo	5 años
COMUNIDAD DE MADRID	Sí		distritos		
MURCIA	Sí	Sí	distritos	áreas de trabajo	
NAVARRA	Sí		zonas	áreas específicas	3-5 años
PAÍS VASCO	Sí		zonas circunscripción	grupos de trabajo	3-5 años
LA RIOJA	Sí		zonas	áreas específicas	
VALENCIA	Sí		circunscripción		1 año

Fuente: LOE y reglamentos autonómicos de la regulación de la Inspección.

Concretamente, es a partir de la LOPEG (Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes), cuando la función de evaluación comienza a ser prioritaria, llegando con la LOE (Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de educación) y las leyes autonómicas de educación, así como con los paradigmas imperantes a Europa, a destacar la evaluación como una de las funciones prioritarias de la Inspección, tanto a nivel de centros, de profesorado y directivos, como del sistema educativo, sin olvidar la colaboración en programas de evaluación específica, como las pruebas diagnósticas de evaluación y en la aplicación de las pruebas PISA.

En un momento en que la autonomía de los centros en el diseño de sus planes de actuación y en el que se trabaja para avanzar en la profesionalización de la función directiva en el sistema educativo público, se deberá reflexionar respecto a cómo conseguir una cercanía de la inspección a la diversidad de los centros, para ayudar desde la supervisión a la dirección, al profesorado y a los programas, llegar a conocer el desarrollo de las prácticas de aula y de centro, con el claro objetivo de garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades para que cada alumno pueda desarrollar al máximo sus capacidades atendiendo a los diferentes ritmos de aprendizaje y que, todo ello, contribuya a mejorar nuestro sistema educativo.

Es por ello y debido también a los cambios que experimentan los contextos actuales, que la Inspección, además de lo concerniente a sus funciones, también intenta adaptarse cara al sistema, a los centros y a la propia comunidad educativa, al actuar en muchos casos como verdadero interlocutor, soporte y ayuda.

## Referencias

- Esteban, S. (2007). Reflexiones sobre las antinomias de la inspección educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances de Supervisión Educativa*, 6, 1-24.
- Iniesta, A., Alhambra, C. y Cirac, V. (1999). La Inspección en la educación secundaria. *Revista de Educación*, 320, 39-59.
- López del Castillo, M.T. (2000). *La inspección del bachillerato en España (1845-1984)*. Madrid: UNED.
- Martínez, C. y Hernández, V. (2015). La evaluación de la supervisión educativa en las condiciones actuales. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(2), 85-98.
- Mayorga, A. (1999). La inspección en el nivel de la educación primaria. *Revista de Educación*, 320, 11-38.
- Pacios, A. (1950). Instrucción y formación en la enseñanza media. *Revista Bordón*, 13, 27-33.
- Pacios, A. (1959). La inspección de enseñanza media. *Revista Bordón*, 6, 203-213.
- Sarasúa, A. (2011). La inspección, pasado, presente y futuro. *Escuela*, 4, 38-66.
- Soler, E., López del Castillo, M.T., Muñoz, D., Molero, A. y Ramírez, E. (1995). *Estudios históricos sobre la inspección educativa*. Madrid: Escuela Española.
- Utande, M. (1964). *Ley de Ordenación de la enseñanza media de 26 de febrero de 1953 anotada y comentada*. Madrid: Dirección General de Enseñanza Media.
- Utande, M. (1975). Treinta años de enseñanza media (1938-1968). *Revista de Educación*, 240, 73-86.
- Utande, M. (1982). Un siglo y medio de segunda enseñanza (1820-1970). *Revista de Educación*, 271, 7-41.
- Vera, J.M. (2005). El marco jurídico de la inspección de educación. *Avances de Supervisión Educativa*, 1, 1-24.
- Vera, J.M. (2014). Supervisión e inspección a través del tiempo. *Cuadernos de Pedagogía*, 441, 63-66.
- Viñao, A. (1999). La inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión. *Revista Bordón*, 51(3), 251-263.



## A Avaliação Externa de Escolas em Portugal. Da Sustentabilidade no Presente, aos Desafios no Futuro

### The External Evaluation of Schools in Portugal. From Sustainability in the Present to the Challenges for the Future

Helder Lopo Guerreiro \*

Inspeção-Geral da Educação e Ciência

O conceito de 'sustentabilidade' entrou no discurso da educação e é um estado desejado para o sistema, políticas ou simples projetos. A sustentabilidade só é alcançada com o contributo de uma complexidade de fatores, que diferem de caso para caso. A avaliação externa de escolas é reconhecida como uma atividade sustentável, pois existe há quase nove anos, foi implementada ao longo de dois ciclos e sobreviveu à mudança de ciclos políticos. Com recurso a uma cuidada análise do quadro legal e de publicações oficiais, olhámos para cada um dos ciclos a fim de compreendermos quais os fatores que mais têm contribuído para a sua sustentabilidade. Aproximamo-nos agora do tempo para iniciar o seu 3º ciclo. Desenhámos um cenário possível, tendo por base que existem condições favoráveis à continuidade da atividade, excetuando a incógnita que um novo ciclo político pode trazer. Chegados a este ponto, constatamos que a vontade de mudar e melhorar a avaliação externa pode trazer riscos conflituar com a sua própria sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Avaliação externa, Inspeção, Sustentabilidade, Autoavaliação, Modelo de avaliação.

Sustainability is a concept that entered the educational language as a status that is desired for the system, policies or simple projects. Sustainability is reached by means of a complexity of factors that differ across the situations. The external evaluation of schools is acknowledged as a sustainable activity, because it has been implemented for approximately nine years now in two different cycles and it survived to political changes in the meantime. By means of the analysis of the legal framework and official publications we looked inside each of its cycles, in order to understand which factors most contributed to its sustainability. The timing to launch the 3rd cycle is now close. We drew a possible scenario, based on the existing conditions that favour the continuity of this activity, apart from the uncertain outcomes from political changes. Thus, we realized that the will to change and improve the external evaluation of schools may bring about risks and conflict against its own sustainability.

**Keywords:** External evaluation, Inspection, Sustainability, Self-evaluation, Theoretical framework, Evaluation model.

## Introdução

Neste artigo procurámos sinalizar os traços de sustentabilidade da avaliação externa que têm assegurado a sua continuidade, decorridos que estão dois ciclos da sua implementação.

Para identificarmos os traços de sustentabilidade num primeiro momento revisitámos abordagens ao conceito de sustentabilidade e como alcançar tão almejado estado. Descrevemos como nasceu e se enraizou a avaliação externa de escolas no sistema educativo português: que sensibilidades estiveram presentes na conceção do modelo, como se tem desenvolvido e atualizado, e os traços fundamentais de uma atividade coordenada pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), considerada hoje consolidada e emblemática. Procurámos reconstituir o essencial de cada um dos ciclos com o apoio de legislação publicada e de uma diversidade de relatórios oficiais publicados. A partir das reconstituições identificámos as características marcantes de dois ciclos de avaliação externa.

Adicionalmente, abordámos o futuro do 3º ciclo da avaliação externa, tendo em conta os elementos já disponíveis e os fatores de pressão mais significativos e desenhámos cenários prováveis, construídos a partir do conhecimento dos traços marcantes desta atividade, da sua renovação no passado, e do contexto em que o 3º ciclo será trabalhado. Muito embora os cenários não sejam uma garantia absoluta do que irá acontecer, eles trazem à luz uma diversidade de fatores e de condicionalismos que certamente vão marcar o futuro da avaliação externa.

Chegados aqui, confrontamo-nos com um dilema que explicamos no ponto 4, onde a sustentabilidade é uma das partes do jogo.

## 1. O Conceito de Sustentabilidade no Contexto da Avaliação Externa de Escolas

Os estudos sobre questões ambientais, economia ou finanças têm os seus discursos inundados pelo conceito de sustentabilidade. Gradualmente, a ‘sustentabilidade’ tem sido transferida para o discurso das ciências da educação, estabelecendo-se pontes e analogias com a sua utilização noutros ramos do conhecimento. Tal como no ambiente e nas finanças, na educação a sustentabilidade +e também um estado desejado.

Das grandes questões que se podem levantar sobre o sistema educativo (universalidade, durabilidade, gratuidade) até outras focalizadas em questões específicas (uma política, um projeto, uma atividade, uma prática), a sustentabilidade surge como uma preocupação transversal, procurada, mas nem sempre fácil de alcançar.

Analisemos, pois, algumas abordagens sobre este conceito, antes de explorarmos marcas da sua presença na atividade de avaliação externa de escolas, em Portugal.

O dicionário Houaiss associa a sustentabilidade à existência de recursos e à sua boa gestão dar ou obter recursos necessários para a manutenção, Gerir os recursos materiais

para a sobrevivência de. Garantir e fornecer os meios necessários para a realização em continuação de Houaiss (2003).

Este entendimento simples sobre o significado de sustentabilidade associa-lhe outros conceitos, como sejam a manutenção, sobrevivência ou continuidade.

Jamieson (1998) distingue e clarifica a sua dimensão temporal na definição deste conceito:

*Uma família de significados está relacionada com a ideia de sustentação: a preocupação com as necessidades é uma extensão natural desta noção; uma segunda família de significados centra-se na manutenção da existência de algo, o que nos leva a focar a preservação; os primeiros empurram-nos na direção de 'satisfazer as necessidades do presente', enquanto o último inclina-se para as preocupações do futuro. (p. 184)*

Assume-se, pois, que a sustentabilidade já não é somente a manipulação de meios, com vista à sobrevivência no dia a dia, pois tem igualmente implícita uma perspectiva de futuro, ao garantir a continuidade de algo ou mesmo a sua superação, tal como referem Lynam e Herdt “capacidade de um sistema para manter a sua produção a um nível aproximadamente igual ou superior do que a sua média histórica (Lynam e Herdt 1989, em Bell e Morse 2010, p. 10).

Uma outra dimensão da sustentabilidade é aquela que põe em evidência o respeito pelos outros e pelo tempo futuro “a componente sustentabilidade do paradigma de desenvolvimento sustentável implica que o que quer que seja feito agora não prejudique as gerações futuras” (Bell e Morse 2010, p. 5).

A sustentabilidade é um estado desejado, pois denota: estabilidade e consistência, mas com perspectiva de desenvolvimento; uma gestão eficiente de recursos; o reconhecimento de práticas, projetos, políticas ou sistemas bem-sucedidos, com utilidade para os seus beneficiários, As ações sustentáveis são proactivas, pois os seus possíveis efeitos são estudados e considerados em sede de decisão.

A dificuldade em alcançar a sustentabilidade não reside tanto no entendimento do conceito, mas sim na complexidade dos fatores que contribuem para ou inibem de a alcançar.

A este respeito, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) refere “Quase todos os aspetos da economia, sociedade e os recursos físicos /.../ influenciam a sustentabilidade. Os resultados dependem de um número infinito de interações que agem em diferentes períodos de tempo e importância variada” (OECD, 2008, p. 6). Também Heinen enfatiza a variabilidade em função dos contextos, das práticas sustentáveis “A sustentabilidade deve ser operacionalizada em cada contexto específico /.../ numa escala relevante para o seu sucesso e devem ser concebidos métodos apropriados para a sua medição a longo prazo” (Heinen, 1994, em Bell e Morse, 2010, p. 21).

Procuramos, então, na reconstituição dos 1º e 2º ciclos de avaliação externa encontrar os fatores que mais contribuiriam para assegurar a sustentabilidade desta atividade.

## **2. O 1º Ciclo da Avaliação Externa de Escolas (2006 [Fase Piloto] – 2011)**

Neste ponto procuramos reconstituir a génese da construção do modelo de avaliação externa de escolas em Portugal, partindo do enquadramento legal favorável que fora criado, percorrendo alguns dos passos que antecederam o lançamento do modelo para, de seguida, identificar os seus traços gerais.

Finalmente, num segundo ponto, apresentaremos algumas reflexões sobre o modelo criado e implementado e sobre os pilares de sustentabilidade que foram construídos.

### ***2.1 A génese do programa de avaliação externa de escola***

Decorridos mais de três anos após a publicação da Lei nº 31/2002, que aprovou o sistema de avaliação do ensino não-superior, o Despacho Conjunto nº 370/2006 criou um grupo de trabalho com o objetivo de “Definir os referenciais para a avaliação externa dos estabelecimentos de educação e ensino”, que deveriam resultar em classificações claras das escolas e recomendações, para as preparar para a celebração de contratos de autonomia. Estamos apenas a falar do ensino público.

Apesar de estarem previstos desde a publicação do Decreto-lei nº 43/89, apenas nove anos mais tarde, os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia têm enquadramento legal -Decreto-Lei 115-A/98. Estabeleceu-se que a autonomia das escolas é progressiva e contratualizada com a tutela. Importa, desde já, esclarecer que neste texto designaremos por escolas as unidades orgânicas, sejam elas escolas singulares (situação que se verifica em, aproximadamente, sete dezenas de escolas secundárias) ou agrupamentos de escolas, diversos edifícios onde eram e são lecionados diferentes níveis de ensino. Se no caso das escolas singulares é fácil identificar a unidade orgânica, nos agrupamento de escolas a unidade orgânica identifica-se pelo facto de serem geridas pelos mesmos órgãos de gestão e administração, e por terem os mesmos documentos estruturantes, tais como o projeto educativo, regulamento interno e plano de atividades.

Finalmente, e mais de um ano após o início da atividade avaliação externa de escolas, é publicado o diploma que associa a celebração dos contratos de autonomia, Decreto-Lei nº 75/2008, à avaliação externa e aos resultados de outras atividades inspetivas, materializando, um dos propósitos da criação do grupo de trabalho referido no parágrafo anterior.

O grupo de trabalho incumbido da responsabilidade de desenhar o modelo de avaliação externa de escolas era composto por seis elementos. Na ocasião, só um deles estava ligado à IGE, onde ocupava um lugar dirigente, e quatro exerciam a docência no ensino superior.

Para conceber um modelo de avaliação externa, o grupo de trabalho teve como matéria-prima o saber e a experiência acumulados em projetos e iniciativas diversas ao longo de diversos anos. Recordar-se aqui alguns: o Projeto Qualidade XXI, o Programa de Avaliação Integrada das Escolas (desenvolvido pela então Inspeção-Geral da Educação, de 1999 a 2002), o Modelo de Certificação de Qualidade nas Escolas Profissionais, o Programa AVES, Avaliação de Escolas Secundárias, o Projeto Melhorar a Qualidade ou a aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas (também desenvolvido pela IGE, mas centrado exclusivamente nas práticas autoavaliativas das escolas).

O Grupo de Trabalho beneficiou ainda da colaboração de vários serviços do Ministério da Educação, designadamente a Inspeção-Geral da Educação, o Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, o Gabinete de Avaliação Educacional, o Gabinete de Gestão Financeira e as Direções Regionais de Educação, que disponibilizaram a informação que lhes foi solicitada.

O relatório final da atividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação de Escolas apresentou os resultados da fase piloto da avaliação externa e desenvolveu um documento que visava estabelecer “um conjunto de pontos comuns da autoavaliação, necessários como preparação para a avaliação externa” (2006, p. 41), sugerindo um conjunto de medidas para apoiar o desenvolvimento de processos autoavaliativos.

Em 2007 a responsabilidade da avaliação externa foi entregue à Inspeção-Geral da Educação que, em 2012, na sequência da orgânica que fundia as Inspeções-Gerais da Educação e do Ensino Superior, passa a integrar a Inspeção Geral da Educação e da Ciência (IGEC). Ainda em 2007, registou-se a remodelação profunda na liderança de topo da IGE, passando um dos elementos que integrava o grupo de trabalho a assumir as funções de Inspetor-Geral, o que denota a importância que a tutela deu à avaliação externa. A coordenação mais próxima desta atividade foi atribuída a um Professor Universitário, que foi convidado para exercer funções de subinspetor-geral.

Foram definidos cinco principais objetivos para a avaliação externa de escolas (IGE, 2007, p. 51):

- Fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados;
- Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação das escolas;
- Reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia;
- Concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo;
- Contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas.

Para o efeito, foi construído um quadro de referência que abrangia cinco domínios, Resultados, Prestação do serviço, Organização e gestão escolar, Liderança, Capacidade de autoregulação e melhoria das escolas – subdivididos em 19 factores. Foi utilizada uma escala de classificação de quatro níveis Insuficiente, Suficiente, Bom e Muito Bom.

Aquando do arranque da atividade avaliação externa de escolas não estavam previstas consequências para as escolas como resultado da sua avaliação, o que parece óbvio pelos próprios objetivos definidos, muito centrados na capacitação das escolas. Todavia, a partir do ano escolar 2008-2009 foi introduzido um sistema de avaliação por quotas onde, resumidamente, as classificações do desempenho dos docentes de uma escola de nível Muito Bom e Excelente – que resultavam numa bonificação de tempo para progredir na carreira - não podiam ultrapassar 25% do total de docentes em funções numa determinada escola. O despacho nº 20131/2008 determinou que, a partir do ano escolar 2008-2009, a avaliação de professores passasse a ser influenciada pela avaliação das escolas, na medida em que as que tinham obtido avaliações muito boas podiam ver a quota da avaliação de professores com muito bom e excelente aumentada.

As equipas de avaliação externa das escolas eram compostas por três elementos - dois inspetores e um perito externo à IGE. Na sua maioria eram docentes e investigadores do ensino superior. Na escola, o trabalho dos avaliadores desenvolvia-se entre dois dias (nas escolas singulares) ou três dias nas escolas agrupadas. A agenda estava uniformizada em função da sua tipologia, compreendendo três momentos, a sessão de apresentação da escola (informação de contexto e reflexão autoavaliativa sobre o desempenho), visita à escola (no caso dos agrupamentos eram visitadas mais três escolas para além da escola sede) e as entrevistas em painéis, Direção, Coordenadores do departamento, Representantes de pais, Apoios Educativos e Serviços de Psicologia e Orientação, Alunos, Diretores de turma, Representantes Assistentes Técnicos e Operacionais, Conselho Geral.

Nos relatórios de escola apenas os domínios foram classificados em função de uma escala de avaliação de quatro níveis (Insuficiente, Suficiente, Bom e Muito Bom). A avaliação dos fatores de cada domínio tinha um carácter descritivo.. No final era feita uma análise tipo SWOT, destacando os Pontos Fortes e Fracos do desempenho da escola, mas também apontando Oportunidades e assinalando Constrangimentos.

Ousamos aqui afirmar que o modelo de avaliação externa de escolas em Portugal se aproximou daqueles modelos que estão focalizados na utilização, assim descritos por Patton (2000):

*As principais componentes do quadro conceptual referem que está focalizado na utilização (desenhada especificamente em função das necessidades dos seus utilizadores), participativa (capacitando os utilizadores em cada etapa do processo de conceção e implementação), fundamentada na teoria (utilizando modelos lógicos e consultando literatura relevante para a clarificação de conceitos) e centrada no consumidor (dirigindo-se diretamente às necessidades das audiências prováveis dos resultados da avaliação).* (p. 425)

Durante o primeiro ciclo de avaliação externa foram avaliadas 1107 escolas singulares e agrupadas. Para cada escola avaliada foi produzido um relatório que contemplava a classificação nos cinco domínios, utilizando a escala de quatro níveis, avaliando os e respetivos fatores com juízos avaliativos que se encontravam diluídos na descrição das evidências encontradas. Anualmente foram produzidos relatórios nacionais. Em três dos anos do primeiro ciclo, a informação recolhida permitiu produzir três relatórios nacionais temáticos que integraram, como capítulos, os relatórios anuais da atividade: (i) a avaliação de escolas integradas no Programa TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária); (ii) o lugar da educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico nos relatórios dos agrupamentos de escolas; e (iii) a articulação entre a avaliação externa e a promoção da autoavaliação das escolas.

Aquando do lançamento da atividade de avaliação externa de escolas em 2007, estavam ao serviço 187 inspetores, cuja média de idade era 52 anos e a sua antiguidade média de serviço na função pública era de 28 anos.

O peso da avaliação externa no cômputo dos dias de trabalho inspetivo (sem considerar o tempo investido pelos peritos externos) foi crescendo e, em 2010, ocupou 21,3% dos tempos inspetivos e tornando-se a atividade da IGEC com mais tempo alocado. Neste ano foram avaliadas 278 escolas singulares e agrupamentos.

Tal como nos anos anteriores, foram aplicados questionários às escolas avaliadas, que destacaram como pontos fortes da realização das avaliações externas, citados num Relatório de Avaliação Externa, no final do 1º ciclo desta atividade (IGE, 2011b):

- Os instrumentos adotados;
- Os contactos estabelecidos pelas escolas com a IGE na fase de preparação da avaliação;
- A condução da sessão de apresentação da escola;
- O relacionamento da equipa de avaliação com os interlocutores nas escolas;
- A organização da visita de avaliação externa;
- O contributo do relatório de avaliação para o processo de melhoria da escola;
- Os referenciais, os instrumentos e a metodologia utilizados no processo de avaliação externa e o seu contributo para a auto-avaliação das escolas.

Por seu turno, como pontos fracos ou aspetos a melhorar, as escolas inquiridas destacaram:

- A duração da visita de avaliação, a duração das entrevistas em painel e o número de jardins-de-infância e de escolas do 1º ciclo visitados;
- Algumas limitações no tratamento da informação sobre as escolas (dados de estrutura e resultados);
- A fragilidade e a falta de continuidade nas práticas de auto-avaliação de muitas escolas;
- A necessidade de apoiar as escolas para construírem ou aperfeiçoarem planos de melhoria e de desenvolvimento.

O primeiro ciclo da avaliação externa de escolas fica, pois, marcado pela fraca ou nula interferência da IGE na sua concepção, pelos seus propósitos de mudança de práticas através da capacitação e da indução, e pelo seu carácter inconsequente, tal como acontecera com a sua antecessora Avaliação Integrada das Escolas (1999-2002) que não chegou a completar um ciclo. Todavia, rapidamente foi reconhecido o seu potencial para, de alguma forma, interagir com um modelo de avaliação que começava a nascer, o da avaliação de professores, que conheceu uma forte resistência por parte dos docentes. O modelo de avaliação externa das escolas não fora originalmente pensado para tal utilização.

O primeiro ciclo ficou ainda marcado pela presença muito discreta das equipas de avaliação na escola, pois para além de muito breve, a sua atividade estava confinada a duas ou três salas de reuniões. A metodologia estava centrada na triangulação de informação recolhidas em entrevistas, servindo a componente da análise documental (anterior à intervenção na escola) como uma base para a interpelação dos painéis entrevistados e também passível de ser triangulada com a restante informação.

O modelo de avaliação externa deu grande atenção às lideranças e à gestão das escolas, pois partiu do pressuposto que este nível estava na posse dos mecanismos responsáveis pelo desempenho atual da escola, possuindo também o poder e os instrumentos para a melhoria.

Outra preocupação deste ciclo de avaliação externa foi o de abranger a ‘vida de escola’ através dos seus domínios e campos de análise (anteriormente designados como

‘fatores’), não deixando nada relevante de fora. Por seu turno, a classificação atribuída a cinco vastos domínios deu maior visibilidade e sintetizou os juízos avaliativos diluídos no texto de cada relatório.

Sublinha-se também, o reconhecimento da abundância e consistência da informação recolhida no âmbito das avaliações externas, como o evidenciam as inúmeras produções, trabalhos de investigação, teses de mestrado e doutoramento, artigos com pendor mais ou menos científico,...

## ***2.2. Sobre o 1º ciclo numa perspetiva de sustentabilidade do modelo***

Se um epíteto fosse atribuído ao 1º ciclo de avaliação externa, ‘construção da credibilidade’ parece o mais adequado. Encontramos vários fatores neste primeiro ciclo de avaliação externa que contribuíram não só para a construção da sua credibilidade, mas também para garantir a sua sustentabilidade, assegurando a sua continuidade para um segundo ciclo:

- O contexto amigável em que se desenvolve, designadamente o quadro legal existente, vontade política de avançar, e o facto de ser desejada, para preencher o espaço deixado vago pela avaliação integrada de escolas.
- Os seus pilares aproveitaram a experiência do passado e as ‘lições aprendidas’ no desenvolvimento de diversos projetos, mais ou menos bem sucedidos, mas sobretudo por ter sido confiada à instituição com maior experiência em avaliação de escolas: a inspeção-geral da educação.
- Os objetivos tiveram em atenção a sua utilidade, fosse para prestar contas à tutela, fosse pelo seu carácter formativo para as escolas, gerando melhoria e desenvolvimento dos seus dispositivos de autoavaliação. Esta última vertente foi evidenciada pelos resultados dos questionários aplicados às escolas após cada avaliação externa.
- A atuação discreta das equipas de avaliadores no seio da escola, ao mesmo tempo que o modelo contemplava a auscultação plena da comunidade escolar, através de representantes.
- A visibilidade alcançada e a transparência dos resultados, publicando os relatórios online, com impacto e interesse para o público.
- Ao longo do ciclo, a IGE foi alocando mais recursos, humanos, financeiros, tempo, ... para o desenvolvimento desta atividade, assegurando a sua execução no ciclo temporal previsto (4 anos).

## **3. O 2º Ciclo da Avaliação Externa de Escolas (2011-2016)**

Procurámos aqui reconstituir o contexto e a evolução do 2º ciclo de avaliação externa e que contribuíram para o reforço da credibilidade desta atividade e para a consolidação do próprio modelo, fundamentais numa perspetiva de sustentabilidade. Finalmente, num segundo ponto, apresentamos algumas reflexões sobre os pilares de sustentabilidade que se mantiveram e aqueles que foram acrescentados.

### **3.1. A afirmação da avaliação externa de escolas**

Em março de 2011, o Despacho Conjunto nº 4150/2011 designou um Grupo de Trabalho incumbido de reapreciar os referenciais e metodologias do Programa AEE. Ao Grupo foi atribuída a missão de preparar “uma proposta de modelo a utilizar no novo ciclo do Programa Avaliação Externa de Escolas, da qual constem os referentes e domínios de avaliação, as metodologias, a escala e nomenclatura de classificação, os intervenientes no processo, incluindo a constituição das equipas de avaliação e a periodicidade dos ciclos de avaliação.” A fase de experimentação deveria ocorrer pouco tempo após a conclusão desta proposta de modelo, de modo a que o novo ciclo tivesse início no ano letivo 2011-2012, o que veio a acontecer durante o mês de novembro. O Grupo de Trabalho ficou ainda de apresentar uma proposta de normativo que viesse a regular o regime jurídico da avaliação externa das escolas, que não chegou a concretizar.

Este Grupo foi constituído por uma equipa de oito elementos, três deles inspetores e ainda dois ex-dirigentes da Inspeção-Geral da Educação. Sublinha-se, igualmente, que três dos elementos já tinham integrado o Grupo de Trabalho que desenhou o primeiro ciclo de avaliação externa e que participou na fase piloto da avaliação.

O quadro de referência da avaliação externa de escolas visou quatro principais objetivos:

- Promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas;
- Incrementar a responsabilização a todos os níveis, validando as práticas de autoavaliação das escolas;
- Fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho das escolas;
- Contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente.” (IGE, s/ data).

O modelo de análise de avaliação externa passou a contemplar três domínios, subdivididos em nove campos de análise:

- Resultados (Académicos, Sociais, Reconhecimento da comunidade).
- Prestação do Serviço Educativo (Planeamento e articulação, Práticas de ensino, Monitorização e avaliação do ensino e da aprendizagem).
- Liderança e gestão (Liderança, Gestão, Autoavaliação e melhoria).

O documento de apresentação da escola passou a ter orientações claras sobre a sua estrutura, que devia estar alinhada com o quadro de referência da avaliação externa deve abordar explicitamente cada um dos domínios e campos de análise da avaliação externa (IGE, 2010b) e referir os resultados de anteriores avaliações externas e medidas consequentes tomadas pela escola (Inspeção-Geral da Educação, s/ data).

Por seu turno, a escala de avaliação incluiu um quinto nível, o Excelente. Refira-se que até à presente data foram atribuídos apenas dois excelentes em largas centenas de domínios avaliados.

Em traços gerais, a metodologia mantém-se no essencial: análise documental de dados de sucesso escolar, dos resultados dos questionários de satisfação (apriorística) e dos documentos relevantes produzidos pela escola e enviados à equipa de avaliação externa; observação direta; e, sobretudo, entrevistas em painel. Todavia, do 1º para o 2º ciclo ocorreram mudanças diversas:

- A grande diferença nas fontes de informação reside nos dados trabalhados e fornecidos por outro departamento do Ministério da Educação, a Direção-Geral das Estatísticas e da Ciência, que passaram a incluir um valor esperado em função das variáveis de contexto de cada escola “consideradas como potencialmente explicativas da variabilidade que se observa nos indicadores de resultados escolares” (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, s/ data);
- Este valor esperado é comparado com o valor observado em anos terminais de ciclo em termos de taxas de transição, resultados das provas nacionais de Matemática e Língua Portuguesa do 4º 6º e 9º anos e exames do 12º ano (Matemática e Língua Portuguesa, mas também História). Três anos após a introdução do cálculo de valor esperado, já vai sendo possível apreciar a tendência na evolução dos resultados e a consistência de tal evolução;
- Uma alteração menor, mas carregada de simbolismo, é a auscultação da autarquia em painel próprio, refletindo o reforço das competências dos municípios em matéria de educação. Para além de técnicos superiores com responsabilidades na educação, a representação política tem sido constante nas entrevistas à autarquia –o vereador ou mesmo o presidente;
- Manteve-se a constituição das equipas de avaliação externa, dois inspetores e um perito externo à IGEC, mas a agenda da visita às escolas é alargada um dia: quatro dias nos agrupamentos e três dias nas escolas singulares;
- Uma alteração muito significativa diz respeito à obrigatoriedade da apresentação de um plano de melhoria na sequência da Avaliação Externa de Escola, no prazo de dois meses após a publicação do relatório na página da IGEC. Tal plano deve conter as ações que a escola se comprometeu a realizar em áreas identificadas na avaliação externa como merecedoras de prioridade no esforço de melhoria.

Aquando do início do 2º ciclo de avaliação externa, estavam ao serviço 185 inspetores. A estabilidade no número de inspetores deveu-se ao facto de terem integrado a carreira mais de trinta novos elementos, que entretanto tinham concluído os seus estágios na IGEC. O grupo etário mais representativo do total dos inspetores era o que se situava entre os 50 e os 54 anos (38%) e 22% eram mais novos. No que respeita a antiguidade em funções públicas, “a média foi de 29 anos. Cerca de 46% deste efetivo apresenta uma antiguidade superior a 30 anos, sendo que 39% têm 35 ou mais anos de serviço.” (Inspeção-Geral da Educação e Ciência, 2013).

No ano de 2013 foram avaliadas 166 escolas e agrupamentos de escolas públicas. A Avaliação Externa de Escolas ocupou então 16,8% do total do trabalho inspetivo. No relatório referente a este ano destacaram-se como pontos fortes:

- A adesão da comunidade escolar na resposta aos questionários de satisfação aplicados;
- A construção e disponibilização pela direção-geral de estatísticas da educação e ciência de indicadores contextualizados para a análise os resultados dos alunos;
- A interação estabelecida entre as escolas e a IGEC para a preparação e a realização da avaliação externa;
- Os procedimentos implementados com vista à definição e aferição de critérios para a elaboração dos relatórios de escola;
- Por seu turno, como pontos fracos ou aspetos a melhorar: o tempo que decorreu entre a realização da avaliação externa e o envio dos relatórios homologados às escolas.

Este novo ciclo coincidiu com a transição de IGE para IGEC, em resultado da fusão com a Inspeção-Geral da Ciência e Ensino Superior, e com a integração de novos inspetores. Muitos destes novos inspetores exerciam cargos de direção quando a IGE desenvolveu a Avaliação Integrada de Escolas e já estavam, de algum modo, familiarizados com os procedimentos de avaliação externa.

O 2º ciclo de avaliação externa fica ainda marcado pela redução significativa dos custos de cada avaliação, decorrente da compensação financeira pela participação de peritos externos, paga a instituições do ensino superior, que passaram também a ter responsabilidades na constituição de bolsas de peritos.

A Inspeção-Geral da Educação, através da presença dos seus inspetores e ex-dirigentes no grupo de trabalho que atualizou o modelo, teve então oportunidade para deixar a marca da sua sensibilidade no segundo ciclo de avaliação externa. A simplificação da matriz, pela redução dos domínios e de campos de análise, e o aumento do tempo de permanência das equipas de avaliação na escola, veio ao encontro da sensibilidade das equipas de avaliação externa e mesmo das escolas, que sempre consideraram demasiado breve a sua permanência nas escolas.

E se a nível do Quadro de Referência uma parte significativa da ‘vida de escola’ está contemplada como anteriormente, os domínios e campos de análise foram reorganizados e depois reduzidos, mas de alguma forma asseguraram a sua presença no Quadro de Referência – a nível da escala de avaliação a introdução de um quinto nível, de carácter excecional e mesmo de exclusividade, vai introduzir um ‘ruído’ na leitura que se faz da escala. Tal vai realinhar as classificações, passando o Bom a ser o nível de refúgio, expectável de uma escola regular, ou seja a ‘áurea mediania’.

Muito embora ainda não esteja concluído, o 2º ciclo tem sido marcado pelo peso determinante na avaliação dos três domínios dos resultados académicos dos alunos, através do cálculo do valor esperado da sua confrontação com o valor observado, isto é, com os resultados reais.

Finalmente, é abandonada a visão de uma avaliação externa inócua e primordialmente indutora de processos internos à escola, autoavaliação, planos de ação, trabalho

cooperativo,... Para dar lugar a uma avaliação consequente que, independentemente da classificação nos três domínios, obriga a escola a apresentar um plano de melhoria. Permanecem, igualmente, os mesmos efeitos da avaliação externa na definição de quotas para a avaliação de professores.

### ***3.2. Reflexões sobre o 2º ciclo numa perspetiva de sustentabilidade do modelo***

O segundo ciclo foi o ciclo da consolidação, quer da credibilidade adquirida, quer do modelo, através de ajustamentos que responderam a preocupações e interesses. Encontramos vários fatores de sustentabilidade já sinalizados quando me referi ao primeiro ciclo de avaliação externa e que muito terão contribuído para a consecução do ciclo, como sejam:

- O contexto amigável em que se desenvolve;
- A sua utilidade dual – prestação de contas e o seu caráter formativo e indutor de melhoria para as escolas;
- A visibilidade alcançada com o reconhecimento da transparência dos resultados;
- A suficiência de recursos necessários ao cumprimento das avaliações programadas no espaço temporal planeado.

Todavia, outros fatores terão também assegurado a sustentabilidade da avaliação externa de escolas, como sejam:

- O modelo foi suficientemente flexível para evoluir, sem romper com a generalidade das suas características no passado, ao mesmo tempo que tal evolução respondeu à sensibilidade dos avaliadores;
- A atividade de avaliação externa de escolas não foi contestada pelos principais stakeholders da educação (sindicatos, associações profissionais, partidos políticos, ...) que viram uma das suas críticas consensuais ao modelo, a curta duração da permanência nas escolas das equipas de avaliadores parcialmente ultrapassada;
- O facto de a condução do 2º ciclo ter sido confiada à inspeção-geral da educação e ciência, transmitiu uma imagem de continuidade de um processo;
- Os contraditórios aos relatórios das avaliações, apresentados por uma minoria de escolas avaliadas, não têm visado a atividade de avaliação externa, pois incidem, geralmente, sobre particularidades da sua avaliação;
- A redução de custos de cada avaliação também terá, em muito, contribuído para não pôr em causa o seu ritmo e para assegurar o cumprimento do ciclo no espaço temporal de 4 anos.

Neste momento, apenas uma das componentes do modelo tem constituído uma ameaça à sua sustentabilidade pois tem havido consenso no teor das críticas: diz respeito à inovação mais significativa do 1º para o 2º ciclo da avaliação externa: a presença e o peso determinante do ‘valor esperado’ na classificação dos três domínios, pois integra os descritores de todos os níveis de classificação.

## 4. Cenários e Dilemas para o 3º Ciclo da Avaliação Externa de Escolas (2017 -)

Neste ponto traçaremos cenários possíveis e muito prováveis para a avaliação externa e concluiremos com um dilema quase inevitável que os decisores terão de equacionar.

### 4.1. Cenários

A conclusão do 2º ciclo da avaliação externa ocorrerá, muito provavelmente, no ano civil de 2016. Importa, pois, refletir institucionalmente sobre o que foram as marcas distintivas dos dois ciclos e das mudanças que ocorreram no ciclo passado; os objetivos alcançados e gorados; e o potencial não aproveitado para, a partir daí, tomar decisões. Esse é um trabalho da responsabilidade dos especialistas e instituições que apadrinharam o modelo de avaliação externa e que conduziram a sua implementação – designadamente a Inspeção-Geral da Educação e Ciência e a tutela, ouvindo a voz de quem foi simultaneamente objeto e beneficiário da avaliação: as escolas e as respetivas comunidades escolares.

Para quem está fora da esfera de decisão institucional, existe também um espaço mais descomprometido para reflexão e construção de cenários futuros. E é aqui que este artigo procura posicionar-se.

Não se pretendem fazer futurismos sobre a evolução do modelo de avaliação externa que poderá entra em vigor dentro de pouco mais de um ano. Contudo, existem três fatores que vão potenciar as novas dinâmicas e influenciar as opções: a resposta à demanda de eficiência, o reconhecimento do histórico e a pressão internacional.

A demanda de eficiência, consiste, por um lado, em dar continuidade a um dos aspetos mais marcantes das mudanças para o 2º ciclo, a simplificação de procedimentos. Tal simplificação vai ao encontro não só das necessidades institucionais de economizar recursos, mas também dos anseios dos profissionais que desenvolvem a avaliação. O ciclo de avaliação externa que se avizinha tem ainda espaço para simplificar procedimentos, designadamente no que concerne à produção e validação de relatórios, contribuindo para o aumento da eficiência.

Outra estratégia para ganhar em termos de eficiência diz respeito ao ajustamento do modelo à complexidade das escolas, diferenciando-as e assim evitando investir os mesmos recursos quando para escolas com características e desempenhos distintos.

Ao fim de dois ciclos de avaliação externa e uma década após o lançamento desta atividade, já é possível conhecer um histórico, informação de natureza diacrónica – que permita analisar a evolução do desempenho da escola vista individualmente e a sua evolução quando comparado com o de outras escolas. A reorganização da rede escolar, designadamente no que diz respeito ao encerramento de pequenos estabelecimentos de ensino e à criação de novos agrupamentos, estabilizou, o que facilita esta análise evolutiva. Esta comparabilidade com dois eixos, interno e externo, evidencia a faceta de prestação de contas da avaliação externa e aumenta a exposição da escola perante os *stakeholders* externos, mas também perante a sua comunidade escolar.

Durante o 2º ciclo da avaliação externa foram publicados três estudos internacionais sobre a avaliação de escolas, dois da OCDE e outro da Comissão Europeia – que partiram

das situações reais e atuais dos seus estados-membros para registar diferenças, analisar tendências e, no caso da OCDE, fazer recomendações. Estes estudos podem vir a constituir-se como fatores de pressão internacional.

O estudo coordenado por Santiago (2012) sobre a avaliação no sistema educativo português, insere-se nas *Reviews of Evaluation and Assessment in Education* conduzidas pela OCDE, e decorre de um trabalho aturado de uma equipa de especialistas entre Janeiro de 2010 e Junho de 2011. No que concerne à avaliação externa de escolas, a equipa de especialistas recolheu informação sobre os meses derradeiros do seu 1º ciclo, mas a informação de retorno já chega demasiado tarde para ser considerada pelo Grupo de Trabalho que propôs a atualização do modelo de avaliação para o 2º ciclo.

O relatório aponta três grandes fraquezas à avaliação externa, recomendando a sua superação: a pouca atenção dada ao ensino-aprendizagem (leia-se, sala de aula), o impacto reduzido da avaliação externa nas escolas e o “desalinhamento” da avaliação externa face à autoavaliação das escolas. São feitas outras recomendações sobre a avaliação externa, mas subsidiárias das que foram acima referidas, aqui consideradas como as mais relevantes.

Os dados e resultados deste estudo individual sobre Portugal foram integrados no grande relatório da OCDE (2013) *Synergies for better learning* que analisou a avaliação em 28 sistemas educativos. Não se detém na situação particular de cada país, mas aponta novos caminhos para a avaliação das escolas que implica a passagem de um paradigma de conformidade para outro de qualidade, destacando-se os seguintes: o aumento do impacto da avaliação no ensino-aprendizagem e nos resultados dos alunos; o aumento do potencial da autoavaliação, pela qual a avaliação externa se deve alinhar; a orientação da avaliação da escola em função de critérios de qualidade; a utilização mais vasta dos resultados da avaliação externa; e o recurso a diferentes medidas de desempenho da escola, cruzando-a com informação de contexto.

A terceira publicação está datada de 2015 *Assuring quality in education*, e é da responsabilidade da Comissão Europeia. Constitui um estudo comparativo entre países europeus, sem qualquer propósito de recomendar caminhos futuros. Todavia, são destacados alguns traços predominantes, parecendo como mais relevantes neste artigo as seguintes: a responsabilidade generalizada das Inspeções de Educação para conduzirem a avaliação externa das escolas; a homogeneidade de critérios e de procedimentos utilizados, não se diferenciando perante perfis de escola diferentes; a secundarização dos resultados da avaliação interna pela externa e, inversamente, as orientações das autoridades educativas que condicionam e manipulam os modelos e processos de avaliação interna.

O cenário que se antevê para a atualização ou renovação do atual modelo de avaliação externa tenderá, pois, a procurar um rumo que não se distancie desta encruzilhada de três caminhos: a resposta à demanda de eficiência, o reconhecimento do histórico da avaliação e a pressão internacional.

Num contexto europeu de austeridade e maximização da eficiência, procuram-se e sinalizam-se pontos de desperdício para de seguida os eliminar ou contornar. A avaliação externa de escolas não é exceção. Por seu turno, a evolução traz uma outra perspetiva e informação adicional para avaliar o desempenho das escolas no presente, utilizando o seu

desempenho passado como ponto de referência. O histórico é um dado adicional e uma mais-valia.

Finalmente, as produções internacionais têm contribuído, de alguma forma, para aproximar ou mesmo homogeneizar modelos. A circulação da informação entre sistemas, as interações institucionais, a partilha de ideias e recursos, a cooperação e o apoio mútuos, trazem conhecimento e sinergias que não é possível menosprezar e evitar.

Avizinha-se, pois, um modelo que trará consigo a centralidade da sala de aula; a adoção da autoavaliação da escola como ponto de partida da avaliação externa (e provavelmente como ponto de chegada); uma atenção mais cuidada sobre o histórico do desempenho e ao contexto da escola; a flexibilização do modelo de avaliação, passível de se ajustar ao perfil da escola; e, finalmente, uma avaliação complementada por diversas estratégias que potenciem o seu impacto na melhoria das próprias escolas.

#### ***4.2. O dilema do futuro da avaliação externa de escolas***

Ao aproximarmo-nos do limite temporal para desenhar, em tempo útil, um modelo para o 3º ciclo da avaliação externa, podemos afirmar que, no essencial, mantêm-se os fatores de sustentabilidade que sinalizámos para os 1º e 2º ciclos. A estes acrescentaremos apenas dois:

- Estamos perante uma atividade que, em vias de terminar o 2º ciclo, está consolidada aos olhos dos agentes educativos, decisões políticas, escolas, autarquias, cujo papel no sistema educativo tende a ser reforçado.
- Há uma pressão internacional paradoxalmente óbvia e invisível, designadamente da OCDE e da união europeia, para o desenvolvimento da avaliação externa de escolas, pois esta é predominante e está enraizada nos sistemas educativos dos estados-membro.

O que pode, à primeira vista, tornar-se numa inevitável continuidade, não o é, se os riscos que se avizinham não forem devidamente acautelados:

- A ambição de maior eficiência e da redução de custos imputados à avaliação externa pode levar à redução cega de recursos que garantam padrões de qualidade idênticos àqueles que ajudaram a construir a credibilidade que a tem sustentado;
- A ambição de maior eficácia, visando tornar os resultados da avaliação externa mais informativos e consequentes, aumentará as resistências e as reações adversas;
- Uma forte vontade de inovar e mudar, eliminando mesmo os vestígios de fatores que contribuíram para a sustentabilidade do modelo ao longo de dois ciclos. Recordemos o alerta que Michael Fullan faz sobre as consequências das mudanças e os sentimentos que podem gerar, “todas as verdadeiras mudanças envolvem perdas, ansiedade e luta” (Fullan, 2001, p. 30). À semelhança do o que sucedeu há quatro anos atrás, vamos entrar num novo ciclo político. Independentemente das forças partidárias quem venham a constituir governo, novos elementos vão entrar em cena, trazendo consigo uma agenda sobre educação distinta da dos seus antecessores. Resta saber se a avaliação externa

de escolas será considerada estratégica, como tem sido até hoje, ou se, pelo contrário, será secundarizada.

Os fatores de sustentabilidade e a evolução da atividade de avaliação externa de escolas têm mantido uma relação de reciprocidade, fortalecendo-se mutuamente: os fatores têm assegurado a continuidade da atividade; por seu turno, a melhoria e evolução da avaliação externa tem gerado novos fatores de sustentabilidade. Chegados a este ponto, com a credibilidade tão reforçada e com um modelo bastante consistente, a avaliação externa tem um contexto que exige a introdução de mudanças significativas. Ironicamente, esta evolução necessária eliminará alguns dos fatores de sustentabilidade que foram construídos.

Em termos de sustentabilidade da avaliação externa de escolas, as questões que os decisores têm de equacionar são essencialmente duas: a avaliação externa continuará a ser sustentável após a eliminação de alguns fatores que para tal contribuíram? Que outros fatores de sustentabilidade pode um modelo mais eficiente e incisivo gerar?

## Referencias

- Bell, S. e Morse, S. (2010). *Sustainability Indicators: measuring the immeasurable*. Londres: Earthscan.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (Canto e Castro, L. (s/ data). *Modelos para comparação estatística dos resultados académicos em escolas de contexto análogo*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.
- Dresdner, S. (2008), *The principles of sustainability*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Epstein, M.J. (2008). *Making sustainability work, best practices in managing and measuring corporate social, environmental, and economic impacts*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2015). *Assuring quality in education: policies and approaches to school evaluation in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Inspeção-Geral da Educação e Ex-Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (s/ data). *Plano Anual de Atividades 2012*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação e Ciência
- Houaiss, A. e Salles, V (2003). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Lisboa: Instituto António Houaiss.
- IGE (2011b). *Relatório da avaliação externa 2010*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2007). *Plano de atividades 2007*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2008a). *Balanço social 2007*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2008b). *Relatório de atividades 2007*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2009a). *Avaliação externa das escolas*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2009b). *Avaliação externa de escolas, referentes e instrumentos de trabalho*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2010a). *Avaliação externa das escolas-agenda 2010-11*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2010b). *Quadro de referência para a avaliação de escolas*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2011a), *Plano de atividades 2011*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.

- IGE (s/ data). *Quadro de Referência para a avaliação de escolas e agrupamentos de escolas 2010-2011*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGEC (2013). *Balanço social 2011*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGEC (s/ data), *Agenda e organização das visitas aos agrupamentos*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Jamieson, D. (1998). Sustainability and beyond. *Ecological Economics*, 24, 4-24.
- OCDE (2008). *Desenvolvimento sustentável: Economia, Sociedade e ambiente interligados*. Paris: OECD.
- OCDE (2013). *Sinergias para uma melhor aprendizagem: uma perspectiva internacional sobre avaliação - sumário em português*, Paris: OECD.
- OECD (2013). *Synergies for better learning: an international perspective on evaluation and assessment*. Paris: OECD Publishing.
- Patton, M (2000). Utilization-Focused Evaluation. En D. Stufflebeam (Ed.), *Evaluation models, viewpoints on educational and human services evaluation* (pp. 34-65), Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Santiago, P. (2012). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*. Paris: OECD Publishing.



## Decálogo de las Competencias Profesionales del Inspector de Educación

### Decalogue of the Education Inspector Professional Competencies

Eduardo Soler Fierrez \*

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Madrid)

En este artículo se fijan las competencias profesionales de los inspectores, imprescindibles para que el trabajo que realizan se ajuste a las funciones que tienen atribuidas y redunde a favor de la calidad de la educación que se imparte en los centros de enseñanza que están bajo su supervisión. Se distingue entre competencias generales, cuya necesidad comparten con otras muchas profesiones y competencias específicas, privativas de la función inspectora, que definen el perfil profesional que deben poseer los que tienen como misión velar porque la educación se mantenga en unos parámetros aceptables. Con estas competencias se establece un decálogo que ayuda a comprender el alcance de esta profesión y facilita la elaboración de programas para la selección y formación permanente del personal inspector.

También, a partir de este artículo, se puede profundizar en el estudio y la investigación de las competencias en él reseñadas con objeto de que todo pueda redundar en beneficio del desarrollo profesional de los inspectores de educación.

**Descriptor:** Actitudes, Competencias, Inspectores de educación, Supervisión, Visita de inspección.

In this article, we will present the professional competences of the inspectors that are necessary in order to contribute to high quality educational standards within the schools and educational institutions they supervise. We will differentiate between general competences, which are shared by many other professionals, and specific competences exclusively for education inspectors and that will help us define the professional profile that any inspector should have, to better contribute to their institutional remit. By defining them, we will establish a Decalogue that will help us understand the implications and dimensions of this profession as well as facilitate the elaboration of programmes to select and train future inspectors.

Also in this paper, we will be getting a deeper perspective on the study and possible research areas of each competence described to gain more knowledge about the future professional development of the education inspectors.

**Keywords:** Attitudes, Competences, Education inspectors, Supervision, Inspection visit.

---

\*Contacto: [eduardosolerfierrez@gmail.com](mailto:eduardosolerfierrez@gmail.com)

## Introducción

Entendemos por competencias profesionales el conjunto de capacidades y aptitudes basadas en una serie de recursos cognitivos adquiridos durante el período de preparación para afrontar con éxito las actividades propias de una determinada profesión que se van consolidando con el ejercicio y perfeccionando con una actualización continuada. Gracias a ellas se pueden seleccionar, movilizar, gestionar y aplicar los recursos necesarios cuando se quieren afrontar y resolver los problemas con los que nos vamos encontrando en la actividad profesional, en nuestro caso con la de la inspección. De los que poseen y aplican debidamente las competencias que su trabajo les reclama se dice que son profesionales competentes o buenos profesionales.

En este artículo nos proponemos presentar las competencias que deben poseer los inspectores de educación para que su práctica profesional pueda cumplir con lo que de ellos se espera, tanto por parte de la administración que los sostiene y utiliza, como por los centros escolares que están llamados a recibir su influjo y a beneficiarse de su trabajo.

Para que los sistemas escolares encuentren en la Inspección un mecanismo interno de crítica, de dinamización y progreso que pueda garantizar en cada momento el cambio necesario para alcanzar los objetivos que la sociedad les está demandando, es necesario contar con un servicio de inspección que esté en condiciones de afrontar estos retos y posea la suficiente flexibilidad como para ir incorporando las innovaciones que los avances técnico-pedagógicos le exigen en los tiempos en que vivimos. Cuando se consigue una Inspección así es fácil sumarse al optimismo de R.G. Owens: “cuanto más estudie el supervisor la situación, averigüe lo que hacen los demás, se dé cuenta de sus necesidades y facilite los cambios, tanto mayor es la probabilidad de que el cambio tenga lugar”.

Si como la definimos en otro lugar, la supervisión escolar es, entre las de la educación, “una ciencia que mediante el estudio y aplicación de diversos principios y procedimientos tiende a ‘optimizar’ el rendimiento de las instituciones creadas con fines educativos dentro del sistema escolar” (Soler Fierrez, 1992, p. 168), aquellas personas que la ejercen deben disponer de una serie de competencias que hagan posible que su trabajo se realice con las mayores perspectivas y posibilidades de éxito.

Al enfrentarnos con la necesidad de estudiar las competencias de los inspectores de educación nos encontramos con que las hay de dos tipos; unas que podemos denominar “*competencias generales*”, y por tanto no exclusivas de los inspectores, pues son necesarias también para otras muchas profesiones, y las más propias, que se pueden considerar como “*competencias específicas*”, que están incluidas entre las que hemos calificado de generales pero que marcan las diferencias con otros perfiles profesionales al ser competencias privativas de la inspección. Todas van a ser igualmente imprescindibles para ejercer con éxito la profesión.

Las competencias generales que son necesarias para los inspectores de educación conforman un mapa tripartito que contiene todo lo que resulta fundamental para el ejercicio de las funciones que a los inspectores se les encomiendan en los sistemas escolares. Helas aquí: conocimientos, habilidades y actitudes.



Figura 1. Competencias generales  
Fuente: Elaboración propia.

Estos tres bloques competenciales van a ir determinando el perfil de esta profesión y son los que aconsejarán la preparación que deben poseer los inspectores. A su vez, como ya hemos apuntado, en cada una de estas competencias generales aparecen una serie de competencias específicas que son las que se inventarían en el siguiente decálogo competencial:

## 1. Decálogo de Competencias Profesionales de los Inspectores de Educación

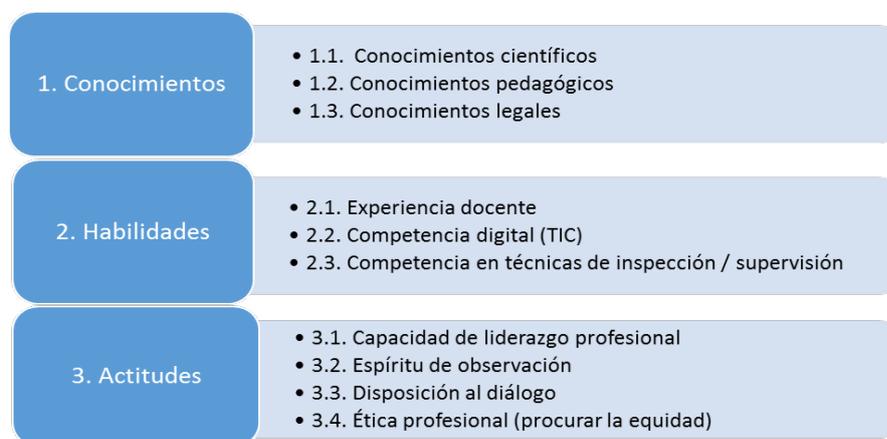


Figura 2. Competencias profesionales de los inspectores de educación  
Fuente: Elaboración propia.

Como puede inferirse con sólo leer sus rótulos (figura 2), este esquema es susceptible de desglose y ampliación pues enseguida nos podríamos preguntar en qué debe consistir la preparación pedagógica, cuáles son las técnicas que los inspectores deben dominar, cuáles las facetas más propias de la ética de los inspectores, etc., con lo que el anterior cuadro se irá haciendo mucho más completo en la medida en que lo vayamos desarrollando. Veámoslo.

### **1.1. Conocimientos**

Hasta ahora, en todos los países desarrollados, los inspectores de educación cuentan con la titulación superior de una licenciatura universitaria; a partir de Bolonia tendrán el grado con el máster correspondiente que debería ser en supervisión y evaluación. La licenciatura ha sido en general la que ha facilitado el acceso a los cuerpos docentes de los que los inspectores proceden y en los que han adquirido la experiencia profesional imprescindible. Como principio, hay que tener en cuenta que el título que se debe exigir a los inspectores de educación debe ser de más nivel que el que poseen los docentes que inspeccionan con objeto de considerarse legitimados para poder actuar sobre ellos.

Pero los conocimientos propios de una titulación superior, sean en ciencias o letras, no bastan para poder llevar a cabo esta profesión, se hacen necesarios otros conocimientos más conectados con el sector en el que van a tener su campo de actuación, el de la educación. De ahí que sean imprescindibles los conocimientos pedagógicos que proporcionan las que se agrupan bajo el nombre de ciencias de la educación. Sin duda que estos conocimientos son variadísimos y en todos ellos se debería tener alguna preparación, pero se hacen indispensables aquellos que sus funciones les va a ir exigiendo: supervisión, organización, planificación, administración y evaluación. La obviedad de esta tautología vendrá a reforzar nuestra argumentación, ¿cómo no se les va a exigir a los inspectores de educación conocimientos en supervisión escolar si es la supervisión lo que en su profesión tienen que practicar? Que el supervisor tenga que ser especialista en supervisión es algo a lo que no hay que dar muchas vueltas para entenderlo.

La evaluación ha sido una de las competencias que con más fuerza ha entrado en el campo inspector, pues sólo ella es capaz de proporcionar información científica sobre cómo se está desarrollando la enseñanza y sobre cuáles son sus necesidades más perentorias. La evaluación de centros, programas, profesores y, en ciertos casos, de alumnos, también es una de las tareas que con más exigencia y rigor tienen que realizar los inspectores de educación en todos los países. En estas tareas evaluadoras, los inspectores deben esforzarse para procurar involucrar a los profesores en un proceso de autoevaluación que se refiere a la capacidad para evaluar el trabajo que están llevando a cabo con vistas a mejorarlo buscando cuáles son los puntos más débiles que presenta. De esta forma, los profesores sentirán la necesidad de intercambiar experiencias e, incluso, de pedir ayuda a sus inspectores para que le asesoren sobre cuáles son sus necesidades de formación.

Finalmente, dentro de esta competencia general de los conocimientos está también la de la legislación educativa que conlleva el dominio del derecho en sus ramas del derecho administrativo y educativo. Esta competencia se refiere a la capacidad de los inspectores para resolver los problemas legales con los que se van encontrando. La vigilancia del cumplimiento de la ley obliga a conocerla y a conocer el derecho en este campo.

De esta forma, el cuadro, por lo que respecta a la primera competencia general, se puede completar con las siguientes competencias específicas (figura 3):



Figura 3. Tabla resumen de los conocimientos  
Fuente: Elaboración propia.

### 1.2. Habilidades

Se refieren a lo que los inspectores saben hacer o tiene que saber hacer para influir positivamente en el sistema educativo con objeto de contribuir a su mejora, incidiendo en su desarrollo para garantizar el alcance de sus fines. Las habilidades, pues, están relacionadas con el “saber hacer”, no sólo con el “saber”.

Cuando hay que intervenir en una situación es necesario disponer de los medios adecuados para que la intervención sea exitosa. De ahí que se hagan imprescindibles una serie de técnicas específicas que ayuden a sortear cualquier escollo; el inspector, como decía Winston Churchill del “optimista”, “ve una oportunidad en toda calamidad”.

Los inspectores han sido profesores antes de acceder a la Inspección. Han dado clases en los niveles de enseñanza que inspeccionan y saben por su propia experiencia las dificultades con que los docentes suelen tropezar, la importancia de la organización en el desarrollo de la enseñanza y en la consecución de los objetivos y contenidos curriculares, los distintos sistemas de evaluación de los aprendizajes y conocen todo cuanto han tenido que ir solventando en su vida profesional. Este bagaje les será imprescindible a la hora de supervisar un sector que tienen que conocer a fondo para poder influir en él.

En España, las leyes de educación y demás disposiciones que las desarrollan ligan la calidad de la educación y la actualización y modernización de nuestro sistema de enseñanza a la utilización de las TIC. En los últimos años, las administraciones educativas han priorizado la dotación de material informático para que esto sea posible y su uso se incorpore de manera rutinaria en los procesos de enseñanza/aprendizaje. Se está propugnando una forma distinta de aprender y de enseñar, habida cuenta del impacto que tienen las nuevas tecnologías en la era de la globalización.

Por su parte, la UNESCO publicó en enero de 2008 los “Estándares de Competencia en TIC para Docentes” que pretenden servir de guía a todas las instituciones educativas para el fomento y la utilización de las TIC en el aula. Este proyecto entrecruza tres enfoques para reformar la educación (alfabetismo en TIC, profundización del conocimiento y generación del conocimiento) con seis de los componentes del sistema

educativo (currículo, política educativa, pedagogía, utilización de las TIC, organización y capacitación de docentes). Los materiales didácticos tienen que afrontar estos nuevos retos y los libros de texto de los distintos niveles educativos y las múltiples materias curriculares incorporar las TIC para su uso.

En la educación, pues, las TIC se ligan a:

- Una mayor calidad de la que tan necesitada está nuestro sistema escolar para conseguir mejores resultados y podernos comparar en situación de igualdad con el resto de los países de la Unión Europea.
- Una más ágil comunicación que facilite la interacción entre alumnos, profesores y entre los mismos alumnos.
- En el caso de la Inspección, a una relación más interactiva, continuada y dinámica con los centros de enseñanza y no sólo con sus directores sino también con los demás miembros del equipo directivo e incluso con los profesores. Sin duda que la capacitación digital de los inspectores marcará un paso importantísimo en sus relaciones con los centros que inspeccionan.

Pero tal vez las competencias más específicas dentro de estas habilidades, hasta el punto de convertirse en competencias propias y exclusivas de los inspectores, son la que se engloban bajo el rótulo de “Técnicas de inspección/supervisión”. Conforme los estudios en esta materia se han ido desarrollando la profesión inspectora se ha beneficiado de una serie de medios que están facilitando su trabajo de los que se pueden hacer los siguientes grupos:

- Instrumentos para la recogida de información: pautas de supervisión, escalas de calificación, cuestionarios, guiones para entrevistas, guías de observación, listas de cotejo, formularios, etc.
- Instrumentos para el tratado de la información: estadística aplicada, instrumentos para la creación de bancos de datos, técnicas informáticas, etc.
- Instrumentos para la transmisión y traslado de la información: elaboración de informes, dictámenes, dossiers, memorias, ponencias de estudio, recomendaciones, etc.

Entre los medios que los inspectores utilizan, ocupa un lugar preeminente la visita de inspección, la acción más propia y característica de los inspectores y el medio más idóneo para ejercer sus funciones. Para los inspectores, las visitas son ineludibles pues proporcionan la ocasión para conocer y actuar en los centros de enseñanza con objeto de mejorar su rendimiento. La Inspección mira y ayuda a mirar y ve de un modo que no es el de todos; va más allá de lo que otras miradas pueden alcanzar, por eso tiene que trasladarse allí donde la educación se está desarrollando.

Excusa un tratamiento más exhaustivo en este artículo el que hayamos dedicado al tema una monografía, pero no obstante haremos algunas consideraciones con objeto de apuntar cómo debe evolucionar la visita.

Si hay algo que esté asentado en la Inspección y le dé sentido profundo son las visitas que giran sus miembros; en la historia de la inspección la visita ha sido el acto que la justificaba y fue su necesidad la que hizo que esta profesión se creara y consolidara:

*La visita ha sido, es y seguirá siendo consustancial a la función inspectora.*

Sin embargo, debe evolucionar y cambiar tanto en sus cometidos como en sus formas de realización. Ha habido momentos y los hay ahora también, que el trabajo de la Inspección no ha girado en torno a su acción con los centros sino que se ha decantado más por los aspectos administrativos y burocráticos, lo que ha supuesto siempre una rémora para la eficacia de estos funcionarios. Les ha ocupado tanto tiempo que les ha dejado poco para su función más general y básica: supervisar el sistema escolar. Tendremos que reconocer que tal situación se ha debido a un conjunto de razones:

- Para la Administración ha sido siempre y es ahora una garantía que los inspectores participen en los procesos administrativos o en las comisiones de concursos de cualquier tipo en las que se tienen que baremar, examinar documentación, entrevistar, levantar actas, etc. Algunos inspectores, el participar en estas tareas lo consideran una deferencia y lo aceptan con gusto, es más, verían como un desprecio el que se pudiera prescindir ellos en tales procesos administrativos.
- Por otra parte, a ciertos inspectores la acción de visitar les resulta incómoda y muy comprometida, porque no saben muy bien lo que en las visitas deben hacer, cuál es su papel, ni qué orientación darles, ni cómo desenvolverse en ellas. En muchos casos se limitan a hacer lo que han visto a los que les precedieron y de esta manera no consiguen adaptarlas a las necesidades de los nuevos tiempos.

Unas de las razones que justifican el retraimiento a la hora de visitar es que estos profesionales se manifiestan plenamente en tales acciones y ponen a prueba todas sus cualidades y competencias:

- ✓ Su personalidad
- ✓ Su talante
- ✓ Su preparación
- ✓ Su liderazgo
- ✓ Su experiencia
- ✓ Su capacidad de comunicación.

Tal conjunto de factores hace que se sienta cierto miedo. Estos problemas han sido estudiados en otras ocasiones por lo que solamente se resaltarán aquí algunas ideas:

- A ciertos inspectores la visita les supone una *amenaza profesional* y experimentan nerviosismo a la hora de acometerla al ser conscientes de que en ella entran juego todas las competencias que a los inspectores se le exigen. Unas veces es porque personalmente no se sienten legitimados o tal vez capacitados: ¿qué le van a decir a los que están en la brega día a día? ¿Aceptarán los profesores sus indicaciones y consejos? Afrontan la visita no como una situación de convivencia profesional para ayudar a las necesidades que vayan detectando y para ir orientando y reconduciendo situaciones, sino como algo que les resulta insuperable. Cuando esto ocurre las visitas se acortan y se limitan a los directivos de la institución prescindiendo de todos los demás

con objeto de que les resulten más cómodas. Se utilizan estos y otros escapes. Cuando los profesores se lamentan de que hace mucho tiempo que no han visto al inspector no es porque la inspección no vaya a su centro, sino porque de ellos no se ocupa, porque es una inspección que se reduce al director, al jefe de estudios y al secretario y no se detiene allí donde se desarrollan los procesos de enseñanza/aprendizaje, las aulas.

- *El talante con que se afronta la visita* es muy importante también ya que de él va a depender la consecución de la empatía necesaria con la comunidad escolar y es el talante, desde luego, una derivación de la personalidad del inspector. A la inspección se le reconoce una alta capacidad de motivación, puede alentar un proyecto e incluso, hablando con la historia en la mano, sacar adelante una reforma educativa. Pero, a veces, el talante del inspector provoca rechazo por la forma que tiene de afrontar los problemas, rechazo que puede venir tanto porque para él nada sea problema o por lo contrario, porque vea problemas en todo lo que se le comenta. Un talante abierto, comprensivo, imparcial y positivo, dinámico y de disponibilidad es fundamental para ejercer la profesión inspectora.
- *La preparación es un factor, lógicamente decisivo*, preparación específica como inspector. Los inspectores saben que en las visitas se encuentran con situaciones imprevistas y que para esto no sirve el que las hayan planificado y preparado muy bien, pues de alguna manera son imprevisibles y no se puede conocer de antemano lo que se van a encontrar. A veces hay que mediar en una riña entre alumnos en el patio, ser testigos e intervenir en una protesta masiva de padres en el vestíbulo de colegio, escuchar la denuncia de un alumno en la propia clase aprovechando que está allí el inspector, etc., etc. En el acto de la visita se pueden dar muchas situaciones no esperadas y el inspector tiene que afrontar lo imprevisto echando mano de sus recursos personales. Además esto no se puede obviar salvo que importe poco el prestigio profesional y el papel que la Inspección está llamada a ejercer. Hay que tener presente que en las visitas en ningún momento el inspector pasa desapercibido porque es el eje de las mismas.
- El *liderazgo* de los inspectores les viene por el mero hecho de serlo, pero además se lo tienen que ganar constantemente y es en la visita donde se va a manifestar de forma principal. No es un liderazgo que arrastre el que se necesita, sino un liderazgo que convenza y reconozca las razones que los inspectores exhiben al proponer ciertos cambios. En la Inspección el liderazgo se tiene cuando se sabe convencer a los demás y puede servir de ejemplo.
- La *experiencia*, como en cualquier otra profesión, es fundamental, pero una experiencia crítica que no vaya a resolver las cosas por pura rutina o dictando cómo salir al paso de conflictos y situaciones complicadas sin comprometerse. La experiencia que lleva a la rutina es una rémora que empobrece a la profesión y es mejor no tenerla. La experiencia reflexiva, crítica, es la que puede hacer progresar en el desarrollo profesional.
- *Capacidad de comunicación*. En la comunicación está el alma de la visita, con ella cumple sus fines, sin ella es un acto infructuoso. El que el inspector sea el eje

de la visita de inspección significa, entre otras cosas, que todo lo que haga se va a interpretar como forma de comunicación, lo que quiere decir que se le va a buscar su significado (sea explícito u oculto) y esto, a veces, muy a su pesar.

- El inspector en sus visitas tiene que *saber preguntar*. Hay que pensar que si el que interroga conoce bien el sector al hacer la pregunta puede controlar perfectamente la respuesta.

De todo lo expuesto se deduce que, por lo que respecta a las habilidades, las competencias específicas se pueden resumir así (figura 4):

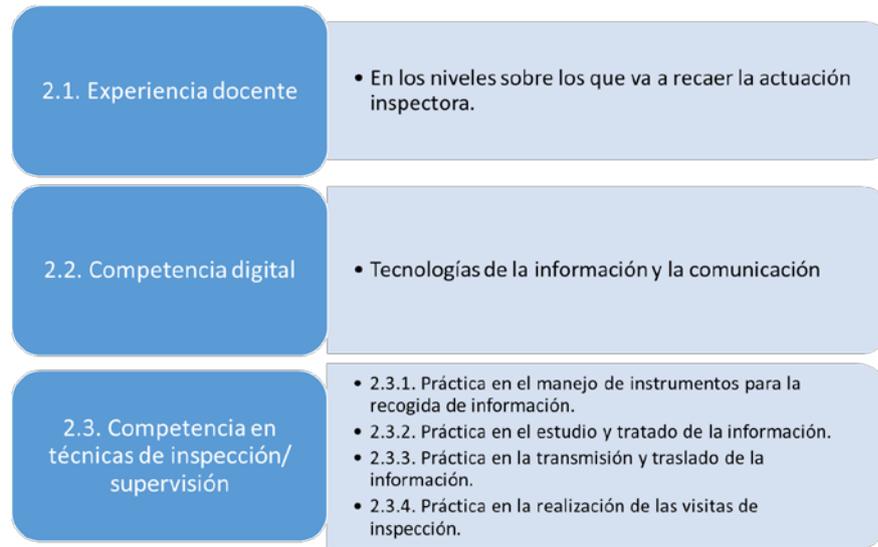


Figura 4. Tabla resumen de las habilidades

Fuente: Elaboración propia.

### 1.3. Actitudes

Como es sabido, las actitudes atañen al campo de la afectividad (querer hacer), frente a los conocimientos que se inscriben en el mundo cognitivo (saber) y las habilidades al hacer práctico (saber hacer). Las actitudes proporcionan pautas de comportamiento que pueden facilitar u obstaculizar el ejercicio de una profesión al estar constituidas por un complejo de sentimientos (positivos o negativos), convicciones, deseos, temores, prejuicios y otros rasgos fruto de la experiencia que inducen a una cierta tendencia o disposición a la acción. El poseer una actitud positiva y de apertura hacia el medio en el que se practica un trabajo es fundamental para alentarlo, orientarlo y esperar de él los mejores resultados, facilitando así el logro de sus fines. Los valores que puedan poseer los inspectores de educación son claves para ejercer esta profesión tan dependiente de unas relaciones humanas satisfactorias.

Ya hemos apuntado que en el desempeño profesional los inspectores necesitan cierto reconocimiento de su liderazgo pues están llamados a orientar y reconducir situaciones por lo que resulta imprescindible que el personal docente reconozca que están preparados para poder llevar a cabo estos cometidos. El reconocimiento de las funciones de los inspectores como muy necesarias para la guía de la educación y el reconocimiento de la capacitación que estos poseen para llevarlas a cabo resulta fundamental. A la

Inspección se le consulta, se le pide ayuda, se le respeta y todo ello no se dará si el personal que está bajo su supervisión no le reconoce la capacidad para poder hacerlo.

Los inspectores deben ser personas abiertas, capaces de empatizar con los que constantemente tratan, de dialogar, de aceptar ideas y opiniones que puedan ser útiles aunque no coincidan con las que ellos tienen sobre ciertos aspectos de la enseñanza y, sobre todo, capaces de ayudar y orientar. El inspector debe tener el don de atender a lo que los demás le piden y nunca una actitud de reserva neutra, distante, callada. Tienen que aceptar la pluralidad y respetarla e incluso valorar lo que puedan tener de positivo principios y convicciones que no sean los que ellos poseen.

Aparte de como técnica científica de conocimiento, y por supuesto el uso de los instrumentos que pueden ayudar a ponerla en práctica, el espíritu observador debe estar entre las características personales del inspector. Si va a los centros es para salir enterado de lo que en ellos pasa, para comprobar cómo se está desarrollando la educación. Los inspectores hacen sus visitas para conocer y nada les debe pasar desapercibido, pues es misión suya desentrañar el complejo mundo que los centros de enseñanza presentan. No es justificable que por hacer una visita con unos fines concretos se deje de atender cualquier otra cosa que pueda tener interés ese día; no se puede contestar nunca, ante una demanda de información o de atención de un problema, “hoy no he venido a eso”. La desatención y el espíritu de no implicación descalifican al profesional que da tal respuesta.

Como colofón al tratamiento de las actitudes favorables para el ejercicio de la inspección hay que situar la ética profesional, la más determinante en el cumplimiento de las funciones que la sociedad le pide. A la Inspección se le exige que ante todo sea ética, que sea moral, que tenga un sentido profundo de la justicia. Todo lo que hacen y lo que no hacen los inspectores tiene una indudable dimensión ética, su comportamiento no es en ningún caso neutral.

Cuando los inspectores toman posesión de sus plazas contraen un compromiso con la comunidad escolar en la que están llamados a proyectar sus acciones y este compromiso es doble; por una parte con los centros educativos cuya supervisión tienen asignada y por otra parte con el contexto social en el que están enclavados y a los que tales centros sirven. Este compromiso social, no resaltado lo suficiente entre nosotros, es el que ocasionó que los informes de los inspectores de educación estén en el origen de la sociología científica al servir de fuentes para ciertas investigaciones. Unos de sus pioneros, el sociólogo inglés Charles Booth (1840-1916), preocupado por la vida tan mísera que llevaban las clases bajas de Londres, se apoyó en los informes que emanaban de los inspectores de educación de SM. para construir sus teorías sociológicas. Le llamaron la atención estos informes por la capacidad de observación que demostraban sus autores al estar en contacto con la realidad social de los barrios que frecuentaban en sus visitas. Este material informativo supuso una aportación importantísima para una ciencia que estaba dando sus primeros pasos y que Booth ayudó a consolidar. Cuando hoy se lee la obra de Charles Booth “El trabajo y la vida del pueblo en Londres” no se puede dejar de pensar que la inspección inglesa de aquellos momentos no solo contribuyó a mejorar la preparación de los londinenses más desfavorecidos, sino que facilitó unos instrumentos (sus informes y memorias) que resultaron ser fuentes imprescindibles para que una ciencia como la Sociología comenzara su andadura.

En la ética de la inspección se perciben una gran variedad de matices, pero sobre todo está relacionada con la equidad: equidad en el tratamiento de los colegios de una clase u otra (públicos, concertados, privados), entre los alumnos y alumnas, entre nativos e inmigrantes, entre profesores y en sus relaciones de estos con directivos y padres de alumnos, etc. No se pueden permitir segregaciones que repercutan en desventajas de unos frente a ventajas de otros; hay, por el contrario que dar el tratamiento más justo en cada caso para que la educación sea uno de los factores decisivos en la nivelación social. La justicia no está en un tratamiento igualitario, sino el necesario en cada caso, el ajustado a cada situación, el que cada alumno demanda.

Las funciones que los inspectores practican tienen que estar llenas de valores de todo tipo, valores educativos y valores sociales, con objeto de que supongan un avance en lo propiamente escolar y en lo social. El cumplimiento de la ley que regula la educación debe suponer una constante tarea de la Inspección, ella es garante en este cumplimiento y desde su origen, las leyes que se han ido sucediendo, insisten machaconamente en esta función que resulta específica de estos profesionales por cuanto son ellos los encargados de que las leyes se respeten. La ley garantiza los derechos de todos y por eso las actuaciones de la Inspección pueden ser justas o pecar de injustas y en este segundo caso la responsabilidad que se contrae tiene una trascendencia que puede sobrepasar lo estrictamente educativo. La necesidad de procurar la equidad exige a los inspectores de educación una sensibilidad especial para con todos los sectores en los que les corresponde actuar, sobre todo en los más desfavorecidos, con objeto de ocuparse con generosidad de las dificultades que experimentan y proporcionarles remedio.

El procurar la justicia y la equidad, el empeñarse en poner remedio a las deficiencias y problemas que se observan en el sector educativo, el esfuerzo en contar con una preparación permanentemente actualizada y sensibilizarse con los problemas que le corresponde resolver es lo que hará legítimar la existencia de uno de los cuerpos necesarios en todos los sistemas educativos por ser el que más puede influir en su calidad.

Este apartado de actitudes quedaría, pues, conformado por las cuatro competencias específicas que hemos desarrollado (figura 5).

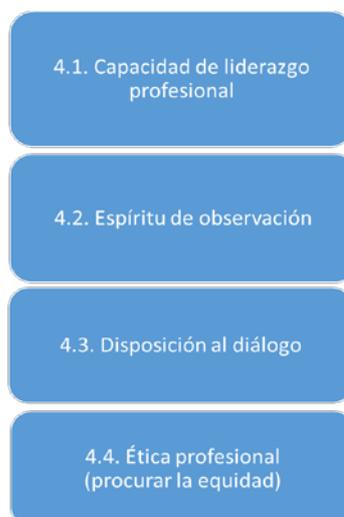


Figura 5. Tabla resumen de las actitudes

Fuente: Elaboración propia.

## Referencias

- Cano, E. (2005). *Cómo mejorar las competencias de los docentes. Guía para la autoevaluación y el desarrollo de las competencias del profesorado*. Barcelona: Graó.
- Le Boterf, G. (2008). *Repenser la compétence. Pour dépasser les idées reçues: 15 propositions*. París: Groupe Eyrolles.
- Perrenoud, P. (2001). La formación de los docentes en el siglo XXI. *Revista de Tecnología Educativa*, XIV(3), 503-523.
- Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar*. Barcelona: Graó.
- Soler Fierrez, E. (Dir.). (1993). *Fundamentos de Supervisión educativa*. Madrid: La Muralla.
- Soler Fierrez, E. (1996). La formación permanente de los Inspectores de educación, En AA.VV. *Formación de profesores para la educación personalizada* (pp. 346-386). Madrid: Rialp.
- UNESCO (2008). *Estándares de competencia en TIC para docentes*. Recuperado de <http://www.eduteka.org/pdfdir/UNESCOEstandaresDocentes.pdf>
- Vivas de Chacón, M. (2004). *Las competencias socio-emocionales del docente: una mirada desde los formadores de formadores*. Recuperado de <http://www.uned.es/jutedu/VivasChaconMireya-IJUTE-Comunicacion.pdf>

## Disquisición Teórica alrededor de la Función Supervisora

### Theoretical Disquisition about the Supervisory Role

Elfio Manuel Pérez Figueiras \*

Universidad Tecnológica Israel

El trabajo aborda los puntos de vista del autor alrededor de las diferentes apreciaciones y cuestionamientos que se han hecho y hacen alrededor de la función supervisora: ¿es ciencia?; ¿tiene crisis de identidad?; ¿es función administrativa o pedagógica?; ¿se ocupa solo de la orientación?; ¿debería cambiarse por otro tipo de actividad? Sobre la base de una amplia investigación bibliográfica el investigador recorre con espíritu crítico las principales publicaciones que sobre este campo se han realizado, fundamentalmente en los últimos cincuenta años, aunque por su carácter documental en ocasiones incursiona en trabajos elaborados antes de estas fechas. De forma analítica valora la opinión de los autores que a lo largo del tiempo han expresado sus postulados teóricos sobre estos aspectos y concluye en cada caso postulando posiciones, que de forma objetiva, defienden la función supervisora como garante del sistema educativo. Al analizar cada uno de los cuestionamientos el autor establece las razones que a su juicio impiden todavía considerar a la supervisión como ciencia, el porque realmente no existe crisis de identidad en su accionar y la necesidad de que se comprenda que es una función integrada que se ocupa de las actividades de control, evaluación y asesoramiento, sin polarizarse por ninguna, pues se requiere de su concatenación para garantizar la gestión educativa en todas sus dimensiones. Concluye defendiendo la identidad de la función frente a las ideas de cambiar su esencia sustituyéndola por otras acciones semejantes designadas con otros términos.

**Descriptor:** Supervisión educativa, Función, Control, Evaluación, Asesoramiento.

The work deals with the points of view of the author around the different perceptions and questions that have been made and make around the supervisory role: is it science?; do you have identity crisis?; It is administrative or pedagogical function?; is occupied only orientation?; It should be changed by another type of activity? On the basis of extensive bibliographic research researcher runs with critical major publications that have been made, mainly in the last fifty years, although by their documentary character at times he ventured on works made before these dates on this field. Analytical values the opinion of the authors that, over time, have expressed their theoretical postulates on these aspects and concluded in each case postulating positions, which objectively, defend the function supervisor as a guarantor of the educational system. To analyze each one of the questions the author establishes the reasons which, in its view, prevent still consider the supervision as science, the because really there is no identity crisis in its actions and the need to understand that that it is a built-in function that deals with the activities of monitoring, evaluation and counseling, non-polarized by any as their concatenation is required to ensure the educational management in all its dimensions. It concludes defending the identity of function against the ideas of changing its essence replaced by other similar actions designated by other terms.

**Keywords:** Educational supervision, Function, Control, Evaluation, Counseling.

## Introducción

El estudio de la supervisión educativa ha sido desde hace ya más de un siglo campo de confluencia de múltiples autores de nacionalidades diversas. Disimiles corrientes se han manifestado a lo largo de este tiempo tratando de darle a la función, desde posiciones y sistemas educativos diferentes en su estructura e historia, los enfoques que estos entendidos han considerado pertinentes.

Sin embargo, a pesar las diferencias en estos posicionamientos teóricos, un universal consenso se ha logrado alrededor de considerar a la supervisión o inspección, como una función imprescindible para garantizar la buena marcha de los sistemas educativos de cualquier latitud.

Múltiples interrogantes se han planteado y se continúan planteando sobre el accionar supervisivo y su conceptualización. Cada una de ellas pudiese dar origen a numerosas investigaciones y temas doctorales y de hecho así ha acontecido. Cabría entonces en el marco de este trabajo hacer algunas disquisiciones sobre los cuestionamientos que continúan provocando el análisis, el debate y el posicionamiento teórico alrededor de la función supervisora.

Obsérvense, vistos desde el análisis crítico del autor, algunos de estos cuestionamientos.

## 1. ¿Constituye la Supervisión Educativa una Disciplina Científica?

Una buena cantidad de autores abordan la supervisión educativa como ciencia, pero muy especialmente Soler Fierrez (1992) se afana en definirla como tal:

*Entre las distintas ciencias que forman el corpus de las denominadas de la educación, unas ejercen más influencias que otras en el hacer escolar (de ahí que se clasifiquen en teóricas y prácticas). Entre las que más se dejan sentir hay que contar, sin lugar a dudas, a la supervisión, en lo referente a la organización técnica y orientación de las actividades de enseñanza aprendizaje y a lo concerniente a su evaluación, amén de lo relacionado con los aspectos más generales y humanos de lo educativo... (pp. 6-7)*

Aunque Soler Fierrez (1992) considera que de hecho no hay ciencias independientes y que la supervisión no puede sustraerse de la influencia de todas aquellas que las respaldan como la organización y administración escolar, la didáctica, la pedagogía comparada, la psicología, la filosofía de la educación y la pedagogía general, establece que esta posee un objeto formal propio que le otorga una especial identidad. Se inclina por supuesto a valorar a la supervisión como una ciencia más volcada a la práctica que a la teoría.

Al fundamentar su planteamiento Soler esgrime el argumento del carácter de la supervisión como ciencia, aunque su objeto sea, como el mismo reconoce, quizás menos basto que el de otras ciencias. No obstante, reconoce, a pesar de la defensa de esta idea que, “la supervisión es una ciencia embrionaria”; algo que el cubano Martín Rodríguez Vivanco (1943) había señalado desde la década del cuarenta del siglo pasado cuando expresó: “...se trata de echar las bases de una función que aspira a los honores de una ciencia aplicada...” (p. 66-67).

Al referirse a estos aspectos unos años más tarde Kimball Wiles (1965) también señaló: “la supervisión ha sufrido de la ausencia de una teoría expuesta que pueda ser probada” (p. 79).

Otros autores más contemporáneos referencian esta misma situación, Tamayo y Valiente (2011) plantean:

*(...) un somero análisis de las categorías ciencia y disciplina científica confirma que en la actualidad, los resultados investigativos, los estudios teóricos que se suceden y el accionar práctico en el campo de la supervisión educativa, no precisan un sistema filosófico teórico y metodológico de conocimientos como cuerpo epistemológico de una ciencia... (p. 5)*

El autor del presente trabajo considera que a pesar del tiempo transcurrido la supervisión no ha rebasado esta fase embrionaria a que hace alusión Soler Fíerrez y a la cual otros autores con anterioridad y posteridad también se han referido. En este siglo XXI se abre ante la supervisión, por tanto, la necesidad de aumentar la investigación y desarrollar la teoría, que no ha logrado consolidar hasta ahora plenamente, para así ganarse de una vez, el derecho a ser considerada una ciencia particular dentro del campo de las llamadas ciencias pedagógicas, ya que hasta el momento denominarla como tal parece todavía solo una aspiración.

## **2. ¿Tiene la Supervisión Educativa Crisis de Identidad o Conflicto de Funciones?**

La literatura sobre supervisión educativa ha abordado con reiterada frecuencia el supuesto problema de la crisis de identidad o conflicto de funciones de la acción supervisora. Es cierto que la supervisión, nacida para el control, ha ido acumulando con el tiempo otras funciones asesoras y evaluadoras de las cuales, a su vez, se han derivado otras funciones o sub-funciones, administrativas, directivas, mediadoras, arbitrales. Esta realidad ha generado en los estudiosos del tema diversos criterios y valoraciones. Veamos algunas citas al respecto; Comencemos con el criterio de Arturo de la Orden (1986):

*Es con frecuencia imposible evitar la confusión del rol cuando el control y el consejo están en las mismas manos. (p. 15)*

Veamos la opinión de Sánchez Miras (1986):

*Este difícil equilibrio entre el ejercicio de la representación de la autoridad y la acción democrática de la escuela, y entre la independencia de juicio y el servicio de la política educativa, constituyen factores sobreañadidos a la permanente crisis de identidad de la profesión. No había lugar a hablar de crisis de identidad mientras la función cumplió solo lo que había sido su misión histórica: el control. (p. 71)*

El propio Soler Fíerrez (1992) quien ha sido defensor de la multiplicidad de funciones de la supervisión en ocasiones se ha cuestionado también sobre este supuesto conflicto: “Es verdad que las expectativas del rol del supervisor son muy ambiguas y a veces entran en conflicto, aunque sea en la más pura teoría, sus distintas funciones” (p. 8).

Para López Martínez (1997) esta situación también está presente: “... las ambigüedades inherentes a la asociación de los roles de asesorar y guiar con una mano y evaluar con otra es, sin lugar a dudas, un conflicto de funciones...” (p. 27). Batanaz Palomares (2000) también enfatiza esta hipotética contradicción: “concretamente existe a menudo un conflicto acerca de las funciones de la supervisión. El más claro ejemplo de este conflicto

es la aparente dificultad que tienen los supervisores para llevar a cabo el papel de asesor y el de evaluador” (p. 67).

Pese a las aparentes contradicciones que estos autores parecen apreciar si realizamos un estudio detallado de las funciones supervisoras hay algo unificador que encontramos en todas ellas y es que realmente conforman un todo como función integral del sistema.

Debe valorarse por tanto, que la complejidad de los sistemas educativos, al crecer conjuntamente con las nuevas exigencias de la sociedad, han determinado que la función supervisora, generada como elemento que debe garantizar el funcionamiento de este sistema, diversifique, como se señaló anteriormente, también su accionar.

Por eso a partir del control, función matriz, han surgido otras para conformar sus ejes clásicos de actuación contemporánea; el asesoramiento y la evaluación.

Control, asesoramiento y evaluación son los tres grandes conjuntos de funciones que conforman la importante e insustituible función de la supervisión educativa. El tratar de encontrar un conflicto de funciones en el órgano que ejecuta la acción supervisora sobre el sistema escolar a través de sus agentes o supervisores, es desconocer el carácter concatenado, evolutivo y dialéctico de la función general o “supervisión competencia” como la designa Gómez Dacal (1995, p. 6).

Las responsabilidades de la supervisión educativa, por tanto, se concretan en sus funciones básicas, las cuales no constituyen funciones absolutamente independientes, sino que guardan entre sí una relación estrecha y permanente.

El asesoramiento requiere del diagnóstico, que no se puede efectuar sin el previo control y evaluación. Separar control y asesoramiento presupone que ambas acciones son independientes entre sí, cuando realmente lo que se debe lograr es que el propio órgano que controla y diagnóstica, oriente y ayude, para luego poder valorar los avances del trabajo, puesto que no hay ninguna contradicción entre la acción metodológica que se realiza en un momento dado y su anterior y posterior control, ya que son elementos de un mismo proceso de dirección.

Habría que entender en todo caso la necesidad del perfeccionamiento del cómo hacer, para lo cual se requerirá a su vez de una mayor profesionalización del factor humano encargado de la gestión, sin cambiar el qué hacer, orgánicamente necesario desde la lógica de la dirección científica y olvidarnos un poco de estas disquisiciones, con tintes dramáticos, de crisis de identidad o conflicto de funciones.

### **3. ¿Es la Supervisión una Función Administrativa o una Función Pedagógica?**

En el desenvolvimiento de la función supervisora existe una pugna entre el aspecto técnico y el aspecto administrativo. Autores como Burton y Brueckner (1955, p. 60) la consideran una “función técnica”. Otros Autores como Eye y Netzer (1971) consideran que la supervisión es una función de la administración y la definen como: “fase de la administración que está relacionada con el logro de las expectativas instruccionales seleccionadas apropiadamente para el servicio educativo” (pp. 32-33).

Si se hace un recuento histórico y se analizan los orígenes de la función supervisora se observa que los sistemas educativos alcanzan su plenitud cuando el Estado asume las

atribuciones referidas a la educación. La complejidad de las responsabilidades asumidas por el Estado demandan de este la creación de un organismo que se encargue de administrar la educación.

La administración educativa es el instrumento a través del cual el Estado ejercita sus responsabilidades en la organización y tutela del sistema. Dentro de la administración educativa la supervisión aparece como la función generada por el propio sistema educativo para garantizar su funcionamiento y evaluación. Las responsabilidades de la supervisión, como se ha visto ya, se concretan en sus funciones básicas: control, evaluación y asesoramiento. Vista así la supervisión es una fase de la administración educativa que se ocupará la buena marcha del sistema educativo, que será su objeto. En esta compleja tarea la supervisión tomará cuerpo propio adoptando sus métodos y técnicas particulares, convirtiéndose de hecho en un subsistema independiente.

Pero bien, ¿qué se controla, evalúa y asesora dentro de los diferentes niveles del sistema; escuela, distrito, municipio, provincia, nación? Podría decirse que todos los procesos que se llevan a cabo en cada uno de los subsistemas correspondientes, sean de organización y gestión o de carácter técnico educativo. Por tanto, la supervisión educativa, que tiene como finalidad preservar y mejorar el sistema educativo se ha de ocupar tanto de lo administrativo como de lo pedagógico; administración e instrucción son funciones coordinadas y correlativas, aún más se complementan. Su propósito común es proporcionar todos los medios y condiciones favorables para la enseñanza y el aprendizaje.

La organización del proceso de supervisión, para garantizar el ejercicio de la función a través del órgano creado para este fin y poder garantizar el accionar sobre ambos aspectos: el administrativo y el técnico pedagógico ha sido objeto de análisis desde hace tiempo.

A lo largo de la historia se han formulado tipos de organización que han separado la supervisión técnica de la administrativa, han subordinado la técnica a la administrativa o las han coordinado sin supeditar una a la otra.

En esencia, para que la función supervisora pueda alcanzar eficiencia organizativa como órgano, es necesario que logre una adecuada conjugación de su accionar entre estos dos componentes, el administrativo y el pedagógico, de ese todo que se llama sistema educativo. Esto es una pauta necesaria e imprescindible en la organización escolar contemporánea.

#### **4. ¿Se Ocupa la Supervisión Solamente de la Orientación?**

Hemos valorado que la supervisión educativa no tiene un fin en sí misma, sino que está al servicio de la sociedad y que en síntesis es un medio para garantizar lo establecido y requerido educativamente. En una palabra, que debe ejercer el control y la evaluación que permitan facilitar la información requerida a los responsables de la toma de decisiones por una parte y por la otra al asesoramiento de los que ejecutan la labor docente.

Por tanto, aunque la supervisión se pueda concebir como método didáctico que debe usarse para enseñar a los docentes y a los directivos escolares de base a trabajar, esto no

anula el control, ni la sanción positiva o negativa que debe también realizar. Sin embargo, la supuesta indeterminación funcional, que analizamos anteriormente y que dio pie al llamado conflicto de funciones, sumada al rechazo que se agenció la actividad cuando centraba su accionar solo en el control fiscalizador, propició la búsqueda de un nuevo término para designar la función y luego y casi paralelamente, la idea de que su gestión debía ser solo orientadora.

Los modelos centrados en el asesoramiento tuvieron su origen, según nos señala Muñoz Sedano (1992), hacia 1920. Se destacan, entre estos autores que consideran la supervisión solo como orientación, Kyle (1930), Bennington (1965), Mosher y Purpel (1972). En el tema de la conceptualización se perfila la supervisión, en esta teoría, como un órgano primordialmente orientador, encargado solo de hacer llegar a la escuela las orientaciones que intentan mejorar su funcionamiento.

Estas ideas tomaron fuerza sobre todo en Estados Unidos y muchos países de América Latina, y por eso no es extraño encontrar en sus legislaciones una marcada tendencia a desvirtuar las otras funciones supervisoras. No obstante, la realidad que impone conocer el quehacer cada vez más complejo de las diversas estructuras y procesos del sistema educativo ha llevado a autores más contemporáneos, como el peruano Otoniel Alvarado (2002), partidario de los modelos centrados en el asesoramiento, a reconocer que:

*La supervisión es un servicio de orientación y asesoría técnica, donde la verificación y la evaluación son acciones complementarias que permiten recoger información sobre la problemática que deberá ser superada a través de acciones de asesoramiento tan pronto sea detectada. (p. 91)*

Aunque Alvarado trata de situar la verificación y la evaluación como acciones suplementarias, para restarle importancia frente al asesoramiento, no puede dejar de señalar que este requiere de aquellas para realizar su trabajo.

En esencia, como se ha argumentado anteriormente, es imposible adjudicarle a la supervisión solo la función orientadora, ya que la misma estará siempre subordinada a las funciones precedentes, salvo que se intente asesorar desconociendo la realidad.

## **5. ¿Debería Cambiarse la Función Supervisora por Otro Tipo de Actividad?**

En la segunda decena del siglo XXI han surgido, sobre todo en Centro y Sur América, algunas tendencias que pretenden eliminar o minimizar la función supervisora de la gestión escolar. Nuevos vocablos se utilizan en Nicaragua, Perú, Ecuador y Venezuela, por situar algunos espacios, para hablar de cómo se debe trabajar el direccionamiento escolar desde los sistemas educativos. Se escuchan sobre todo, dos conceptos: monitoreo y acompañamiento.

¿Qué recogen en esencia estos postulados? Según el peruano Juan Incarroca (2013), el monitoreo se ocupa de la recogida de información en el terreno, haciendo seguimiento a los indicadores que permiten comprobar la calidad y el logro a nivel de los insumos, procesos y productos esperados, según sus criterios monitorear es una labor más técnica que supervisar y el acompañamiento es el acto de ofrecer asesoría continua, es decir, según sus palabras, el despliegue de estrategias y acciones de asistencia técnica a través

de las cuales una persona o equipo especializado visita, apoya y ofrece asesoramiento permanente al docente y al director escolar en temas relevantes de su práctica.

La supervisión queda entonces, según estos postulados, como la acción que verifica en el terreno el cumplimiento de las normativas que rigen la labor de los centros educativos y las funciones de directores y docentes. La gestión supervisora pasa solo al plano formal administrativo y es competencia exclusiva de las autoridades superiores.

En esencia, cuando se valora que se pretende con estas nuevas concepciones para designar las acciones que todo sistema educativo debe seguir para conocer la marcha de la formación educativa en su área de influencia, se observa que no hay nada nuevo; monitorear es controlar y evaluar y, realizar acompañamiento, no es otra cosa que asesorar.

Entonces cabría preguntarse qué diferencia existe entre estas acciones y las funciones de la supervisión. Qué razones existen para promover nuevos vocablos para designar lo mismo. La respuesta habría que buscarla en el accionar de los sistemas supervisores que han adolecido de una práctica efectiva durante décadas.

Podrían resumirse entonces estos intentos de renombrar las funciones ya existentes como algo loable pero innecesario. Si se hace una buena supervisión educativa todo está pensado y dicho ya: hay que hacer un buen control, una buena evaluación y un buen asesoramiento y los sistemas educativos habrán cumplido con su rol social. Dótese por tanto a estas funciones de una metodología adecuada y contemporánea y siga siendo la supervisión, por derecho propio e histórico el término general que las abarque.

## 6. Conclusiones

Una vez realizado el análisis de las diferentes interrogantes que se mueven alrededor de la supervisión educativa podría arribarse a las siguientes conclusiones: la supervisión educativa es una función imprescindible para los sistemas educativos, que no ha logrado todavía la categoría de ciencia, por cuanto no ha consolidado aun la teoría y la investigación es escasa; no presenta crisis de identidad como algunos autores han sostenido, ya que la concatenación de sus funciones es algo esencial que la hace realmente ser una función integral de cara a los sistemas educativos; la supervisión tiene un carácter técnico educativo, por cuanto se debe ocupar tanto de lo pedagógico como de lo administrativo, ya que administración e instrucción son funciones coordinadas y correlativas dentro del sistema escolar y la acción supervisora no debe divorciarse de esta realidad; no puede adjudicarse a la supervisión solo la función orientadora, esta debe complementarse con las otras dos funciones básicas de la actividad: control y evaluación, pues no se puede asesorar sin un previo conocimiento de la realidad; la supervisión debe seguir siendo por derecho propio la función que se ocupe de garantizar la buena marcha del sistema escolar y, por lo tanto, no debe ser sustituida por otros vocablos o términos que postulan la necesidad de renombrarla.

## Referencias

- Alvarado Oyarce, O. (2002). *Supervisión educativa: orientada al control de calidad*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Batanaz Palomares, L. (2000). *La función asesora del inspector de educación*. Valladolid: Anaya.

- Burton, W., Brueckner, L. y Barr, A. (1955). *Supervision: a social process*. Nueva York: Appleton-Century-Crofts.
- De la Orden, A. (1986). *La función de la inspección técnica en el contexto de la gestión del sistema educativo*. Madrid: OEI.
- Eye, G. y Netzer, L.A. (1971). *Supervision of instructions: a phase of administration*. Nueva York: Harper & Row.
- Gómez Dacal, G. (1995). *La práctica de la inspección escolar*. Madrid: Narcea.
- Incarroca, J. (2013). *Programa de acompañamiento pedagógico*. Lima: Editorial Océano.
- López Martínez, J. (1997). La inspección como servicio agregado. *Revista Comunidad Escolar*, 608, 19-28.
- Mosher, R. y Purpel, D. (1981). *Nuevo enfoque de la supervisión. Un desafío al enfoque tradicional*. México: Editorial Trillas.
- Muñoz Sedano, A. (1991). La supervisión educativa. *Revista Bordón*, 43, 52-71.
- Pérez Figueiras, E. (2015). *Notas para el estudio teórico de la supervisión educativa*. Quito: Editorial Jurídica.
- Rodríguez Vivanco, M. (1941). *Técnica de la supervisión escolar*. La Habana: Editorial Cultural.
- Sánchez Miras, L. (1986). *La inspección en su desarrollo*. Madrid: OEI.
- Tamayo, A. y Valiente, P. (2011). *La supervisión educativa: fundamentos epistemológicos de un modelo teórico de su dirección*. La Habana: Holguín.
- Soler Fierrez, E. (1992). *La supervisión escolar como ciencia de la educación*. Madrid: La Muralla.
- Wiles, K. (1996). *Técnicas de supervisión para mejores escuelas*. México: Editorial Trillas.