

Entre Prometeo y Epimeteo; el papel de la inspección en un contexto diverso y cambiante

/

Between Prometheus and Epimetheus: the role of supervision in a diverse and changing context

Mariano Fernández Enguita

Universidad Complutense

Dpto. Sociología VI, Facultad de Educación

www.enguita.info

RESUMEN

Aunque en la bibliografía sobre las funciones de la supervisión educativa raramente deja de mencionarse la trilogía control-evaluación-asesoramiento, el cuerpo profesional parece siempre escindido entre sus papeles de fiscalizador y su papel de vanguardia, lógicamente intervenciones *a posteriori* y *a priori*. Pero su papel real tiene más que ver con una respuesta peculiar al problema del alcance del control en un sistema débilmente acoplado cuyas organizaciones están dominadas por un grupo profesional celoso de su autonomía, y su futuro, en el contexto de una sociedad del conocimiento, podría tener más que ver con la evaluación *a posteriori* que con la orientación *a priori*; o, dicho de otro modo, ser más *epimeteico* que *prometeico*, por suerte.

Palabras clave: inspección escolar, innovación, evaluación, rendición de cuentas, profesión docente

Title:

Between Prometheus and Epimetheus: the role of supervision in a diverse and changing context

ABSTRACT

No matter that bibliography on the functions of educational supervision rarely forgets to mention the trilogy control-assessment-mentoring, the professional collective looks always divided between its roles as control device or as *avant-garde*, i.e. on its interventions *ex ante* and *ex post*. But its real role is more related to a peculiar response to the problem of the span of control in a loosely coupled system in which a professional group very jealous about its own autonomy dominates organizations. And its future, in the context of informational society, could be finally more related with *a posteriori* assessment and accountability than with *a priori* guidance and counseling; that is, it could be more *Epimethean* than Promethean, and for good.

Keywords: school supervision, innovation, assessment, accountability, teaching profession

Entre Prometeo y Epimeteo: el papel de la inspección en un contexto diverso y cambiante

Mariano Fernández Enguita

Universidad Complutense

www.enguita.info

La recurrente discusión sobre el papel de la Inspección Educativa suele señalar tres funciones: control, evaluación y asesoramiento. Su imagen, menos sutil y diplomática, oscila entre la de un cuerpo fiscalizador y la de un colectivo de vanguardia. De un lado, una visión epimeteica, centrada en la verificación del funcionamiento de la escuela como estructura burocrática (en el mejor sentido de la palabra), del otro, una visión prometeica anclada en cierta hagiografía del pasado. Paradójicamente, pudiera ser que Prometeo fuese esta vez el pasado y Epimeteo el futuro.

Control: ¿Por qué una inspección educativa?

La inspección educativa ha tenido siempre, en mi opinión, una doble naturaleza. Por un lado desempeña un papel inspector propiamente dicho, lo mismo que pueden hacerlo la inspección médica, la de trabajo o la judicial, que controlan sobre todo la legalidad de las actuaciones de funcionarios públicos y agentes privados investidos de autoridad pública (lo que son, respectivamente, los docentes y otros profesionales de la escuela estatal y privada). Al tratarse de un servicio público (incluso cuando se oferta a través de entidades privadas), sus funciones se extienden también al control de la provisión (que es un derecho y lleva, además asociada una obligación) y del acceso al mismo. Esto es lo que suele resumirse en *cumplir y hacer cumplir la ley*.

Por otro lado, sin embargo, responde a otra necesidad del sistema. Un problema clásico de la teoría de la administración, o de la organización, es el

del *span of control*, que podríamos traducir como el del alcance o el ámbito de control, o de la amplitud administrativa. Se trata, en los términos más simples, de cuántos subordinados puede controlar un cuadro en una organización. Por ejemplo, cuántos albañiles puede dirigir un capataz, a cuántos soldados puede mandar un cabo, cuantos operarios puede controlar un supervisor, etc. En el mundo de la educación no suele plantearse esto de manera abierta, dado que todos queremos ser nuestro propio jefe (el tamaño de las unidades no se plantea nunca en estos términos sino en los de carga burocrática -papeleo- o especialización), pero estamos familiarizados con él bajo otra figura: la ratio alumnos/profesor o alumnos/aula.

Aunque el ámbito de control varía lógicamente, y mucho, de una rama de actividad a otra, entre ocupaciones dentro de la misma, entre niveles jerárquicos dentro de cada rama u ocupación, con los cambios en las tecnologías de la información y la comunicación, con las tradiciones culturales locales e incluso con las modas, un resumen telegráfico razonable podría ser que, desde los inicios de la teoría de la organización, se consideró que el alcance típico debía situarse, para ser eficaz y eficiente, en torno a 1/4, mientras que en los últimos decenios, dentro de la tendencia general al aplanamiento (*flattening*) de las organizaciones, se sitúa en torno a 1/10. Ahora piénsese en la enseñanza: hay centros de todos los tamaños, pero la escuela pública primaria e infantil típica, de dos *líneas*, tiene una treintena de profesores, mientras que el instituto de enseñanza secundaria típico tiene en torno a un centenar; los centros privados, que mayoritariamente agrupan todos los niveles, pueden ser más grandes pero se subdividen en torno a esa distinción. En medio puede haber otras estructuras jerárquicas, como los departamentos, o puramente de coordinación, como los equipos de curso y ciclo. Si elevamos la vista por encima de los centros, el nivel siguiente es el de las autoridades territoriales. En Aragón, por ejemplo, que es donde estamos, hay tres direcciones provinciales que se reparten 879 centros de enseñanzas regladas no universitarias (una sola de ellas 567 y las otras 184 y 128). En Madrid, donde yo resido y de donde vengo, cinco subdirecciones de zona se reparten 3306 centros, lo que arroja una media de 661.2 para cada una de ellas. Nada que ver, obviamente, con el *span* canónico. En cambio, si

contamos el número de inspectores de Aragón resultan ser 51, 40 descontados los jefes provinciales y de distrito, lo que arroja una media de 22 centros por inspector.

De aquí surgen dos conclusiones obvias. La primera es que la Inspección es simplemente un nivel intermedio de la jerarquía, el nivel situado entre las direcciones territoriales y los centros. Es cierto que para este viaje no hacían falta alforjas, pero, aun siendo una perogrullada, no conviene olvidarla: como escribió hace mucho tiempo Reinhard Bendix, *quien dice organización, dice autoridad* -y no hay jerarquía sin control. La segunda, menos obvia, es que encontramos un servicio de *inspección* donde podría haber habido, simplemente, un nivel de subjefaturas zonales o cualquier fórmula por el estilo. ¿Por qué esta opción? ¿Por qué un cuerpo de inspectores en vez de una serie de autoridades ejecutivas?

En primer lugar, por la vocación igualitaria -para bien y para mal- del sistema escolar. Cuantas más autoridades intermedias, más posibilidades de disgregación del sistema -como estamos comprobando hoy con la transferencia de competencias a las CCAA. En segundo lugar, por el estatuto profesional de los maestros de infantil y primaria y los profesores de secundaria. El estatuto profesional implica, por un lado, el reconocimiento externo de que la coordinación de la actividad se logrará en todo o en parte como simple efecto de la cualificación de los profesionales, sin necesidad o con una menor necesidad de controles externos; y conlleva, por otro, una fuerte presión por parte de los profesionales mismos con el objetivo de deshacerse de cualquier control externo e interno, en la profesión docente como en cualquier otra. En otras palabras, la condición profesional del docente y la voluntad homogeneizadora del sistema han traído por sí mismas el *aplanamiento* de la jerarquía, haciendo de la inspección lo que en la teoría de la organización se denomina un órgano *staff* (asesor) en vez de *line* (ejecutivo).

Evaluación: por qué no basta con la profesión

Todo proceso de trabajo requiere coordinación, si son varios los agentes que intervienen, y certidumbre en sus resultados. Mintzberg ha codificado las cinco formas básicas de conseguirlo: supervisión directa, normalización de los

procesos, normalización de los resultados, normalización de las cualificaciones y ajuste mutuo. Expresadas en un lenguaje más cotidiano consisten, respectivamente, en seguir las indicaciones detalladas de otro (como hace un pinche), el taylorismo (como un montador), el control de calidad (como un contratista), la cualificación suficiente (como un profesional) y la adaptación recíproca sobre la marcha (como un gabinete de crisis). Puede haber alguna dosis de todo ello en muchos empleos, pero lo que distingue a uno de otro es cuál sea su eje central.

He dicho que una de las razones por la que tenemos inspectores y no jefes de distritos o de grupos escolares es el carácter profesional de la docencia, pero, profesional ¿hasta dónde? Cuando hablamos de profesión docente no nos referimos a que sea una ocupación singular entre otras, como también lo son carnicero o saltimbanqui, sino a su pertenencia a ese grupo especial de ocupaciones que designamos, en sentido fuerte, como profesiones y al que pertenecen, por ejemplo, la medicina y la judicatura. Las profesiones lidian con objetivos y procesos de trabajo complejos e inciertos, fuera del alcance de los legos, y se distinguen básicamente por una formación de nivel superior y selectiva, un alto grado de autonomía organizativa y un *ethos* de servicio, más algunas otras características secundarias asociadas.

Pero ¿se da todo esto en la docencia? La respuesta es que sí, pero solo hasta cierto punto y siempre en menor medida que en las profesiones canónicas. La relación entre procesos y resultados en la docencia es incierta, cabría decir que más incierta que, por ejemplo, en la medicina, pero, tomados por separado, los procesos son menos esotéricos y los resultados más ostensibles. El lego -o sea, el público- nunca lo es del todo, pues acumula una larga experiencia discente como alumno, reúne cierta experiencia educadora como padre y es más capaz de juzgar a un nivel no puramente superficial la diferencia entre el conocimiento y la ignorancia que entre la salud y la enfermedad, al menos en los otros. La formación del profesor es de nivel superior pero hasta ayer sólo a medias en los maestros, poco especializada para ello en los licenciados convertidos en profesores y poco exigente en ambos casos. El profesorado goza de cierto nivel de autorregulación, pero,

aunque es bastante más del que se le supone (a través de claustros, tribunales de selección, colegios profesionales, juntas de personal...), no llega en ningún caso al que pueden disfrutar, por ejemplo, abogados y arquitectos. La docencia tiene, en fin, un importante componente vocacional, con cierta dimensión ética, pero ni siquiera suele contar con un código deontológico aceptado. Lo que sí tiene el docente, en todo caso, es una amplia autonomía individual y colectiva en el ejercicio cotidiano, a lo que se añade un público *cautivo* (conscripto, no se olvide, y con pocas opciones o ninguna) e incapaz (menor de edad).

Esta es una combinación suficiente para no dejar la enseñanza por entero en manos de los enseñantes, y ahí es donde interviene, de nuevo, la Inspección. De hecho, las imágenes tópicas y extremas de esta (el inspector como ogro vigilante o como líder pedagógico) provienen de los tiempos de las *escuelitas*, cuando un maestro o un par de ellos eran ya un *centro*, no integrados de manera inmediata ni en una jerarquía vertical (director) ni en redes horizontales (colegas). Descartados estos extremos sigue abierto, no obstante, el problema de la coordinación y el control de la docencia. En la imaginería del profesorado su cualificación inicial debería ser suficiente para que la sociedad confiase en que conseguirán lo mejor posible de la mejor manera imaginable, es decir, en que su formación como profesionales es garantía suficiente. En la percepción social, sin embargo, esto no es suficiente sino que hay un espacio por cubrir que reclama otras formas de control, al menos la evaluación de los resultados (de todo tipo de resultados, no sólo ni necesariamente sobre todo de pruebas académicas).

En definitiva, esto desemboca en que se combinan o deberían combinarse las cinco formas de control, aunque no todas guardan relación con la Inspección. La supervisión directa tiene un papel importante entre nosotros en el *prácticum*, aunque este se haya convertido en un paripé, y en algunos sistemas lo tiene en los periodos de iniciación de los nuevos profesores. La normalización de los procesos deriva en muy escasa medida de la supervisión de directores e inspectores, algo más de los horarios y programaciones y mucho más de los libros de texto, lo que significa que su origen es más endógeno que exógeno. La normalización de los resultados es propiciada por

los requisitos de destino (por ejemplo, las pruebas de selectividad para el acceso a la universidad) y es lo que persiguen, de distinta manera, las pruebas diagnósticas, las evaluaciones externas y las reválidas. La normalización de las cualificaciones reside, como ya indicamos, en la formación inicial, insuficiente en esto como en todo. El ajuste mutuo es lo que hacen los educadores cuando colaboran en equipos internos y redes externas para la mejora y la innovación educativas.

¿Cuál puede ser aquí el papel de la Inspección? Claramente ninguno en las dos últimas formas de coordinación (cualificación y ajuste mutuo). Limitado o ninguno, y en todo caso de segunda instancia, en las dos primeras (supervisión directa y normalización de procesos), ambas de corto recorrido y que corresponderían más bien a los pares y a los directores. Su lugar natural, diría yo, es la evaluación de resultados en el sentido más amplio, desde la apariencia del centro hasta su logro académico, pasando por el clima organizativo, la convivencia, las relaciones entre los sectores implicados, etc. Llama la atención que en diversas disposiciones legales autonómicas sobre sus respectivas inspecciones, aparte de dedicar más espacio a los procedimientos de acceso, promoción y asignación de funciones que a la definición de las funciones mismas (un nítido síndrome burocrático), no se encuentre, entre las docenas de vaguedades sobre controlar, supervisar, velar, asesorar, orientar, informar, supervisar, evaluar, colaborar, requerir, mediar, elevar, participar... y así hasta el agotamiento, ni siquiera una mención inequívoca a la realización de informes completos sobre los centros, sobre todo cuando esto, informes sistemáticos, periódicos y comparables en el tiempo y entre centros realizados por personal cualificado, es uno de los mejores servicios que la inspección podría prestar al sistema y las políticas escolares, a los centros singulares y a los diversos sectores sociales implicados en la educación y no provistos en principio de esa capacidad. Por ejemplo, como los útiles informes de centro que publica la inspección educativa británica (*Ofsted*): <http://bit.ly/1lqyfOG>.

Asesoramiento: más órgano *staff* que vanguardia

En la sin duda comprensible pero ya algo cargante hagiografía pedagógica de la II República la Inspección tiene también, cómo no, su lugar. De acuerdo con Soler (1999: 277), por ejemplo, se concibe la visita del inspector "como instrumento de diseminación de los ideales pedagógicos alentados por la República"; según Cuño (2013: 93), otro ejemplo, la ley "hizo del inspector un especialista técnico-pedagógico, un consejero y un orientador del maestro." "Necesitamos prodigar a las escuelas los constantes cuidados de una excelente orientación pedagógica. Esta misión tan delicada corresponde plenamente a la Inspección de Primera Enseñanza", rezaba el Decreto ministerial de 2/10/1931. Se quería así romper con la visión y misión fiscalizadora de la inspección, heredada de un largo siglo autoritario.

Pero ha llovido mucho desde entonces. Esa visión de la función inspectora refleja, se quiera o no, cierta minusvaloración del profesorado. La pedagogía va a llegar desde arriba y el instrumento va a ser la Inspección. Hay en ello una dosis de jacobinismo, pero también, simplemente, la convicción de que el magisterio, por sí mismo, no traerá la educación deseada. A día de hoy las pretensiones institucionales tienen que ser más modestas. Es verdad que las administraciones han apostado muchas veces por la innovación (que, en el peor de los casos, está permitida, ya no está prohibida) y que a menudo van por delante de buena parte del profesorado. De hecho ha habido y hay una buena colección de direcciones generales *de innovación educativa* (algo que a más de uno se le antojaría un oxímoron), de las cuales precisamente suele depender el servicio de inspección. Pero en nuestros días la innovación más atrevida suele venir de diversas asociaciones y redes de educadores, no de las administraciones. Quizá debiéramos decir que la orientación de las administraciones se mueve dentro de un pequeño rango de opciones, ni demasiado innovadoras ni demasiado conservadores (me refiero a su orientación pedagógica, no a las opciones puramente ideológicas como el papel de la religión en la escuela), mientras que el profesorado se distribuye en un rango mucho más amplio, más conservador en un extremo y más innovador en el otro.

Por eso es poco probable que la Inspección vaya a jugar en ningún momento el papel de *vanguardia* (casi *leninista*) que le atribuyó la II República. Hoy no se necesita una capa intermedia que tire del conjunto del profesorado en una dirección válida para todos, sino un profesorado que, individualmente en el aula y colectivamente en equipos, claustros y redes, asuma la responsabilidad de adaptar las demandas de la sociedad y las políticas de las administraciones a las diferentes circunstancias de tiempo y lugar en cada comunidad y cada centro. El papel de la Inspección sería aquí acompañar y apoyar a los profesores y a los equipos directivos de los centros en funciones de asesoramiento.

El tiempo del *one best system*, y por tanto el de las *vanguardias*, terminó. Hoy vivimos un despliegue de la diversidad en las diferencias entre y dentro de las comunidades a las que deben servir los centros y una aceleración centrífuga del cambio social. Esto significa que ya no hay fórmulas óptimas para todos, sino situaciones diversas y cambiantes que sólo pueden ser diagnosticadas y abordadas desde el terreno. Significa un desplazamiento del centro de gravedad de las grandes políticas o las grandes alternativas a los proyectos locales, de centro y de grupo-aula. Pero esta necesidad de concreción, diversificación y adaptación, que recae sobre los docentes individuales, los equipos de trabajo y las direcciones de los centros no los vuelve por ello más sabios (aunque ojalá los haga conscientes de la necesidad), sino simplemente más necesitados de información y de conocimiento, y ahí es donde se necesita a la inspección educativa.

REFERENCIAS

- CUÑO BONITO, J. (2013): "Reforma y contrarreforma de la enseñanza primaria durante la II República Española y el ascenso del Fascismo (1932-1943)", *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 15, 21.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1992): "De la democratización al profesionalismo", *Educación y Sociedad* 11.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2010): "Professionalism, accountability and innovation in teaching", *Éducation et Sociétés. Revue Internationale de l'Éducation* 25, 1.
- MINTZBERG, H. (1983): *Structure in fives: Designing effective organizations*, N. Jersey, Prentice Hall.
- OFSTED (2014): *Inspection reports*, <http://www.ofsted.gov.uk/inspection-reports/find-inspection-report>
- SOLER FIÉRREZ, E. (1999): "La visita de la inspección educativa en la II República Española (1931-1936)", *Bordón* 51, 2.