

LA EVALUACIÓN. MODELOS DE INTERVENCIÓN DE LA INSPECCIÓN

Tomás Secadura Navarro

Servicio de Inspección Educativa de Madrid-Capital

18 de octubre de 2012

**XII Congreso Estatal de Inspectores de Educación.
Adide-Madrid. Adide Federación. Alcalá de Henares (Madrid)**

La Evaluación. Modelos de intervención de la Inspección

1. Ideas previas.

Inicialmente, y a mi juicio, creo que el principal reto al que se enfrenta la Inspección educativa es a la pérdida de *contenido propio*. Y obviamente, dentro de esa carencia también está el ámbito de la evaluación, en su concepción normativa actual.

Ahora bien, lo primero que quiero decir, para situar mi visión de la relación entre evaluación e Inspección, es que entiendo la *evaluación* como una acción *subordinada*, de segundo orden en el quehacer profesional de la Inspección; frente a la prioridad o mayor relevancia que son las acciones de *supervisión* y de *constatación*.

Analizaré algunos de los factores y variables de los sistemas escolares autonómicos y de las formas de gestionar de las distintas Administraciones educativas, que justifican la urgente necesidad de un cambio, tanto en la tipificación de la evaluación (objetos y procesos), como en el ámbito funcional de la Inspección, en su *modelo de intervención*.

En cuanto a *¿qué evaluar?*, o ¿en qué evaluaciones parece más necesaria nuestra intervención?, apunto dos ideas anticipadas :

Una: La Inspección moderna debería entender la evaluación como una acción propia, pero no de monopolio, ni prioritaria.

Actuaciones de evaluación que ahora son asumidas pueden ser transferidas, o sustituidas; o, mejor aún, pueden ser reconducidas desde el enfoque de intervenciones de *supervisión*, de *constatación* y de *rendición de cuentas*.

El Inspector es inspector, antes que evaluador; por eso los procesos de evaluación externa tutelados por la Inspección educativa adquieren una clara singularidad (rigor, objetividad, neutralidad, distancia, etc.); y también, precisamente por la identidad de la Inspección, no todos los ámbitos de evaluación son apropiados para la intervención inspectora.

La búsqueda de las actuaciones de evaluación, como la principal acción de los Inspectores, nos desvía de nuestra verdadera misión, que es la inspección, la supervisión¹.

¹ La Inspección educativa tiene razón de ser en tanto que su acción es única, exclusiva, distintiva. En este enfoque está, y ha estado generalmente, la regulación normativa; habrá que ir al Art. 151 de La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (BOE del 4) de Educación.

Dos: La Inspección moderna tendría que reenfocar su ámbito de prioridad e intervención, donde los objetos fundamentales de la evaluación, o de la constatación, sean los elementos del Sistema escolar, en su dimensión amplia de globalidad; y no tanto la materia, el aula, el profesorado, o el centro, abordados desde enfoques de singularidad

Mi planteamiento es que la acción sobre los directivos, sobre los centros, y demás ámbitos de evaluación, debe estar supeditada al *interés universal del sistema*; los centros y el resto de elementos crecen al desarrollar lo que se plantea como necesidad *común*, para la superación general, el avance colectivo. Desde dicha perspectiva, las actuaciones, aunque se desplieguen en torno al Centro docente, o alrededor de otro elemento que se desarrolle en la dimensión de este, siempre se subordinan a ese *objeto de totalidad que es el Sistema educativo y su necesidad de mejora*.

Con respecto a *¿cuál sería el papel de la Inspección?*, el *¿cómo actuar?*, el hecho de considerar como referente central y evaluador al sistema educativo, desde su globalidad, y el hecho de dar máxima relevancia a las acciones de supervisión y constatación, nos obliga a un *nuevo modelo* de Inspección, nos supone un cambio en su organización y en sus procesos (estructura, planificación, medios y estrategia), hacia la implantación de un contenido profesional más propio, e institucionalmente difícil de prescindir, con una contribución de mejora continua del sistema.

El modelo teórico sería el de *supervisión como proceso de desarrollo* (el conjunto del sistema escolar es más importante que la parte); en contraposición a otros modelos como el *clínico* (que mira hacia el profesorado); o el de *producción* (que mira hacia el Centro)².

Por último, en el contexto de estas ideas previas sobre *¿cuáles son los principales retos a los que se enfrenta?*; también quiero destacar dos desafíos:

El primero: la Inspección tendría que dirigir su potencialidad hacia la solución de los graves *problemas generales* del Sistema educativo (avance universal de los resultados escolares; abandono escolar prematuro; enseñanza de las Lenguas extranjeras; competencias de los alumnos; etc.).

En esta línea de consideración global del sistema escolar, para el remedio de los problemas eje, están trabajando los informes internacionales más prestigiosos (pongo el ejemplo del Informe McKinsey & Company, 2010)³.

El segundo: habrá que tener en cuenta su posición dentro de la Administración educativa; así como su estructura orgánica y funcional, para responder a esta nueva finalidad y misión. La definición orgánica tendrá que estar claramente delimitada en relación a las funciones de otras unidades administrativas relacionadas con la evaluación.

² Se recomienda la obra: Martín Rodríguez, E. (1997): *Supervisión Educativa*. Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

³ Mourshed, M.; Chijioke, Ch.; y Barber, M. (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. Mckinsey & Company.

2. ¿Qué factores justifican un cambio en el modelo de intervención de la Inspección?

Los actuales sistemas educativos autonómicos han evolucionado, de forma progresiva y continua, en sus modelos organizativos, en medios y estrategias de gestión; desarrollando otras formas de administrar.

En esta concepción actualizada del Sistema escolar está la repercusión de variables como las que seguidamente detallo, que justifican, como he dicho, la necesidad de revisar tanto la concepción de la evaluación y sus ámbitos, como el modelo de intervención de la Inspección, que está sujeto a un devenir incierto y de pérdida de relevancia.

a) La proximidad y conexión entre la Administración educativa y los propios centros docentes

A partir de la asunción de transferencias en materia de educación (cerrada en 1999), las Administraciones educativas de las Comunidades autónomas han avanzado en el desarrollo de nuevas maneras de administrar los programas y servicios educativos, con modelos de negocio más directos, más próximos, a través de unidades administrativas ejecutivas de planificación y gestión; con recursos informáticos y telemáticos de alta efectividad; y donde, frecuentemente, el agente principal y directo para la adopción de medidas es el Director del centro, figura básica al ser el responsable inmediato.

La Administración actual destaca por el principio de gestión directa, de contacto continuo y cercano entre el administrador de la educación (a veces al más alto nivel de jerarquía), y el propio Centro. Relativizándose así la necesidad de servicios intermediarios, que si bien eran apreciables en los modelos del pasado (entre los que está la Inspección educativa), ahora su aportación es menor, con visos a la relegación o la anulación.

b) Los órganos y unidades administrativas especializadas en evaluación, en medidas de calidad y en explotación de los datos escolares

En la práctica totalidad de las Administraciones se está creando organismos responsables de la evaluación (Institutos de Evaluación y otros), un verdadero contingente de servicios y unidades, que asumen las citadas funciones y que, con demasiada frecuencia, dejan al margen la coordinación o la participación con la Inspección educativa.

c) La creciente autonomía de los centros; y en su marco el reconocimiento y potenciamiento del rol de los Directores

En los estudios internacionales, como sabemos, preocupan especialmente los resultados escolares; y los Estados más desarrollados están vinculando el éxito escolar a dos variables esenciales: el grado de autonomía existente en los centros, asociado a la rendición de cuentas; y los procesos de mejora basados en la explotación de los datos.

En nuestro contexto, las políticas educativas también crecen en el fomento de la autonomía de los centros (planes propios, proyectos de gestión, planes de centro, etc.),

en coherencia con las tendencias internacionales, y se avanza en el modelo de rendición de cuentas. Marco donde, simultáneamente, se está reconociendo la importancia del rol directivo, con crecimiento en sus competencias y en su consideración administrativa y económica.

Un verdadero desarrollo de la autonomía de los centros y de la fortaleza de los directivos, posibilitaría la transferencia a estos de un buen número de acciones de evaluación y de constatación que realiza la Inspección (evaluación de funcionarios en prácticas; seguimiento de faltas; planificación educativa; aportación de datos; etc.), aliviando la acción inspectora para tareas más trascendentes y sistémicas⁴.

Tanto la capacidad autónoma de los centros, como el nuevo perfil de los directivos, exigen otro modelo de intervención de la Inspección educativa, con una supervisión (evaluación) periódica, a medio o mejor largo plazo, con procesos estadísticos, válidos para el análisis de rendición de cuentas y la extrapolación de datos y propuestas: de ámbito general (sistema), y de dominio particular (centros implicados y planes).

d) La aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a la gestión de las redes de centros

La dotación logística y de recursos (telemáticos, electrónicos, redes informáticas, etc.), que las administraciones están implantando, tanto para la gestión de los centros, de los servicios y programas, como de las Inspecciones educativas, posibilitan la disposición inmediata y directa de los datos, junto con la explotación de los mismos y una producción más efectiva.

El progreso electrónico es medio y soporte de un nuevo orden en la gestión, con desplazamiento de la Inspección, que ya no es tan precisa para la asistencia burocrática; y queda un vacío funcional alarmante, porque la Inspección venía (viene) ocupando un alto porcentaje de su tiempo en las rutinas tradicionales de entrega de datos.

e) Los datos aportados por la evaluaciones externas y estudios comparados

Las evaluaciones externas y los estudios comparados, a nivel autonómico, nacional e internacional, desvelan los factores donde más debe incidir el sistema educativo para su calidad, en extensión y profundidad.

f) El grave problema de los planes de actuación de la Inspección

En el presente, las actividades *habituales u ordinarias*, junto con las *incidentales*, ocupan tiempos cercanos al 90% de disponibilidad de la Inspección; resultando una saturación de la potencialidad de la Inspección (anualmente, sobre los centros se viene realizando una media de setenta actuaciones habituales distintas), y poca ascendencia en la optimización del sistema.

⁴ Secadura Navarro T. (2005): "La Inspección Educativa y la autonomía de gestión de los Centros docentes". Jornadas de Inspección Educativa: *La Inspección de Educación y la autonomía de los centros*. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia.

La ocupación de la mayor parte del tiempo operativo en actuaciones *habituales*, e incidentales, con naturaleza burocrática, recursivas, sin calado, por su falta de trascendencia. Son actividades que finalizan en sí mismas y no tienen apenas proyección de optimización, ni para el propio Centro, ni para el complejo de centros del mismo entorno. Su exceso y la poca efectividad hacen que tengan poco sentido. La conclusión es que monopolizan la actuación de los Inspectores limitándoles para otro tipo de intervención que pudiera responder a procesos más eficientes para el sistema educativo.

El considerar infructuoso, o de menguada rentabilidad, el desarrollo de actividades ordinarias (habituales), nos correlaciona el proponer que el modelo de *asignación de lotes de centros* a cada inspector está caducado, es un patrón improductivo, anacrónico con relación a las necesidades de los nuevos sistemas educativos.

La alternativa futura es un proceso progresivo de abandono de ese tipo de actuaciones *menores*, para utilizar los tiempos en otras acciones más provechosas y específicas, con contenido genérico (sistémico): necesitamos estudios monográficos de contexto, evaluaciones y constataciones homogéneas, que afecten a zonas completas, a poblaciones enteras, a cohortes de población escolar, para el cambio del Sistema educativo.

3. ¿La relación entre el qué evaluar y cuál sería el papel de la Inspección?

Como ya he dicho, promulgo especialmente el enfoque macro de la actividad evaluadora, dirigida hacia el *Sistema educativo*, y en toda evaluación que tenga esa finalidad el papel de la Inspección creo que debe ser de *participación*, de *colaboración*, con las unidades administrativas responsables; tampoco es necesario que intervenga en la elaboración o en la aplicación; es decir, en la instrumentación y métodos.

Ahora bien, su fuerza está en el seguimiento, en la comprobación de las medidas, en la verificación del valor añadido de las pruebas y procesos de evaluación aplicados.

Las Administraciones deberían saber aprovecharse de esa fuerza.

Además de considerar la bondad y la conveniencia de mantener las pruebas externas sobre las competencias de los alumnos, creo que hay otros componentes del sistema escolar, muy relevantes, que deberían ser evaluados periódicamente, destaco:

- La relación de autonomía y éxito escolar.
- Los resultados escolares y la práctica docente.
- La equidad en los procesos de admisión de alumnos.
- El abandono escolar prematuro.
- La efectividad de los recursos personales.
- La impartición de la lengua extranjera y sus resultados.
- La explotación y rentabilidad de las tecnologías de la información y la comunicación; y de los recursos informáticos.

Por otra parte, desde la perspectiva del *Centro* y de otros elementos microeducativos (profesor, aula...), tampoco considero que la intervención de la Inspección sea de

monopolio, su papel puede ser también de *colaboración, de ayuda técnica*; manteniendo su potencia igualmente en el **seguimiento de la efectividad de lo evaluado** (supervisión de planes de mejora; supervisión de buenas prácticas docentes; supervisión de proyectos propios para la mejora de resultados; etc.).

No obstante, en este ámbito último de evaluaciones (meso y micro), si los centros docentes son más autónomos, y si paralelamente los directores de los centros reciben más competencias, incluso toman la responsabilidad directa de un buen número de actuaciones habituales que ahora realiza la Inspección; así, habría bastante justificación para entender que el único campo exclusivo que debería tener la Inspección es la *evaluación de directivos*, encomienda que aportaría, y aporta, una gran fortaleza a la notoriedad institucional de la función inspectora.

4. La Inspección ante el nuevo enfoque. Claves para la modernización

Conforme con lo expresado, la Inspección necesita una innovación evidente, requiere que su quehacer profesional tenga como núcleo el Sistema educativo. Las claves para su modernización tendrán que situarse, máximamente, en la finalidad, en la estructura y en los procesos, sin menoscabo de cambios menores en otros factores.

Ese reajuste es imprescindible, porque, a mi parecer, la Inspección educativa presente se sustenta en un modelo de intervención extemporáneo, que nació para dar respuesta a otro tipo de sistema escolar, ya no existente. Por tanto, cuestiono el vigente modelo de Inspección, en la medida que está desaforado y no responde a las nuevas condiciones de los sistemas educativos del conjunto del Estado español.

Conviene profundizar en algunas reflexiones con respecto a los tipos de intervención, los medios y la estructura. En otro momento⁵, reflexioné sobre la conveniencia de que la Inspección, para su acción, girara la *mirada* y pusiera su punto de mira en el Sistema, en vez de en el Centro; ahora lo traslado y destaco.

⁵ Secadura Navarro, T. (2011): "El referente de la Inspección Educativa: el Centro docente versus el Sistema educativo". *Revista Avances de Supervisión Educativa* (nº 15, diciembre).

Perspectivas de acción e indicadores de la praxis inspectora	
Actualmente: el Centro docente	Propuesta futura: el Sistema educativo
Planificación y tiempos	
Planes de Actuación de corto y medio plazo.	Planes de Actuación de <i>largo plazo</i> .
Tipología de las actuaciones	
Preponderancia de las actividades <i>habituales</i> (80%) e incidentales (10%), del tiempo de programación.	Preponderancia de las actividades de atención preferente, o <i>prioritarias</i> , y de <i>las específicas</i> , con una dedicación de tiempos, en la programación del trabajo, en torno al 90%, entre ambas. Las actuaciones <i>habituales</i> se relegan, desaparecen, o se abordan con planteamiento estadístico periódico.
Contenidos de las actuaciones	
Temas y asuntos que afectan a los centros, desde su dimensión particular o privativa; aunque el conocimiento singular se pueda sumar al de otros centros y así conocer o influir en el Sistema educativo; aunque débilmente, por su visión micro.	Temas o asuntos que afectan al Sistema educativo de forma <i>total</i> , por su problemática, por su necesidad de estudio y supervisión; visión macro de la actuación: el planteamiento <i>genérico</i> es el marco para la revisión de los elementos y objetos de intervención.
Formas de actuar	
<p>Trabajo esencialmente individualista.</p> <p>Enfoque nivelar o internivelar, pero con aislamiento.</p> <p>Generalmente, alto grado de capacidad personal del Inspector para decidir sus actuaciones.</p> <p>No son significativamente influyentes situaciones graves de desarreglo en las Inspecciones como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un escaso debate técnico. • Procesos de coordinación mecánicos, con parco compromiso. • La falta de criterios, pautas o medidas "ad hoc", para el trabajo. • La carencia de tutela administrativa y la no resolución de las dudas profesionales. <p>Los plazos son más fáciles de relativizar.</p> <p>El tiempo de permanencia en la zona educativa hace que se pierda la distancia técnica.</p> <p>La permanencia en la zona del Inspector es factor favorable para un conocimiento más próximo de las problemáticas particulares.</p> <p>Dificultad para conciliar la intervención externa con la autonomía del centro.</p> <p>Conflicto para, en frecuentes ocasiones, disociar la intervención inspectora de la labor del Director.</p>	<p>Trabajo colegiado.</p> <p>Trabajo en equipo con pluralidad de perfiles profesionales.</p> <p>Actuación por orden explícita de servicio. La decisión personal del Inspector se subordina.</p> <p>El <i>debate clínico</i> (técnico), es la principal estrategia, está institucionalizado.</p> <p>La coordinación es reflexiva, garante del trabajo responsable y cooperativo.</p> <p>El uso de criterios, códigos y normas, para la homogeneidad del procedimiento, es obligatorio, inexcusable.</p> <p>Los plazos determinan la acción. La eficacia del tiempo es un factor esencial.</p> <p>La distancia técnica se salvaguarda, al intervenir ocasionalmente, según lo programado.</p> <p>El conocimiento próximo se consigue con el uso de procesos razonables en el tiempo y con la aplicación de herramientas efectivas.</p> <p>Mayor equilibrio entre la intervención externa y la autonomía del centro.</p> <p>Mejor encuentro entre la labor de la Inspección y el respeto al rol de los Directores.</p>

Perspectivas de acción e indicadores de la praxis inspectora	
Actualmente: el Centro docente	Propuesta futura: el Sistema educativo
Instrumentación de la acción	
<p>Normalmente, poca o deficitaria utilización de herramientas homologadas.</p> <p>Alta discrecionalidad en el uso de instrumentos.</p>	<p>Utilización ordinaria y permanente de guías y protocolos oficiales, testados y registrados.</p> <p>Sujeción de los instrumentos al catálogo estandarizado.</p>
Tipos de Informes	
<p>Informes <i>internos</i> y dirigidos a las dimensiones o problemática de cada Centro, actividad o servicio; abarcan normalmente medidas concretas.</p> <p>Otros informes de ámbito temático que comprenden situaciones de colectividad y que pueden ser públicos.</p>	<p>Informes <i>públicos</i> y enfocados a las dimensiones del sistema educativo, con medidas patrón, genéricas; sin menoscabo de que complementariamente estas puedan desglosarse e incidir de forma concreta en los centros o elementos afectados.</p> <p>Informes sobre variables, temas o asuntos monográficos de contexto, con naturaleza de valor añadido para la <i>mejora universal del sistema</i>.</p>
Asignación de las cargas de trabajo	
<p>Principalmente, según <i>lotes de centros</i> docentes y servicios de una determinada zona educativa o territorio limitado.</p> <p>En segunda medida, por áreas de acción.</p>	<p>Eliminación de los "<i>lotes de centros</i>", o de la asignación de centros de referencia específica; y ajuste del trabajo por <i>áreas de acción</i>.</p> <p>Principio de territorialidad amplio, extenso; con acción de los equipos de Inspección en circunscripciones flexibles.</p>
Programación del trabajo	
<p>Especialmente, en relación con los centros y servicios asignados a cada uno de los Inspectores (<i>lotes</i>).</p> <p>En menor medida, según la adscripción del Inspector a determinadas áreas de acción o funcionalidad, donde se puede actuar en muestras de centros.</p> <p>De forma directa, a veces según proceso estadístico.</p> <p>Preeminencia en la planificación de actuaciones concretas, de ámbito ordinario.</p> <p>Desequilibrio interno en los planes de actuación, donde es evidente la discordancia entre el número de actividades programadas y los tiempos previstos.</p>	<p>Adscripción de los Inspectores a las <i>áreas de acción</i> que determine el Plan de trabajo.</p> <p>La intervención en <i>muestras</i> significativas de centros o servicios es la táctica básica, esencial; aunque la acción con espacio <i>censal</i>, también podría ser viable.</p> <p>De forma paramétrica. Siempre prioridad de actuaciones periódicas y sujetas a procesos <i>estadísticos</i>.</p> <p>Relevancia de actuaciones amplias, de ámbito generalizado.</p> <p>Control severo de la proporción entre las actividades programadas y los tiempos de ejecución.</p>
Seguimiento y resultados	
<p>No incide destacadamente la disfunción de la falta de continuidad en las encomiendas que se hagan a los centros.</p> <p>Poca o nula rendición de cuentas, por parte de los Inspectores.</p>	<p>El seguimiento longitudinal, metódico, permanente, de las medidas, demandas y requerimientos efectuados (según los distintos elementos de acción), es indispensable.</p> <p>Evaluación interna de la Inspección, con reajuste de mejora.</p>

Concluimos, y lo hacemos con la idea raíz de que la Inspección moderna necesita otros compromisos y estructuras, con un ámbito funcional que responda a las necesidades socioeducativas reales. En esta dirección, las Administraciones públicas deberían transformarla, modernizarla, de forma relevante, en su misión, planificación y procesos. Todo ello, desde un nuevo ámbito orgánico y técnico, con aprovechamiento de la valía de los profesionales que la conforman, para generar un valor añadido acorde con las verdaderas carestías en materia de educación. Esa nueva expectativa la daría el asumir que el *objeto* de la Inspección es el Sistema educativo.

5. Bibliografía y documentos.

Egido Gálvez, I. (2008): "La autonomía de los centros escolares en la Unión Europea"; en VV. AA.: *La autonomía de los centros escolares*. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Martín Rodríguez, E. (1997): *Supervisión Educativa*. Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Ministerio de Educación (2010): *Pisa 2009. Programa para la evaluación internacional de los alumnos. OCDE. Informe Español*. Madrid. Edita la Secretaría General Técnica.

Mourshed, M.; Chijioke, Ch.; y Barber, M. (2010): *How the world's most improved school systems keep getting better*. Mckinsey & Company.

Secadura Navarro, T. (2005): "La Inspección Educativa y la autonomía de gestión de los Centros docentes". Jornadas de Inspección Educativa: *La Inspección de Educación y la autonomía de los centros*. Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia.

- (2008): "Principios de organización de la Inspección educativa en el Estado español: fortalezas y debilidades". *Revista Avances de Supervisión Educativa* (nº 8, mayo).
- (2009): "Supervisión y compromiso con los sistemas educativos". *Congreso Iberoamericano de Supervisión Educativa*. Santander. Ministerio de Educación.
- (2011): "El referente de la Inspección Educativa: el Centro docente versus el Sistema educativo". *Revista Avances de Supervisión Educativa* (nº 15, diciembre).