

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

CUATRO PLANOS FUNCIONALES DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN

Fernando Tébar Cuesta.

Inspector de Educación. Comunidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN

El consenso que se espera para sacar adelante el Pacto de Estado Social y Político por la Educación nos permite pensar que gracias a él, en un futuro se desarrolle una ley de educación pactada por las diversas fuerzas políticas y por tanto con visos de estabilidad. Por ello, parece conveniente que por parte de los colectivos implicados se vayan estudiando funciones y atribuciones que deberían tenerse en cuenta en la próxima ley.

Después de un pequeño recorrido por los principales momentos en la evolución normativa referente, el núcleo del trabajo gira en torno al análisis de los cuatro planos funcionales que definen la actuación de la Inspección de Educación. A la función de evaluación, por su importancia, relevancia, presente y futuro, se le dedica un apartado especial.

Finalmente se considera la influencia que la actuación de la Inspección de educación puede tener en las evaluaciones por su conocimiento de la realidad de los centros y por su contacto con los miembros de la comunidad educativa.

PALABRAS CLAVE

Funciones, control, supervisión, asesoramiento, evaluación, calidad, centros docentes, inspección educativa.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

ABSTRACT

The consensus that is expected to take forward the Pact of Social and Political State for Education allows us to think that thanks to it, in the future a law of education agreed by the various political forces and therefore with signs of stability will be developed. Therefore, it seems appropriate that the groups involved are studying functions and powers that should be taken into account in the next law.

After a brief tour of the main moments in the reference normative evolution, the core of the work revolves around the analysis of the four functional levels that define the performance of the Education Inspection. To the evaluation function, due to its importance, relevance, present and future, a special section is dedicated to it.

Finally, it is considered the influence that the performance of the Inspection of education can have in the evaluations due to their knowledge of the reality of the educational establishments and their contact with the members of the educational community.

KEYWORDS

Functions, control, supervision, assessment, evaluation, quality, educational centers, educational inspection.

1. INTRODUCCIÓN

La Inspección de Enseñanza Primaria se crea por Real Decreto de 30 de marzo de 1849 (*Gaceta de Madrid* del 2 de abril), obra de D. Antonio Gil de Zárate¹. Aunque algunos historiadores consideran que el oficio empezó con Enrique II de Castilla cuando en 1370

¹ D. Antonio Gil de Zárate, Director General de Instrucción Pública del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas siendo titular el ministro D. Juan Bravo Murillo.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

promulgara Real Cédula referida a los *veedores* para que inspeccionaran los primeros centros educativos.

Un buen punto de partida para hablar de la actual Inspección de Educación (en adelante IE) es la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), que como nos recuerda Puelles (2012), será tenida en cuenta en el futuro al menos por tres razones: por llegar a constituirse a base de consenso entre los partidos políticos, por haber sido refrendada por referéndum por todos los españoles y, por diseñar un sistema educativo democrático.

El art.27.8 de la CE: “Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”, constituye el soporte democrático de la Inspección de Educación en su actuación y su ejercicio profesional. Junto a tan fundamental artículo, se han de considerar al menos otros dos que le afectan directamente por formar parte de la Administración pública, así el art 9.2.: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”; y el 103.1 por su la razón de ser y la finalidad que le incumbe: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Las diferentes leyes referidas a la educación aprobadas desde 1978 han ido configurando el modelo actual de la Inspección Educativa al consolidar la definición de sus fines y características, depositando en ella la responsabilidad de ser garante de los derechos y libertades de los ciudadanos en el campo educativo, a la vez que instrumento para la mejora de la enseñanza.

La actual LOE²-LOMCE³(2006-2013), se refiere a la Inspección en múltiples ocasiones, especialmente en sus artículos 148 y siguientes. Determina a quién corresponde

² Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

³ Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

la inspección del sistema educativo: “es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo” quién tiene la competencia para ordenar, regular y ejercer la inspección educativa: “corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial”; asimismo sobre qué elementos y aspectos del sistema educativo ejercerá su actuación: “sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo; y con qué fin: 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”.

La Inspección se convierte pues en un elemento fundamental de los poderes públicos al menos por tres motivos: por ser la encargada de velar por la mejora del sistema educativo; por ser garante de los derechos de la comunidad educativa; y más en concreto por su intervención sobre dos elementos que van indisolublemente unidos, calidad y equidad de la enseñanza.

Aparte de la consignación normativa, Marina, Pellicer y Manso (2015) en su *Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar*, refieren su propuesta 13 a la Inspección de Educación, y la consideran como de una importancia decisiva para la calidad del sistema educativo, (algo no novedoso porque ya las últimas leyes educativas así la consideraban), pero al mismo tiempo, entienden imprescindible una reactivación y reordenación de la misma, separando con claridad las dos funciones que la identifican: “Una, de ayuda en la gestión de los Centros, para ayudar a su mejor organización y funcionamiento, y para supervisar el cumplimiento de la legislación. Otra, la específicamente formativa: ayudar a los docentes a mejorar su desempeño, mediante un asesoramiento pedagógico. Mientras que la función supervisora es uniforme en todos los niveles y disciplinas, la función de asesoramiento tiene que hacerse por niveles y competencias. Han de tener, pues, la especialización necesaria por niveles educativos - infantil, primaria y secundaria-, por áreas de conocimiento y por competencias”.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

Las funciones de la IE no se podrían llevar a cabo si no ejerciera la más importante de sus acciones y que definen el oficio, la de la visita. En la visita a los centros y a las aulas, y con sus entrevistas, observación, y desarrollo de sus funciones, el Inspector no solo atiende a sus labores propias, sino que incrementa la proximidad a los centros, analiza datos de primera mano, aporta soluciones y, en definitiva todo aquello que facilite una mejora del servicio educativo que se presta.

Para llevar a cabo la misión que las leyes le tienen encomendada, la IE tiene asignadas una serie de funciones, que se contienen en el artículo 151 de la LOE:

“Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:

a) 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.

b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.

c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.

d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.

e) 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.

f) 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.

g) 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.

h) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias”.

Observamos que dichas funciones se desarrollan básicamente agrupadas en cuatro planos:

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

- Velar por el cumplimiento de las leyes.
- Supervisar el funcionamiento de los centros educativos.
- Asesorar, orientar e informar.
- Participar en la evaluación.

2. VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES

Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo en los centros docentes, ha sido la primera función asignada a la Inspección de Educación. Y la importancia de su trabajo ya quedaba reflejada en el preámbulo del decreto de creación, en frase que se ha hecho famosa: “Sin ellos la administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar”.

Según la inspectora e historiadora López del Castillo, M.^ª T. (2000): “El carácter profesional que se quiere dar a estos funcionarios, queda bien de manifiesto al añadir que las autoridades no solo no tienen posibilidad de vigilar por sí mismas los establecimientos, sino que carecen además de los conocimientos especiales que se necesitan para observar muchas cosas que solo se descubren a los ojos de personas facultativas y amaestradas en esta clase de indagaciones”

La función de control ha sido el *leitmotiv* de la inspección desde su origen en 1849. Ciertamente que ello ha contribuido a crear la imagen que de ella se tiene entre los docentes, pero también es cierto que esa función es la que asegura el cumplimiento de la normativa en los centros, y al mismo tiempo es la que proporciona seguridad y garantía a los ciudadanos de que los fondos invertidos en la educación se están empleando de forma efectiva. Por todo ello, no ha lugar a que la Inspección renuncie a esta función, si lo hiciera, habría que crear otro cuerpo de funcionarios que se hiciera cargo de la misma. Otra cosa es la forma de llevarla a cabo, y es ahí donde hay que insistir, han pasado más de 150 años y es preciso adaptarse a los nuevos tiempos, pero la Administración no puede renunciar a este control de los centros donde se desarrolla una función fundamental y protegida por la Constitución como es la educación.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

Desde la creación del Cuerpo de Inspección la función de control se ha mantenido, pero también ha evolucionado, pasando de ser una función instrumento del poder político de carácter vertical, a un control horizontal del poder social. Este instrumento de control democrático responde a un mandamiento constitucional, y la sociedad lo instaura en el Servicio de Inspección (en adelante SIE), servicio público cuyos miembros lo realizan como autoridad pública del estado democrático y que por tanto actúa con legitimidad democrática. En definitiva, tener una buena y eficiente Inspección de Educación es un buen seguro para la sociedad y para el sistema educativo pues protege el derecho a la educación y el cumplimiento de los deberes.

La función de control que ejerce la IE no solo consiste en la labor burocrática de comprobación de ajuste de la realidad a la normativa existente como garantía de derechos, sino también de recopilación de datos existentes en los centros con dos fines, como fuente de información para actuar y corregir disfunciones, siempre con el objetivo de incidir en la calidad del sistema educativo; y especialmente para poder asesorar en función de datos ciertos y conducir a la mejora de los procesos y los resultados.

Decir para terminar este apartado que siendo considerada la IE por las leyes educativas como un factor de calidad, es necesario que el control que ejerce, evolucione hacia un control de calidad que exige evaluación y asesoramiento. Se establece entonces la íntima ligazón entre las funciones de control, asesoramiento y evaluación; y su eficacia dependerá de la relación que se establezca entre las tres en conjunto, no con su actuación parcial.

3. SUPERVISAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS

El ámbito de la supervisión es el que proporciona una mayor y mejor intervención de los inspectores que ejercen esta función encomendada por la ley.

El apartado es suficientemente amplio (art. 151 a), b) y e) de la LOE) como para que pueda intervenir la Inspección y, especialmente se pueda planificar su actuación desde la Administración. Qué duda cabe que la supervisión de los centros educativos desde el punto

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

de vista organizativo es una práctica habitual de los inspectores de educación, otra cosa es la supervisión desde el punto de vista pedagógico, pues si para el primero basta con manejar las normas y las instrucciones que regulan su organización y funcionamiento, para el segundo, hay que entender, y no todo el colectivo está preparado para la supervisión pedagógica.

Control implica comprobar, conocer, examinar, inspeccionar hechos y datos, y posteriormente intervenir para corregir las deficiencias observadas. Luego controlar lleva implícita la evaluación, y necesariamente un asesoramiento.

La inspectora M^a D. de Prada considera que “El control, sin asesoramiento, es fiscalización y, si no va acompañado de evaluación, se convierte en una tarea burocrática de poca incidencia en la mejora del sistema educativo”. La simple constatación de unos hechos no movería ni a profesores ni a equipos directivos hacia la consecución de los objetivos, es necesario un asesoramiento para modificar la situación de partida.

Aspecto interesante y sobre el que se incide poco por parte de las administraciones, es el de la supervisión de la práctica docente, la función directiva y la colaboración en la mejora continua. Últimamente se insiste en el primer apartado, ayudando con el conocimiento de la práctica docente a su mejora, ello conlleva una preparación inicial de las actuaciones, no ya desde el punto de vista normativo, que va de suyo en la actuación inspectora, sino ayudando a estudiar las medidas correctoras que se pueden tomar a tiempo para repercutir, tanto en el funcionamiento del conjunto, como en los resultados de los alumnos a través de la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Dejamos aparte la función de legalidad para adentrarnos en el análisis de los procesos para alcanzar los objetivos, ahí es donde la inspección puede aportar el valor añadido que se solicita por los centros y que se espera de su actuación.

El tercer aspecto relacionado con este grupo funcional, no requiere planificación, va con la actuación del SIE y con todos y cada uno de sus miembros, que en sus actuaciones, en su intervención diaria, son garantes de la igualdad de todos los españoles, defensores de sus derechos y adalides de la equidad en la educación. Concepto y objetivo que muchas

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

veces se olvida, al ver a la inspección exclusivamente como controladora de los deberes de los funcionarios y profesores en general.

Control por una parte, supervisión por otra, todas ellas actuaciones técnicas que no quitan capacidad de intervención de los IE en los centros, ejerciendo aquéllas con objetividad, prudencia y flexibilidad, atendiendo no solo a esa parte visible de su actuación, sino también aquélla que de una forma real pero inmaterial deja huella en su actuación por la mejor utilización de los principios y valores sociales recogidos en la Constitución.

4. ASESORAR, ORIENTAR E INFORMAR

Un pequeño recorrido histórico ayudará a situarnos en la actualidad, y a entender cómo progresivamente se ha ido confiando en la IE para atender estas tres funciones, que demuestran su adaptación a las necesidades de los centros y la confianza que la Administración deposita en ella.

Con la actuación como ministro del Conde de Romanones, la IE pasa a un estadio superior, pues con él se consolida, se deja influenciar por la Institución Libre de Enseñanza, se amplía la inspección a los centros privados (antes controlados por la Iglesia), y de forma muy especial para su solvencia y prestigio, adopta las oposiciones como sistema de selección.

En 1932, durante el gobierno de la República, se libera a la inspección de parte de su carga burocrática y se la convierte en un cuerpo técnico, (posteriormente se llamará Inspección Técnica) acercando a los inspectores a los centros y fomentando su función asesora.

La Ley de Ordenación de la Enseñanza Media del 26 de febrero de 1953, crea y regula jurídicamente, la Inspección de Enseñanza Media, (su organización y funcionamiento se prescriben en el Decreto de 5 de mayo de 1954). Las funciones de la inspección vienen a su vez a satisfacer la demanda de los centros educativos de asesoramiento y evaluación, y se concretan básicamente en:

- Informar a la Dirección General de la situación de la Enseñanza Media.
-

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

- Colaborar en el estudio y publicación de las normas de Enseñanza Media.
- Orientar a los centros y profesores en el desempeño de su trabajo docente.
- Cooperar en la formación y perfeccionamiento del profesorado.

La Ley General de Educación de 1970 unifica los cuerpos de Inspectores de Enseñanza Básica y de Enseñanza Media, especifica sus funciones (art 142c. “Asesorar a los Profesores de Centros estatales y no estatales sobre los métodos más idóneos para la eficacia de las enseñanzas que impartan”), y vincula a la IE con la calidad de la educación y la evaluación de centros y profesores.

En la actualidad, ya hemos visto que la LOE-LOMCE les asigna las funciones que se están analizando en su art 151. f), g) y h).

La función de asesorar no debe confundirse con aconsejar. Asesorar supone un conocimiento de la norma que ha de aplicarse, de las distintas posibilidades que se pueden presentar, supone plantear las mejores opciones a tomar en cada momento y situación. Pero si estamos insistiendo en la visión profesional, no se debe olvidar que ha de conocer la situación del centro, del colectivo al que asesora, ya que toda función de asesoría supone un conocimiento de la realidad, y por tanto, probablemente una actuación anterior para estudiar la situación de partida, las acciones que se están llevando a cabo, las desviaciones observadas, su gravedad o intensidad, etc. Es decir, no se puede ni se debe asesorar sin un conocimiento de la situación presente y los condicionantes anteriores.

El gran complemento de la función de asesorar, orientar e informar es el que el inspector realiza casi continuamente atendiendo a los requerimientos de la comunidad educativa. No tiene cabida hoy en día el inspector estático que mueve documentación en un despacho alejado de la realidad de los centros. Cada vez con más intensidad, su actuación es demandada no ya por los miembros de los equipos directivos, sino por padres de alumnos, profesores y alumnos mismos, que buscan en su persona criterio objetivo para mejor consejo, información y orientación. Aspecto en el que incidir pues la inspección también constituye garantía y defensa de los derechos que desde su punto de vista se le niegan o restringen, y esa defensa la ejerce con imparcialidad frente a terceros.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

La forma de llevar a cabo esta función fundamental va a estar determinada por el talante de cada inspector. Un asesoramiento eficiente, al igual que toda su actuación, ya sea en visitas habituales a los centros, ya sea por respuestas personales o telefónicas, requiere de una comunicación eficaz, de un acercamiento a aquél o aquéllos a quienes se dirige su actuación, de tal modo que un inspector con la suficiente empatía multiplicará el efecto de su intervención, y es que no solo se necesita conocimiento y cualificación profesional, sino también una relación humana próxima a los interlocutores.

La inclusión de tareas de asesoramiento y apoyo a los centros, padres y profesores, lleva implícita la necesidad de la especialización de los inspectores, o cuando menos la formación adecuada para poder realizarla, porque no se puede asesorar en aquello que se desconoce.

El asesoramiento de la IE debe ir unido a su tarea de difusor de buenas prácticas que han resultado positivas en la resolución de problemas o en la mejora de la práctica docente. En numerosas ocasiones la administración educativa ha apostado por la innovación y a menudo ha ido por delante de buena parte del profesorado, pero los tiempos cambian, las costumbres también y ya es solo una lectura el papel de *vanguardia* que la Inspección jugó en tiempos de la II República. M. Fernández- Enguita (2005) considera que “Hoy se necesita un profesorado que 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”. Ahora bien, la situación de la IE en el sistema educativo es un valor añadido que le proporciona un acercamiento directo a la realidad de los centros, a las peculiaridades de cada uno y a su contexto sociocultural. Esta característica, unida a su conocimiento de los documentos institucionales cuya supervisión tiene encomendada, le hace distinguirse de otras instituciones que en el sistema educativo también tienen la tarea de asesorar a los miembros de la comunidad educativa.

Junto a la visita, la atribución de emitir informes es un elemento básico de la actuación inspectora. La Inspección informa a la Administración Educativa de todo aquello

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

que por una razón u otra se derive de su conocimiento de la realidad, no solo para conocimiento de hechos o estado de los centros, sino para formar idea general y opinión de situaciones que se derivan de la aplicación de leyes, reglamentos o cualquier otra normativa emanada del Estado o de las CC.AA. Una acción de mejora del sistema educativo necesita de una información veraz y objetiva de los funcionarios que están en contacto con la realidad educativa en los centros.

Es sabido que los informes que la Inspección elabora para los diferentes Órganos de la Administración son no-vinculantes. Pero ¿son tenidos en cuenta de alguna manera por esos Órganos? La respuesta es afirmativa prácticamente en el 100% de los casos, pues las Direcciones Territoriales y las Subdirecciones Generales de Inspección Educativa valoran la calidad y el rigor técnico del trabajo independiente realizado, siendo por lo general de gran utilidad en la toma de decisiones. Otra cuestión distinta es si su opinión se solicita o se tiene en cuenta a la hora de elaborar normativas, instrucciones o resoluciones.

5. PARTICIPAR EN LA EVALUACIÓN

El control, la supervisión y la orientación se basan en supuestos cuasi estáticos de la información. La supervisión y la asesoría muchas veces no van más allá de adaptaciones a la norma como estándar y la corrección de los valores de las desviaciones. Sin embargo, al poder transformar los datos en información útil (piénsese en el *Big Data*), se pueden tomar decisiones que contribuyen eficazmente a la mejora de la calidad de la educación. Y la mejor fuente en este camino es la evaluación.

La LOE considera la evaluación ya desde el preámbulo, como elemento fundamental para conseguir mejores cotas en la calidad del sistema educativo, y no olvidemos que uno de los factores de calidad del sistema educativo es la Inspección.

Es imprescindible evaluar las actividades de los centros educativos, de los alumnos y los profesores para determinar los puntos débiles y fuertes, que contribuyan a mejorar (resultados, didáctica, formación, currículo). A su vez, los procesos de enseñanza y de aprendizaje deben ser evaluados de forma continua, de tal modo que proporcionen datos

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

válidos para tomar decisiones relativas a la organización y funcionamiento, para reforzar y corregir, y conseguir la calidad educativa pretendida.

La evaluación externa a partir de los resultados hace posible la puesta en marcha de actuaciones que permiten estudiar los errores y aprender de la experiencia. Esta dimensión formativa de la evaluación constituye el mecanismo fundamental mediante el cual la evaluación externa contribuye a la mejora de los resultados del alumnado y de los centros. Pero no se debe confundir al protagonista de la iniciativa de las medidas que se adopten como consecuencia de la evaluación, pues en todos los casos serán los propios centros los que las adopten y pongan en marcha, el inspector debe trabajar con ellos, pero sin robar protagonismo que no le corresponde, sin imponer ningún cambio, sino apoyando las medidas adoptadas y colaborando en su implementación.

A nivel global no se puede discutir que los datos y las informaciones ciertas, recogidas y analizadas sistemáticamente, van a permitir a las autoridades educativas establecer un mapa de la realidad de toda la red escolar e intervenir en los posibles reajustes del sistema educativo.

Las evaluaciones internacionales, (véase PISA), se suelen tratar no ya como un elemento de trabajo en los países, en los sistemas o en los centros, sino que se imponen como estándar de calidad en el que todos se miran. Cuando en realidad, se debe desagregar la información, para por una parte, observar que al ser un estándar internacional, ni tiene en cuenta la idiosincrasia de cada país o región, ni tampoco la realidad local, su contextualización; y por otra, tomarlas como una fuente de información más, muy útil para contrastar resultados y reflexionar sobre la mejora del sistema o del centro educativo en su caso. El conocimiento de los centros, de los distritos y en general del sistema educativo que tienen los IE ayudará a equilibrar los estudios y su aplicación directa a las realidades de cada centro.

Conforme se analiza la amplitud y el alcance de las funciones de la inspección, se entiende que en ningún caso se pueden priorizar, todas son importantes, y en cada momento realizará la o las que correspondan, aportando valor añadido a las mismas para

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

contribuir a la mejora del sistema educativo. Aun teniendo presentes a todas ellas, sin embargo, la función de evaluación, por su importancia, relevancia, presente y futuro, necesita un apartado especial.

6. LA FUNCIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del sistema educativo constituye uno de los instrumentos más eficaces para la mejora de la calidad de la educación, de ahí que todas las leyes educativas le dediquen una atención especial. Así, el principio de evaluación está incorporado en la vigente ordenación normativa del sistema educativo español de acuerdo con las previsiones de la LOE y la LOMCE.

6.1 EVALUACIÓN. NORMATIVA.

Los artículos 140 y siguientes de la LOE nos hablan de la evaluación del sistema educativo. En concreto el 140 sobre la finalidad de la evaluación, y el 141 del ámbito de la evaluación, expresando que “La evaluación se extenderá a todos los ámbitos educativos regulados en esta Ley y se aplicará sobre los procesos de aprendizaje y resultados de los alumnos, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas”.

6.2. EVALUACIÓN Y CALIDAD.

Al hablar de evaluación es conveniente concretar el concepto de la misma, y entre las muchas definiciones existentes, la de M^ª A. Casanova (2007), se considera muy completa. La autora entiende la evaluación como “un proceso sistemático y riguroso de recogida de datos, que informa permanentemente acerca de cómo se producen los procesos educativos, permitiendo así valorar todo lo que se va logrando y tomar medidas para superar las disfunciones y reforzar lo positivo”.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

El avance de la descentralización, la autonomía de los centros y las mayores expectativas de padres, alumnos y profesores para alcanzar mejores resultados, lleva a una mayor extensión de la cultura de la evaluación. La actuación de la inspección en su conjunto, debe ir enfocada siempre a favorecer e incrementar la calidad del sistema educativo; y a nivel de centro, la calidad se puede aumentar con las evaluaciones interna y externa.

Evaluación sin objetivos no tiene sentido, es un empleo de recursos; por ello, en toda evaluación no se deben olvidar los que se pretenden conseguir:

- Medir el avance de los estudiantes.
- Medir el rendimiento de los factores clave que influyen en los resultados.
- Obtener información para mejorar.

Los tres protagonistas del sistema educativo: la Administración educativa, los centros docentes y los estudiantes también deben ser evaluados.

6.2.a) Evaluación de la Administración educativa.

La evaluación se ha vuelto común en los centros, en determinados aspectos con los profesores, y con los alumnos, pero se olvida, tal vez por conveniencia de las autoridades, la necesidad de evaluar al menos dos aspectos ciertamente decisivos en la administración educativa: en primer lugar la estructura de la Administración, ¿realmente son necesarios, son eficientes determinados órganos y servicios de la administración autonómica? Y en segundo lugar, evaluar sus actuaciones para ver su efectividad a la hora de aplicar leyes y normativa que optimicen los procesos de enseñanza aprendizaje, para estudiar la funcionalidad de sus actuaciones, y para la mejora del sistema educativo en general.

Se hace necesaria la intervención del Instituto Nacional de Evaluación Educativa para medir y evaluar el rendimiento del sistema educativo en su conjunto. Y, en función de los datos obtenidos, aportar soluciones de mejora.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

6.2.b) Evaluación de los estudiantes.

Se evalúa para medir, para mejorar. En particular para la mejora de los resultados de los alumnos; y en general para estudiar la calidad y equidad del sistema educativo.

Evaluar a los alumnos tiene dos propósitos fundamentales, uno el aprender, el otro conocer lo aprendido, se trata entonces de dos procesos evaluadores, la evaluación formativa para el primer objetivo, y la sumativa para el segundo. Las evaluaciones formativas se implementan en cualquier momento del curso, y se integran en el proceso de enseñanza-aprendizaje. La información obtenida se debe usar para aportar soluciones a las necesidades de aprendizaje de los alumnos. La evaluación sumativa muestra una medida del rendimiento de los alumnos al final de un período, una unidad, un trimestre, un curso escolar. Evaluación de amplio espectro que se puede realizar por el profesor, el centro, la CCAA o tener ámbito nacional.

Un elemento importante en las evaluaciones es la calidad de los sistemas de medida y tratamiento de datos, ya que permiten analizar no solo lo que los estudiantes saben, sino también lo que deberían saber, proporcionando información sobre las posibilidades para mejorar el aprendizaje y el progreso de los alumnos.

Y para que la evaluación sea completa, se ha de tener la posibilidad de realizar comparaciones entre centros, de ámbito local o por distritos, entre públicos o privados, a nivel autonómico o entre países, para ello se ha de acudir a la información que proporcionan los datos cruzados y segmentados.

6.2.c) Evaluación de centros docentes.

La mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje y en consecuencia de los resultados de los alumnos se va a concretar en los centros docentes.

- Evaluación Interna:

Corresponde realizar la evaluación interna al director junto a un equipo coordinado por él mismo. Las evaluaciones internas de los centros deberían realizarse periódicamente;

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

pero abarcando a la comunidad educativa, de tal modo que los resultados que se obtengan sean asumidos por todos sus componentes. Y lo que es más importante, se generen expectativas de mejora en todos los ámbitos de la evaluación y se establezcan metas reales y con compromisos para su consecución.

Los resultados de la evaluación interna del alumnado han de tomarse como referencia para la orientación de las enseñanzas y la mejora de los procesos de aprendizaje, pues con ellas se evalúa: a) el funcionamiento de los centros educativos: implementación curricular, organización, dirección, departamentos o equipos docentes, relaciones con las familias, relaciones con el entorno, proyectos de innovación, participación en proyectos internacionales, etc.; b) los resultados del centro, relacionados con los aprendizajes del alumnado.

- Evaluación externa:

La evaluación del conjunto del sistema educativo, tanto en su programación y organización y, en los procesos de enseñanza y aprendizaje, como en sus resultados, constituye uno de los principios que inspiran la LOMCE. Y es que la ley considera que para mejorar los resultados académicos y los procesos que permiten obtenerlos, uno de los elementos esenciales es la utilización de las evaluaciones externas. Con ellas se consiguen datos sobre los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa con los que se puede obtener información sobre su funcionamiento, sobre las mejoras realizadas y por realizar, y en general sobre la calidad del aprendizaje de los alumnos o la efectividad de las políticas educativas. Todas las actividades de evaluación van a aportar datos reales para la elaboración de Planes de Mejora de cada centro en particular y del sistema educativo en general, que no deja de ser el objetivo de la evaluación, y con los que se empujará a la educación a cotas de mayor la calidad.

Además de los Planes de Mejora citados, sería interesante que teniendo en cuenta el creciente número de pruebas externas que tienen que realizar los alumnos y la progresiva utilización de los entornos web, los centros fomentasen la implantación de la autoevaluación con pruebas de respuesta objetiva o tipo test, ya que facilita la evaluación

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

para grupos numerosos, es motivadora y permite realizar actividades docentes que promueven el aprendizaje. (Evidentemente, la metodología docente debe ser coherente con su diseño y planificación).

Directores y profesores saben que una de sus funciones es la de colaborar en la realización de las evaluaciones que se realicen en el centro, los primeros impulsando tanto las internas como las externas, y los segundos, además de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y de los procesos de enseñanza, participando en los planes de evaluación externos, promocionados por las administraciones educativas o propuestos por los propios centros.

Para que la evaluación contribuya a mejorar la calidad y la equidad de la educación y permita orientar las políticas educativas aumentando la eficacia y la transparencia del sistema educativo, se requiere que tenga en cuenta el grado de autonomía de los centros, así una vez conocidos los resultados, los centros educativos haciendo uso de su mayor autonomía y por tanto libertad, pueden tomar decisiones sobre su organización pedagógica o didáctica. De este modo, las evaluaciones externas se convierten en un instrumento clave en la rendición de cuentas de un sistema educativo.

La importancia de las evaluaciones para el sistema educativo, su realización práctica y su relevancia, no son preocupación aislada de nuestro país, pues aproximadamente los dos tercios de los países de la OCDE tienen instaurada una prueba externa y estandarizada, siendo una conclusión común en todos los estudios nacionales e internacionales el efecto positivo que tienen las evaluaciones externas en el rendimiento del alumnado. A nivel internacional, la más conocida de las evaluaciones es PISA. Esta prueba pone el foco en tres competencias: lectura, matemáticas y ciencias, variando la materia principal cada vez que se realiza. Otra característica de PISA es que se aplica a alumnos de 15 años, con independencia del curso en que estén escolarizados, y tiene carácter muestral. El informe PISA es esperado cada tres años por todos los sectores de la educación por sus interesantes análisis sobre la situación y el funcionamiento del sistema educativo de cada país interviniente; permitiendo además realizar comparaciones entre ellos.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

Dos consideraciones es preciso hacer, al menos, sobre las evaluaciones externas: La primera referida a la inevitable actuación de centros y profesores, de “enseñar para el examen” o *teaching to the test*. La segunda es la necesidad de tener en cuenta las características socioeconómicas y culturales del entorno de los alumnos. Es decir, como expresa I. Sanz (2015): “Centrarse en el valor añadido del centro educativo o lo que es lo mismo, en los resultados medios que logra una vez descontado el contexto en el que se encuentra. Hablaríamos por tanto, de si un centro obtiene mejores o peores resultados de lo que le correspondería, teniendo en cuenta la situación socioeconómica y cultural”.

7. ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN EN LA EVALUACIÓN?

La IE desde siempre ha considerado la evaluación como una función propia, para la que se encuentra ampliamente preparada y para la que entiende que tiene una ventaja competitiva frente a otros organismos o servicios administrativos dada su proximidad funcional con los centros educativos. La ya citada Ley 14/70 en su art. 142 involucraba a la IE en la evaluación del siguiente modo:

“d) Evaluar el rendimiento educativo de los Centros docentes y Profesores de su zona respectiva o de la especialidad a su cargo en colaboración con los Institutos de Ciencias de la Educación”.

De “evaluar el rendimiento educativo de los centros docentes y profesores” se ha pasado en la actualidad, en la LOE a la “participación” en la evaluación del sistema educativo, así lo expresa en el art. 151.c:

“Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:

c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran”.

Pero la participación de la IE en este apartado es mínima y prácticamente nominal. Especialmente en lo referido a la evaluación del sistema educativo, porque aunque venga

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

expresado en la Ley, no se ha desarrollado su realización, y en la actualidad queda como órgano de apoyo en las evaluaciones de los centros y de los alumnos. Digamos que las autoridades educativas son generosas y le dejan participar en la parte “y de los elementos que la integran”.

Y es que la evaluación general del sistema educativo se atribuye por la LOE en su art 142 al Instituto Nacional de Evaluación: Organismos responsables de la evaluación.

“1. Realizarán la evaluación del sistema educativo el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que éstas determinen, que evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias”.

Queda entonces restringida la actuación de la IE en la evaluación del sistema educativo, pues la diferencia es meridiana, el Instituto Nacional de Evaluación tiene asignada por ley la “realización” de la evaluación del sistema educativo, mientras que para la IE queda el “participar” en la evaluación del sistema educativo. No es una función compartida como puede parecer en principio, pues los verbos empleados por el legislador son suficientemente claros.

Evidentemente no se cuenta con la IE. Fundamentalmente será el Instituto Nacional de Evaluación, con el apoyo de “los organismos correspondientes” de las Administraciones educativas, y cómo no, con los equipos directivos y el profesorado de los centros que colaborarán en las evaluaciones.

Sin embargo, la participación en la evaluación que puede realizar la inspección tiene una enorme importancia por su conocimiento de los centros y de su contexto, por su cercanía, por el contacto con los miembros de la comunidad educativa. Estudiar su viabilidad, aconsejar, asesorar, orientar, colaborar, debe ser su compromiso con los centros para organizar planes de mejora en el futuro que, al final, tengan una repercusión positiva en los resultados y rendimiento de los alumnos.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

Una evaluación más cercana y orientadora, diferente a las evaluaciones realizadas por los organismos evaluadores, que tienen mayor valor estadístico, pero que adolecen de la cercanía y el conocimiento de la situación real de cada centro.

El lugar natural de la IE, se encuentra pues, a medio camino entre las evaluaciones internas que realizan los centros y las evaluaciones externas. Como dice Esteban Frades (2007) en *una antinomia de la IE. Un problema sin resolver*: “se nos asigna la función de control, de la que muchos inspectores reniegan, mientras que otros muchos suspiran por la función de evaluación, en la que las autoridades nos utilizan”.

8. BIBLIOGRAFÍA

Calero, J. (2009). “Resultados educativos y autonomía”. En VARIOS, *La autonomía de los centros Educativos* (pp. 135-149). Madrid: Publicaciones Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

Camacho, A. (2017). La función evaluadora de la Inspección educativa: una grave indefinición normativa. *Educa Nova* 1(7), pp. 77-84.

Casanova, M.A. (2007). Manual de evaluación educativa. Madrid: La Muralla; 9ª edic(2011). Educación inclusiva: un modelo de futuro. Madrid: WoltersKluwer.

Casanova, M.A. (2012). El diseño curricular como factor de calidad educativa.

Casanova, M.A. (2015). El modelo de evaluación en una ley de consenso. Revista “Avances en supervisión educativa”, nº 23.

Castán Esteban, J.L. (2016) El Reto de la Inspección de Educación en España. En Revista “Avances en supervisión educativa”, nº 25.

Esteban Frades, S. (2007). Reflexiones sobre las antinomias de la inspección educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances de Supervisión Educativa*, 6, 1-24.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

Fernández Enguita, M. y Gutiérrez, M. (coords.) (2005) Organización escolar. Profesión docente y entorno comunitario. *Universidad Internacional de Andalucía/Akal*. Madrid.

Gimeno Sacristán, J. (2014). Calidad de la educación: la deconstrucción del concepto. En *Cuadernos de Pedagogía*. Nº 451, diciembre 2014. (pg. 32-35).

Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidido por J. DELORS (1996), “*La Educación encierra un tesoro*”, Madrid, Santillana-Unesco.

López del Castillo, M.T. (2000) La inspección del bachillerato en España (1845-1984). Madrid: *UNED*.

López del Castillo, M.T (2013). Historia de la Inspección de primera enseñanza en España. *MECD*

Madomar, M^a José (2006): Inspección y asesoramiento: el difícil equilibrio entre el control y la colaboración. *Avances en Supervisión Educativa*, 2.

Magro, C. (2016). “La inspección palanca del cambio educativo”. *CO.LABORA.RED* en <https://carlosmagro.wordpress.com/author/carlosmagro/>

Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso. J. (2015). Libro blanco de la profesión docente y su entorno escolar. Diciembre 2015. En <http://www.mecd.gob.es/mecd/destacados/libro-blanco>.

OCDE (2013): SynergiesforBetterLearning. *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. Paris

OCDE (2017): *Education at a Glance 2017* en <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>

Prada Vicente, M^a D. de (2002). Las Funciones de Asesoramiento y Evaluación. Conferencia pronunciada en el curso sobre “La Inspección como factor de calidad”, en la *Universidad de verano de Castilla-León*. Segovia.

ARTÍCULO: MEJORAR LA CALIDAD DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA

AUTOR: TÉBAR CUESTA, F.

Puelles Benítez, M. (2012). La educación en el constitucionalismo español. En *Cuestiones Pedagógicas*, 21.

Rul Gargallo, J. (2013). Problemas y retos de la Inspección de Educación. En *Revista Supervisión 21*. Nº 30

Sarasúa Ortega, A. (2011). La inspección, pasado, presente y futuro. *Escuela*, 4, 38-66.

(2012). "Los pilares de la actuación inspectora en los centros educativos". *XIII Congreso Nacional de Inspectores de Educación*. La actuación inspectora en los centros docentes. USIE. Toledo.

Trujillo, F. (2016). "*La inspección educativa: valor añadido en educación*".

<http://fernandotrujillo.es/la-inspeccion-educativa-valor-anadido-en-educacion/>