



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos

Flavia Terigi (*)

(*) Licenciada en Ciencias de la Educación y Magister en Ciencias Sociales, FLACSO. Profesora UBA/ UNGS/ Normal 7. Coordina Redligare. Fue Subsecretaria de Educación (2003- 2006) y Directora General de Planeamiento (2000-2003) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este trabajo ha sido elaborado con fondos de la Unión Europea en el marco de las actividades de asistencia técnica previstas en el Acuerdo de Cooperación entre esta organización y el IIPE-UNESCO, a favor del Ministerio de Educación de Angola. Buscó subsidiar las discusiones del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre las Políticas de Inspección de la Educación y Supervisión Pedagógica, que tenían por objetivo mejorar la articulación entre los servicios de apoyo a los establecimientos escolares para la promoción de la calidad educativa.

Terigi, Flavia

Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar.
Revisión de literatura y análisis de casos. - 1a ed. - Buenos Aires:
Inst. Internac. de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco,
2010.

67 p.; 10x15 cm.

ISBN 978-987-1439-70-6

1. Política Educativa. I. Título

CDD 370.1

Copyright © UNESCO 2010

International Institute for Educational Planning

7-9 rue Eugène-Delacroix

75116, París, Francia

IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Tel. (5411) 4806-9366

info@iipe-buenosaires.org.ar

www.iipe-buenosaires.org.ar

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Permitida su reproducción total o parcial, así como su traducción a cualquier idioma, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, del autor, el título del documento y la URL (<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

Agradecimientos

Agradecemos a Mónica Benavides, de la República Argentina, su importante colaboración en la preparación de este documento. La Lic. Benavides ha sido una aliada extraordinaria en la localización de información relevante y en la lectura de los sucesivos borradores de este escrito, y sus aportes a la mejora del documento son inestimables.

Oscar Picardo João, de El Salvador, ha colaborado desinteresadamente proporcionando información de difícil acceso sobre la supervisión en su país.

Marcelo Souto, del IPE- UNESCO Sede Regional Buenos Aires, ha discutido con nosotros las hipótesis básicas de este trabajo y lo ha enriquecido con sus aportes sobre la situación educativa en la República de Angola.

A todos ellos, nuestro agradecimiento.

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación..... | 3 |
| Capítulo 1: Sistemas nacionales de inspección o supervisión: revisión de la literatura..... | 7 |
| Capítulo 2: Presentación de casos..... | 20 |
| Capítulo 3: Orientaciones para la organización de un sistema nacional de inspección y/o supervisión escolar en contextos de expansión de la educación básica..... | 54 |
| Índice de cuadros y gráficos..... | 66 |
| Bibliografía y documentación consultada..... | 67 |

Presentación

En el marco del Acuerdo de Cooperación entre el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IPE- UNESCO) y la Comisión Europea a favor del gobierno de la República de Angola, la Sede Regional Buenos Aires del IPE- UNESCO colabora con las autoridades educativas del país en los temas referidos a las políticas de inspección y supervisión escolar. En ese contexto de cooperación y asistencia técnica, se ha creado en el Ministerio de Educación de Angola el Grupo de Alto Nivel sobre las Políticas de Inspección y Supervisión Escolar (GT). Dicho grupo reúne a directores nacionales y técnicos de elevado nivel de los distintos departamentos del Ministerio de Educación de Angola con incidencia en los temas de inspección y supervisión. El propósito del GT es promover el diálogo técnico-político entre estos actores con el fin de elaborar un programa de formación destinado a inspectores y supervisores escolares, a partir de la revisión conjunta de las políticas de inspección y supervisión.

La coyuntura educativa de Angola genera demandas específicas a las autoridades educativas y, por consiguiente, a las políticas de inspección escolar. El país se encuentra en pleno esfuerzo de ampliación de la cobertura educativa, con vistas al cumplimiento de la extensión de la obligatoriedad escolar básica de 4 a 6 grados, meta hacia la que se dirige partiendo de una situación inicial de baja cobertura escolar, insuficiente cantidad de maestros titulados y altas tasas de analfabetismo. La ampliación de la cobertura está realizándose de manera acelerada y, en estas condiciones, la construcción de una institucionalidad adecuada para el sistema educativo descansa en parte en la posibilidad de diseñar una política de inspección escolar que no sólo acompañe el crecimiento de la base institucional del sistema sino que aporte a su planeamiento y consolidación.

Este documento analiza los propósitos, modalidades de organización, funciones y principales problemáticas de las políticas de inspección y supervisión escolar de distintos países, basándose en una revisión de la investigación desarrollada por el IPE- UNESCO, y añadiendo en ciertos casos información de otras agencias de investigación y planeamiento y de expertos locales de los países cuyos sistemas fueron analizados. Se propone como insumo al GT creado en el Ministerio de Educación de Angola y al equipo del IPE- UNESCO Sede Regional Buenos Aires que colabora con él, para apoyar el proceso de identificación de necesidades del sistema de inspección angoleño y de formulación de directrices de desarrollo de las políticas de inspección y supervisión escolar en el país.

La tarea que nos proponemos afronta dos dificultades metodológicas. La primera se relaciona con los límites de la información disponible para dimensionar la magnitud y la extensión de los modelos de inspección que habrán de tipificarse, así como de los cambios ensayados. En general, los textos consultados utilizan cuantificadores (“en muchos países”, “algunos países”, etc.) que no dejan en claro la magnitud de cada situación; se requeriría un análisis detenido de la información de base de cada estudio para precisar mejor este asunto, análisis que escapa a los límites de este trabajo, que se basa en la literatura disponible.

La segunda se relaciona con la ambigüedad con que debemos utilizar los términos inspección y supervisión, ambigüedad que introduce cierta complejidad en la interpretación de este texto. Una definición atenta a la genealogía de los sistemas de inspección y supervisión tiende a contraponer los dos términos, acercando inspección al modelo clásico de fiscalización y control jerárquico y supervisión a funciones de asesoramiento y apoyo a las escuelas. Sin embargo, en la realidad de los distintos países las terminologías divergen y esa correspondencia no se verifica: sistemas crecientemente orientados a la mejora escolar como el inglés conservan la denominación inspección, en tanto sistemas que emplean la expresión supervisión escolar pueden limitar el servicio a tareas de fiscalización y control, como se verá para Tanzania. En algún caso (Chile) el término inspección designa una figura totalmente diferente: contadores especializados que fiscalizan el funcionamiento financiero de las escuelas.

Debido a estos diferentes significados que asumen los términos, en este trabajo adoptamos la definición operacional de Carron y De Grauwe, quienes engloban indistintamente en los términos inspección o supervisión “todos los servicios cuya función principal es controlar y evaluar, o asesorar y apoyar a los directores y profesores” (Carron y De Grauwe, 2003:8), y hablamos en general de sistemas de inspección y/o supervisión escolar. Sin embargo, al analizar casos nacionales, utilizamos como corresponde las denominaciones inspección o supervisión de acuerdo con el uso propio de cada país.

El documento que se presenta contiene tres capítulos. En el primero de ellos, se presenta un estado de situación de las políticas y los debates en torno a la inspección y/o supervisión escolar, apoyado en la revisión de la literatura disponible en el IPE acerca de los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión. En el segundo capítulo, se analizan experiencias nacionales de inspección o supervisión, seleccionadas por su capacidad para ejemplificar la tipología ofrecida en el capítulo precedente, y presentadas con la información suficiente como para poder ser conocidas con cierto detalle y comprendidas en su lógica. En el capítulo final, se establecen orientaciones que podrían tomarse en cuenta para formular políticas y planes para la inspección y supervisión escolar especialmente en países que se encuentran en momentos de expansión de la educación básica. En este caso, las orientaciones no se refieren al contenido de la decisión a tomar, sino a la clase de asuntos a atender y las alternativas que razonablemente se abren, en virtud del panorama que nos ofrece la investigación en la materia.

Capítulo 1

Sistemas nacionales de inspección o supervisión: revisión de la literatura

La inspección escolar es una función que ha acompañado tempranamente el desarrollo de los sistemas educativos modernos desde finales del siglo XIX. Las modalidades que adoptó fueron diversas según variables como el esquema centralizado/ descentralizado de gobierno de la educación en cada país, la existencia de una base institucional previa de escuelas *versus* la necesidad de crearlas masivamente en breve lapso, la extensión e integración comunicacional de los territorios alcanzados por la autoridad de los Estados nacionales, o la calidad de la formación inicial del personal docente de los sistemas escolares. Pese a estas diferencias, un rasgo en común que merece señalarse es que la inspección cumplió una función principal de representación del Estado en la creación, fiscalización y control de los establecimientos educativos en los sistemas escolares en formación y expansión.

La inspección de educación aparece al mismo tiempo que el estado moderno construye su administración y, consecuentemente, su sistema educativo. Veamos, por ejemplo, lo que se afirma para el caso español:

“Fueron los hombres del primer liberalismo los que dedicaron sus energías y atenciones a la educación e inspección. Conscientes de que la nueva sociedad que propugnaban necesitaba de un sistema de poder en el que la educación fuera una de sus instituciones, procedieron a reordenar la acción del Estado en materia de instrucción pública. Querían un sistema uniforme, lo que implicaba un concepto de nación homogénea sin realidades políticas intermedias entre el Estado y los individuos, lo que acarrea un aparato de gobierno centralista y una educación primaria universal y compatible con la libre concurrencia. Principios doctrinales que afectarían, y pronto, a un ámbito administrativo de la educación: la Inspección. Y así, como pieza de fomento e impulso de la enseñanza aparece la Inspección. Su formulación quedó impresa en el Título IX de la Constitución de Cádiz con estas palabras: *Habrà una Dirección General de Estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la Inspección de la enseñanza pública.* De este modo se constitucionalizaba la palabra Inspección vinculada a un órgano nacional, la Dirección General de Estudios, lo que representaba una clara y evidente ruptura con el pasado inmediato.”¹

Han sido elementos o aspectos básicos del proceso de configuración del sistema nacional el desplazamiento hacia organismos públicos de funciones o tareas hasta entonces ejercidas, de modo no integrado o con un grado de sistematización débil, por instituciones eclesiásticas, societarias o privadas; y, correlativamente, un cierto control o inspección sobre los

¹ Elías Ramírez Aisa - Inspector de Educación. *Reflexiones en torno al origen e historia de la inspección de educación.* Cursivas en el original Accesible en el sitio web del Centro de Profesores de Alcalá de Guadaíra, España.
<http://redes-cepalcala.org/inspector/DOCUMENTOS%20Y%20LIBROS/INSPECCION.EDUCATIVA/REFLEXIONES-INSPECCION.htm>
[última consulta: 26/ 09/ 2009]

establecimientos educativos que se encontraban a cargo de grupos o individuos particulares, a fin de asegurar su inserción en el sistema establecido (Viñao Frago, 2005).

En una realidad nacional bien diferente, en la República Argentina, también encontramos procesos de conformación de un sistema nacional de inspección:

...“en 1871 se sancionó la Ley de Subvenciones Nacionales a las Provincias, que implicó la conformación de un cuerpo de inspectores nacionales en las provincias, cuya función era velar por el cumplimiento de la ley, y controlar que los recursos financieros enviados por la Nación a las provincias se invirtieran de manera adecuada en la expansión de la educación primaria. Este era un rol complejo, porque expresaba materialmente la concentración creciente de poder y atribuciones de gobierno y control en el orden nacional, ejercidos en el territorio de las provincias.”²

En España, fue explícita la misión de los inspectores en la arquitectura del sistema educativo, relevando en el territorio los lugares donde se requerían escuelas, las condiciones de funcionamiento del sistema en cada lugar, etc.

“La ley Moyano de 1857 consolida la figura del inspector profesional en cada provincia -1 por provincia, entonces 49 provincias, y si se pone malo el de la provincia próxima pues se hacían cargo de la misma- encajada en el organigrama de las comisiones de pueblo, partido y provincia, mientras en la cúspide se sitúa una Inspección general cuyo ámbito es todo el territorio. Entre sus funciones:

- Indagar la necesidad de la educación primaria
- proponer mejoras al gobierno
- velar por el cumplimiento de las leyes
- gestionar que los maestros estuvieran puntualmente pagados
- estimular el trabajo de las comisiones provinciales
- Su atribución: la visita.”³

El cumplimiento de esta función principal de representación del Estado en la creación, fiscalización y control de los establecimientos educativos llevó al desarrollo de un modelo de inspección que De Grauwe y Carron llamaron *de control público o estatal*, dominante en la mayoría de los países (IPE- UNESCO, 2007a). Según su análisis, la principal característica de este modelo es la jerarquía burocrática formal: los docentes son controlados por los directores de las escuelas, que son controlados por los agentes del distrito, que son controlados por el ministerio central dirigido por los representantes elegidos. Esta jerarquía tiene legitimidad democrática por la cadena de control que emana del nivel político. En este modelo prevalecen las formas externas a las instituciones escolares de monitoreo de la calidad del servicio educativo por sobre las formas internas, aunque este rasgo aparece modulado por el carácter más o menos centralizado del sistema tradicional de inspección.

² Martín Legarralde, “Los Inspectores en los inicios del sistema educativo”, en *El Monitor de la Educación*, publicación del Ministerio de Educación de la República Argentina, nº 16, s/d.

³ Elías Ramírez Aísa, Inspector de Educación de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Sur. Leganés. España, en *Breve Resumen de la Historia de la Inspección de Educación*, accesible desde el sitio de la Asociación de Inspectores de España: http://adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=30

A lo largo del siglo XX, los servicios de inspección y/o supervisión escolar llegaron a convertirse en sistemas complejos e intrincados, y acumularon numerosas críticas. Los principales señalamientos se han dirigido a las condiciones de trabajo de los supervisores o inspectores (carencia de personal, falta de medios, ausencia en las escuelas más remotas), a los conflictos de funciones (sobrecarga de tareas, tensiones entre las obligaciones administrativas y pedagógicas, tensión entre las funciones de control y apoyo), a las prácticas tradicionales de reclutamiento y formación, a la falta de apoyo profesional en que deben realizar su trabajo (guías o manuales de supervisión, bases de datos actualizadas regularmente), y a la debilidad y aun ausencia del proceso de retroalimentación a profesores y directores (Carron y De Grauwe, 2003).

En las últimas dos décadas, la insatisfacción creciente con el funcionamiento y los resultados de la educación formal llevó a numerosos países a intentar reformas sustantivas en los modelos de gobierno y administración de sus sistemas escolares. Como señala Arbós Bertran (2003), países más centralistas en tiempos pasados se orientaron hacia formas variadas de descentralización⁴ y, al contrario, países tradicionalmente descentralizados han incrementado el control central.⁵ Los cambios incluyen una tercera tendencia, la de aquellos países⁶ que se orientan hacia la autonomía de las instituciones educativas, dejando las funciones de apoyo y orientación como responsabilidad del director de escuela y creando organismos o agencias centrales de evaluación,⁷ aunque buena parte de ellos pretenden, al menos desde el punto de vista teórico, conciliar la centralización con la descentralización;⁸ en otros la evaluación efectiva también ha quedado a nivel de la escuela, con sistema de representación de los distintos sectores.⁹

Puede decirse que, en las modalidades de gobierno del sistema escolar, hay una clara tendencia a buscar nuevas formas de equilibrio entre el control de la administración central y la descentralización hacia los organismos educativos locales y, en última instancia, hacia los establecimientos educativos. Bajo esta tendencia, los sistemas de inspección o supervisión no podían quedar afuera de los planteamientos de reforma. En virtud de las críticas comunes y de otras específicas de los distintos contextos nacionales, desde hace un cuarto de siglo los sistemas de inspección vienen siendo objeto de intentos de reforma de distinta envergadura. Carron y De Grauwe señalan, más allá de los esfuerzos de mejora o de reestructuración, la resistencia de la idea de que la supervisión escolar es necesaria y útil: las reformas, incluso las más profundas, nunca pusieron en duda ese principio, sino que tenían en vista precisamente hacer que la supervisión y el apoyo fueran más eficientes y benéficos para el sistema, las escuelas y los profesores (Carron y De Grauwe, 2003).

Este capítulo presenta un estado de situación de las políticas y los debates en torno a la inspección y/o supervisión escolar, apoyado en la revisión de la literatura disponible en el IIPE acerca de los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión. Debido al creciente interés en transformar la supervisión escolar y a los varios ensayos nacionales realizados, hoy contamos con

⁴ España, Francia, Suecia, Argentina, Paraguay en el 2º Plan de Desarrollo Educacional 1983-1994, Venezuela, Colombia.

⁵ Inglaterra, México, El Salvador desde 1989 a través de la Oficina de Planificación.

⁶ Bélgica, Holanda, Finlandia, Chile en el ámbito de los proyectos de municipalización del *currículum*, Nicaragua con la Estrategia Nacional de Educación de 1999.

⁷ Reino Unido, Nueva Zelanda.

⁸ Brasil con Secretarías Estaduales y Municipales por un lado y el MEC/INEP, por otro; Uruguay con el control del sistema a través del CODICEN y la descentralización como objetivo de futuro.

⁹ Finlandia, Dinamarca, Islandia, Noruega y Malta.

una serie de trabajos que ofrecen descripciones, análisis y aun evaluaciones de los sistemas nacionales (De Grauwe, 2001; Carron y De Grauwe, 2003; IIEP- UNESCO 2007, entre otros) y con textos panorámicos que consideran los casos nacionales en el marco de tendencias más generales de las políticas hacia la función de supervisión. Debido a ello, no habremos de construir un nuevo análisis de los sistemas de inspección y/o supervisión existentes, sino que nos apoyaremos en las revisiones disponibles en la literatura especializada para trazar un panorama de los debates que se plantean y de los cambios ensayados.

Cuatro modelos en la supervisión o inspección escolar:

Frente a las críticas generalizadas por la falta de eficiencia de la inspección y/o supervisión escolar, muchos países han intentado reformas, en muchos casos más bien marginales, en otros involucrando rediseños en la estructura de la inspección o supervisión y, con ello, en el esquema de gobierno de la educación. De Grauwe y Carron coordinaron entre 1996 y 2004 en el IIEP, en la sede en París, un amplio programa de investigación y formación sobre supervisión escolar. En ese marco, tipificaron cuatro modelos de supervisión escolar, diferenciados entre sí en virtud del modo en que resuelven opciones estratégicas sobre tres dimensiones de la supervisión escolar. Las dimensiones estratégicas son las siguientes:

1. Rol y objetivos de la supervisión escolar

Los autores plantean tres funciones genéricas, sobre las que cada país ha realizado sus opciones:

- inspección, control o monitoreo;
- apoyo y orientación; y
- enlace entre niveles de la administración y con las escuelas.

Cada una de estas funciones, a su vez, puede ejercerse sobre dos dimensiones: la pedagógica y la administrativa, lo que constituye también una opción a decidir.

La respuesta a la pregunta sobre cuál será el rol principal del servicio de supervisión externa tiene impacto en la organización de la supervisión, en su estructura y en la localización de los supervisores.

2. Herramientas de monitoreo

Los mismos autores consideran tres instrumentos de monitoreo:

- el servicio externo de supervisión (que en general está en manos de la autoridad educativa),
- la evaluación interna de la escuela, y
- los exámenes y evaluaciones centralizadas.

3. Tipo de responsabilización de los maestros y profesores

Esta dimensión diferencia ante quiénes son responsables las escuelas y los profesores, y cómo se interpreta esa responsabilidad. Al respecto, los autores diferencian tres tipos de responsabilización:

1. Contractual: hacia el empleador, en la mayor parte de los casos la autoridad educativa representada en el nivel local por el director de escuela o el inspector. En esta perspectiva, el docente es visto como “servidor civil”.
2. Profesional: los docentes considerados como miembros de una comunidad profesional. Debido a ello, o bien son responsables por sí mismos (situación que puede encontrarse en algunos casos en la educación superior), o bien son responsables ante la comunidad profesional y sus códigos de ética.
3. Pública: los docentes son vistos como miembros de un servicio público y, por tanto, responsables ante el público o los *usuarios*¹⁰ del sistema educativo. Se diferencian dos alcances de este público destinatario: los alumnos y familias de cada escuela, o el conjunto de alumnos y familias del sistema educativo en general.

Los modelos propuestos por De Grauwe y Carron (IIFE- UNESCO, 2007g) han sido construidos considerando de qué manera responden distintos sistemas nacionales a las tres dimensiones señaladas. Los autores subrayan, y nos interesa enfatizar, que los modelos no existen en la realidad de ningún sistema concreto: son simplificaciones de la realidad, que tipifican rasgos que es posible encontrar en distinto grado en los sistemas de inspección de diversos países. Se trata de los siguientes modelos:

- Modelo clásico.
- Modelo de control central.
- Modelo de apoyo cercano a la escuela (*close to school support model*).
- Modelo de supervisión con asiento en la escuela.

Las realidades de los sistemas de inspección y/o supervisión nacionales pueden acercarse más a un modelo que a otro, y también sucede que los países combinan opciones que aquí se diferencian como propias de distintos modelos, tornándose sistemas *híbridos* a los fines del análisis, tal como se verá al comentarse las variaciones incorporadas por algunos países a los sistemas de inspección y/o supervisión preexistentes.

- *El modelo clásico de supervisión*

Este modelo es el resultado de la adaptación del servicio de inspección y/o supervisión a la expansión del sistema educativo y a la desconcentración administrativa que la acompañó. Originalmente se desarrolló en países donde los servicios estatales eran efectivos y bien financiados, pero luego se extendió a contextos muy diferentes, con Estados débiles y con escasos recursos: fue implantado en la mayoría de los países en desarrollo, particularmente en los que previamente eran colonias francesas y británicas (por ejemplo, en Tanzania).

En este modelo, la inspección y/o supervisión retiene el rol de control y apoyo en las áreas pedagógica y administrativa, con una cobertura que se supone global: cada escuela y cada profesor tienen el derecho de —o pueden ser sometidos a— supervisión. Para esto, los inspectores o supervisores se ubican en cada escalón de la administración: a nivel distrital, donde en general ejercen control sobre escuelas primarias y apoyo a los docentes; a nivel regional, donde en general tienen las mismas tareas pero en las escuelas secundarias; y a nivel central,

¹⁰ En la literatura citada se habla de “*clients*”, cuya traducción literal (clientes) no remite a la idea de ciudadanos con derechos al uso de un bien o un servicio. Debido a ello, en este informe empleamos el término *usuario*, con esta connotación.

donde su rol puede incluir una evaluación de la evolución del sistema educativo, como en el caso de los Inspectores Generales de Francia o la Unidad de Control de Estándares en Zimbabwe.

El modelo se mantiene con pocos cambios desde su creación, aunque ha habido algunas reformas en respuesta a demandas de docentes, como la creación de asesores pedagógicos, o las visitas planificadas y anunciadas seguidas de reuniones sistemáticas de devolución.

Una importante debilidad del modelo es el costo, pues requiere muchas oficinas y gran cantidad de personal profesional. Debido a ello, este modelo trabaja mejor en países con un servicio público competente, con agentes bien pagos; pero aun en estos contextos, aparecen dos problemas:

- Las tensiones en los roles de la inspección o supervisión, con la consecuencia usual de que se prioriza el control administrativo por sobre el apoyo pedagógico;
- la estructura pesada, que muestra serias dificultades para la coordinación entre niveles y actores, con la consecuencia de que hay poco seguimiento de las recomendaciones de los inspectores o supervisores.

Este modelo en su forma pura pone fuerte énfasis en el servicio de supervisión externa a la institución escolar como principal instrumento de monitoreo. La evaluación interna de la escuela es débil y los resultados de los exámenes –cuando los hay– se usan para informar el proceso de supervisión pero no juegan un rol en el control de las escuelas. Subyace un concepto de responsabilidad contractual: la responsabilización del docente es ante su empleador, el ministerio de educación.

Aunque subsiste en muchos países, se han dado reformas que integraron otros instrumentos y objetivos, lo que produjo distintas formas de hibridación. La publicidad de los resultados y la elaboración de planes de mejoramiento escolar son los ejemplos más conocidos, que reflejan una responsabilización no únicamente contractual.

- *El modelo de control central*

Este modelo parte de la crítica al modelo clásico, cuya pesada burocracia se considera no sólo cara sino ineficaz, y se apoya en la convicción de que solicitar a un mismo agente o servicio la combinación de las funciones de control y apoyo vuelve ineficaz la intervención en los dos dominios. La inspección o supervisión externa no puede por sí misma llevar al mejoramiento de la escuela; éste es responsabilidad de los actores en el nivel de la escuela (director, docentes, junta, asociación de padres), debiendo la inspección o supervisión externa concentrarse en el control.

Separadas las funciones de apoyo y control en agentes diferentes, el rol del servicio de inspección y/o supervisión es simple: inspeccionar cada escuela de vez en vez y publicar un informe. Tal inspección y su informe examinan todos los aspectos del funcionamiento de la escuela (cubren tanto los aspectos pedagógicos como los de administración y gestión) y pueden ser considerados una “auditoría”.

La estructura que adopta la supervisión y/o inspección refleja este rol: fuerte control central y pocos, si algunos, actores de supervisión en niveles más bajos. Las visitas están dirigidas a provocar que las escuelas asuman la responsabilidad por su propio mejoramiento a través de la

elaboración de un plan de acción. En los países tomados como base para tipificar este modelo (Inglaterra, Gales, Nueva Zelanda), el apoyo queda en manos de proveedores privados.

Entre las virtudes atribuidas a este modelo, se encuentran la simplicidad de la organización del servicio de inspección y/o supervisión y la evitación del solapamiento o superposición de tareas: los inspectores que son agentes de revisión no están confrontados con roles conflictivos porque no se supone que brinden apoyo. Además, el modelo asigna a los actores que se mueven en el nivel escolar responsabilidad por el mejoramiento de las escuelas.

El modelo tiene, sin embargo, sus problemas. Según el análisis de De Grauwe y Carron, el proceso pone mucha presión sobre las escuelas y sus autoridades; antes de la visita, el período de preparación crea gran ansiedad, causa conflicto entre docentes, etc. Un asunto delicado es que la visita de inspección condiciona el futuro de la escuela: un informe crítico, especialmente si es publicado, puede crear un círculo vicioso que haga decaer a la escuela.

Los límites se presentan especialmente con escuelas que enfrentan circunstancias difíciles. Muchos docentes en Inglaterra y Nueva Zelanda se quejan de insuficiente impulso al mejoramiento, si sólo se acompaña de algunas recomendaciones sin ninguna ayuda. Por supuesto, las escuelas exitosas sufren menos esta falta de apoyo, pero las escuelas con dificultades quedan con un sentimiento de desmotivación después de un proceso que tensiona sus debilidades y ofrece pocas soluciones.

Este modelo descansa sobre las visitas de inspección y los informes como su único instrumento de monitoreo. Sin embargo, se ha reforzado al mismo tiempo el rol de los exámenes y pruebas de evaluación, y la publicación de los resultados se ha transformado en la más conocida y controvertida forma de intervención.

También se desarrolla autoevaluación, pero principalmente como una etapa de la inspección externa. Tiene lugar antes de la visita de inspección y tiene dos objetivos: primero, facilitar el proceso de inspección al juntar documentos y preparar un análisis inicial de la situación de la escuela; segundo, preparar a la escuela para la auditoría externa para que salga mejor. En verdad, varias escuelas usan esta autoevaluación como ensayo de la auditoría. En muchas escuelas, sin embargo, la obligación de elaborar un informe de autoevaluación ha ayudado a desarrollar una cultura de autoobservación.

En este modelo, la escuela y los docentes se responsabilizan, por un lado, hacia su empleador — el ministerio— y, por el otro, hacia el público. La publicación de los informes de inspección está dirigida a eso, para que la escuela se sienta directamente responsable hacia sus *usuarios* y para permitir que éstos elijan una escuela y presionen por plazas escolares, o por el mantenimiento y mejora de los resultados.

Diferentes países han adaptado ciertos elementos de este modelo, particularmente la auditoría institucional llevada adelante por un cuerpo específico de inspectores, manteniendo un proceso clásico de supervisión que se concentra más sobre el apoyo que sobre el control. En esta combinación, el objetivo de la auditoría es reforzar la evaluación de las escuelas y darle una estructura y carácter formal.

- *El modelo de apoyo cercano a la escuela* (close to school support model)

Al igual que el modelo de control central, éste surgió a partir de las críticas al modelo clásico, pero llevó a conclusiones bastante distintas. Se basa en el siguiente razonamiento: la debilidad principal del modelo clásico es considerar a todas las escuelas como unidades similares, cuando las escuelas tienen muy diversas características: el contexto, los alumnos, los docentes, los padres, los recursos, etc.

En la base de este modelo se encuentra entonces la decisión de que el sistema de inspección y/o supervisión considere estas diferencias: las escuelas efectivas se dejan a su propio proceso, mientras que los supervisores se concentran en las más débiles, que necesitan un apoyo pedagógico consistente y visitas regulares de supervisores orientados al apoyo. Los exámenes tienen un rol importante: permitir al ministerio y al servicio de inspección y/o supervisión saber sobre qué escuelas focalizar y monitorear la reducción de disparidades.

Para permitir visitas regulares, la mayoría de los supervisores están basados tan cerca de la escuela como sea posible, mientras que los agentes centrales y provinciales no visitan escuelas sino que están a cargo de la formulación de políticas y la capacitación respectivamente. Para evitar que los supervisores pierdan demasiado tiempo en lo administrativo, se crean cuadros específicos; y para asegurar que se concentren en lo que la escuela necesita más, una base de datos identifica un número limitado de escuelas para cada supervisor. Las visitas de supervisión, en este modelo, son un importante instrumento de monitoreo, pero hay un vínculo cercano entre esta supervisión externa y la autoevaluación escolar. La organización de la supervisión en Chile es la base tenida en cuenta para la tipificación de este modelo. Informaciones recibidas de El Salvador permiten considerar que en ese país ha transformado su sistema de supervisión –originalmente basado en un modelo clásico, desarticulado como otras instituciones del Estado por una prolongada guerra civil- hacia este modelo cercano a la escuela.¹¹

El análisis de De Grauwe y Carron destaca tres puntos fuertes de este modelo: la estructura es liviana en su cabeza, con mucho más personal en las oficinas cercanas a la escuela; se libera a la supervisión del trabajo administrativo, para que se concentre en el apoyo como misión esencial; la supervisión se transforma en un servicio flexible adaptándose a las características de la escuela.

Entre los desafíos y preocupaciones que plantea este modelo, De Grauwe y Carron mencionan el problema de que la supervisión no cubra todas las escuelas: puede haber un gran grupo de escuelas que no son *suficientemente débiles* como para beneficiarse de la supervisión y tampoco *suficientemente fuertes* como para funcionar sin ningún apoyo. Junto con ello, se destaca el

¹¹ Tras la guerra, la situación institucional del Ministerio de Educación (MINED) de El Salvador se caracterizaba por múltiples debilidades en la capacidad administrativa y gerencial, fragmentación y burocratización de las unidades técnicas, carencia de personal calificado, y grandes ausencias en lo que se refiere a planificación, supervisión e información. Por otra parte, durante la guerra muchas comunidades –en especial, en zonas campesinas- habían tomado la iniciativa en cuanto a la educación de sus hijos, sosteniendo escuelas, contratando maestros, etc. Tras la guerra, la reforma del sistema de supervisión incorporó estas formas de participación comunitaria, a través de asociaciones y consejos directivos escolares en los que participan alumnos, padres de familia, maestros y directores. Castro de Pérez *et al* señalan que “la supervisión no es [desarrollada] absolutamente por el MINED sino compartida con la comunidad, y esto viene a solucionar uno de los mayores problemas en el área rural: el ausentismo docente y la supervisión deficiente” (Castro de Pérez *et al*, 1999:88).

desafío más intrincado de cambiar la cultura del servicio de supervisión, desde una lógica de control sobre muchas escuelas a una de apoyo a algunas escuelas seleccionadas.

Interesa señalar que establecer un modelo basado en las necesidades de las escuelas demanda una fuerte base de datos y conocimiento específico sobre las características y necesidades de las escuelas, que va más allá de una tabla de posiciones o *ranking*. Esta situación no es la usual en la mayoría de los países.

Este modelo incorpora dos conceptos de responsabilización: contractual y profesional, por el involucramiento del personal docente en la autoevaluación y el proceso de mejoramiento, que implica un sentido de responsabilidad hacia sus colegas.

- *El modelo de supervisión con asiento en la escuela*

A diferencia de los anteriores, este modelo no surgió en reacción a ineficiencias del modelo clásico sino como desarrollo propio de sistemas educativos con características peculiares. Según De Grauwe y Carron, el modelo es en cierta medida típico de países con gran homogeneidad social, con docentes bien formados y motivados, con un público confiado en el profesionalismo docente y con fuerte interés familiar en la educación.

En tal contexto, los docentes y la comunidad local son considerados los mejores monitores de la calidad y el funcionamiento de la escuela, y no se percibe la necesidad de un servicio de supervisión formal organizado por las autoridades estatales. En el nivel local, las acciones de monitoreo, evaluación y control se producen según distintos escenarios. La autoevaluación puede ser muy informal, sin mucha estructura u organización, recayendo sobre la iniciativa individual de los docentes; o puede ser la responsabilidad específica de una estructura (como una junta de gobierno escolar, o similares).

Al igual que en el caso anterior, puede razonablemente plantearse el interrogante por el destino de las escuelas y comunidades más débiles. Por ello, este modelo requiere un fuerte sistema nacional de evaluación, dotado de instrumentos del nivel central para monitorear las escuelas, tales como sistemas de pruebas y exámenes, y sistemas centralizados de indicadores.

Puede agregarse que, sin las condiciones de relativa homogeneidad social y profesionalismo docente, un modelo de supervisión tan fuertemente desconcentrado pone en riesgo los objetivos de la política educativa nacional, debido a la diversidad de iniciativas y criterios a que puede dar lugar: en teoría, tantos como escuelas y comunidades existan.

Como es posible comprender, este modelo se encuentra raramente, pues descansa en condiciones que no parecen demasiado extendidas en los países cuyos sistemas de supervisión fueron analizados. El sistema que De Grauwe y Carron señalan como ejemplo de este modelo es el de Finlandia, donde el monitoreo y control de la marcha de la educación descansa en una concepción de responsabilización profesional y pública.

A modo de síntesis

Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar reales no pueden ser entendidos como puro efecto de un trabajo de diseño. No se trata de seleccionar los rasgos preferibles de

cada modelo evitando los indeseables, pues los sistemas reales resultan de complejos procesos en los que las historias y desarrollos de los sistemas educativos y la lógica política de los países producen importantes grados de hibridación.

Por otro lado, cada modelo tiene sus fortalezas y sus riesgos, al tiempo que su efectividad depende del contexto en que funciona. A continuación se incluye un cuadro que permite sistematizar los aspectos tratados sobre cada modelo: las dimensiones estratégicas en torno a las cuales se caracteriza cada uno, y también las fortalezas y problemas que presentan.

Tabla 1. Resumen de fortalezas y debilidades de los modelos de supervisión.

| | Modelo de inspección o supervisión escolar | | | |
|-------------------------|--|---|--|--|
| Dimensiones de análisis | Clásico | De control central | De apoyo cercano a la escuela | Basado en la escuela |
| Rol | Ofrece apoyo y ejerce control sobre todas las escuelas | Controla todas las escuelas a través de inspecciones completas/abarcadoras/integrales (<i>comprehensive</i>) | Fuerte apoyo a las escuelas necesitadas y poco control sobre las otras escuelas | No hay inspección externa en cuanto tal; supervisado por el personal y, tal vez, por la comunidad. |
| Estructura | Desconcentrado, sigue la administración educacional | Centralizada en una unidad autónoma | Lo más desconcentrado posible | Basada en la escuela |
| Fortalezas | Cubre todas las escuelas bastante sistemáticamente. Ofrece apoyo y ejerce control. | Clara distribución de tareas. Poca burocracia. Hace responsables a las escuelas. | Ligero en la parte superior del sistema. Servicio flexible: focalizado sobre las escuelas necesitadas. Releva a la supervisión de las tareas administrativas | Pone la responsabilidad en los actores, que pueden hacer la diferencia. Poca burocracia. |
| Debilidades | Costoso. Complejidad de la coordinación. Burocracia pesada. | Escaso apoyo a las escuelas. Demasiada presión sobre las escuelas y sus autoridades. Un único informe de inspección decide sobre el futuro de la escuela. | No cubre a todas las escuelas. Demanda una fuerte base de datos. Demanda cambios en la cultura de supervisión. | Presión sobre las escuelas; ¿qué respecto de las débiles? Necesita un fuerte sistema nacional de evaluación. ¿Qué sobre los objetivos de la política nacional? |
| Responsabilización | Principalmente contractual | Combinación de contractual y pública (mercado). | Mezcla de contractual y profesional. | Mezcla de profesional y pública (asociatividad). |

Esperamos que, de la consideración del cuadro en su totalidad, resulte justificada la advertencia de que no se trata de tomar un modelo y aplicarlo en un país, ni de armar un combinado con los rasgos preferibles de cada modelo. Considerando que los sistemas de inspección y/o supervisión son un componente sustantivo de la política educativa, se hace necesario tener debidamente en cuenta las condiciones que hicieron posible un cierto diseño de la inspección o supervisión, así como las formas que fue tomando en su desarrollo, dentro de lo que Weaver- Hightower (2008) llama *ecología de la política*¹². Tenemos obligación de advertir la especificidad de condiciones que presenta cada contexto; esa especificidad demanda sus propias adecuaciones, e inclusive puede desalentar la adopción de una iniciativa determinada. Así, por ejemplo, mientras que la desconcentración administrativa puede ser y en ocasiones ha sido una herramienta de mejora de la inspección por vía del *empoderamiento*¹³ de poderes locales más próximos a las escuelas, no ha funcionado del mismo modo para todos los países que la adoptaron, dependiendo de factores tan diversos como criterios y lógicas políticas de los ministerios, capacidades técnicas en distintos niveles del sistema educativo, formación del personal docente, capacidad para sostener innovaciones a nivel de la gestión, formas de participación comunitaria en las escuelas y disponibilidad presupuestaria. Las características de un determinado sistema nacional de inspección y/o supervisión no pueden trasladarse de un país a otro; para el caso de la mejora de los sistemas ya existentes, habrá que considerar las condiciones locales y evaluar los cambios que pueden proponerse con apego a esas condiciones y a la tradición construida por el sistema.

¹² Este autor sostiene que la política educacional puede ser analizada productivamente utilizando la metáfora ecológica. Según él, cada política existe en un sistema complejo que refleja dinámicas internacionales, nacionales, regionales y locales, y no puede ser entendida fuera de estas dinámicas, fuera de su ecología. Tomada como lo que es, como una metáfora, con ella el autor quiere advertir sobre la necesidad de considerar estas dinámicas y sus interrelaciones al analizar las regularidades y singularidades de cada política y sus procesos (Weaver- Hightower, 2008).

¹³ Neologismo utilizado en la literatura publicada en lengua española como traducción de la expresión *empowerment*, frecuente en la literatura de habla inglesa.

Capítulo 2

Presentación de casos

En este capítulo se analizarán sistemas nacionales de inspección o supervisión de cuatro países (Francia, Tanzania, Inglaterra, Chile), seleccionados por su capacidad para ilustrar los tres modelos más generalizados de la tipología ofrecida en el capítulo 1 (el modelo clásico, el de control central y el de apoyo cercano a la escuela).¹⁴ Debe tenerse en cuenta que los sistemas analizados pueden encuadrarse más fácilmente en uno u otro modelo, pero que los modelos son tipificaciones necesariamente esquemáticas: los casos reales muestran variaciones y, en general, una riqueza de matices que no debe ser soslayada. Debido a ello, los sistemas nacionales serán formulados como casos; esto significa que cada sistema es presentado con la información suficiente como para poder ser conocido con cierto detalle y comprendido en su lógica.

Los sistemas de inspección y/o supervisión serán caracterizados considerando, entre otras dimensiones de análisis, la estructura y grado de desarrollo de los sistemas educativos, el armado institucional de los sistemas de inspección y/o supervisión, las funciones de los agentes (inspectores o supervisores), las condiciones de acceso a la función, las propuestas para su formación, y las formas prototípicas de trabajo con los establecimientos educativos.

1. Francia

El sistema de inspección de Francia se inicia en la época napoleónica y fue replicado en muchas de las colonias. Es propuesto aquí como un referente del modelo clásico que cuenta con una larga tradición. Los cambios sociales y demográficos que vienen produciéndose en el país desde hace ya varios años son factores que conmueven mucho de lo establecido por esa tradición.

Contexto y antecedentes

La especificidad del sistema educativo francés se deriva de una larga herencia histórica del pensamiento educativo. La evolución de las ideas sobre educación a lo largo del siglo XVIII dio lugar a la creación de toda una serie de planes educativos elaborados durante la Revolución Francesa. El régimen republicano y las leyes de Jules Ferry —inspiradas en las ideas de la Revolución Francesa y también en las del monárquico Guizot y con el antecedente del Informe de Condorcet— dieron lugar a la elaboración del sistema educativo que ha funcionado, a grandes

¹⁴ En el capítulo 1 se señaló que el cuarto modelo (el modelo de supervisión con asiento en la escuela) es poco frecuente, y ha sido encontrado únicamente bajo unas condiciones sociales, políticas y educacionales que se verifican en contados países del mundo.

rasgos, hasta la actualidad con base en la gratuidad (1881), el laicismo (1882) y la obligatoriedad de la escuela a partir de 1833.

Por aquel entonces se empezó a dar en Francia, todavía mayoritariamente rural, una febril actividad de construcción de escuelas que supuso crear una escuela en cada municipio y una escuela normal de magisterio en cada departamento; todo lo cual respondía a las aspiraciones de una burguesía y un campesinado ávidos de promoción social. Los resultados no se hicieron esperar: en 1906, tan sólo el 5% de los reclutas del ejército francés eran completamente analfabetos. Napoleón había creado, con el monopolio universitario del Estado, los institutos (1802) que proporcionarían al Estado una *elite* de leales servidores. En 1808 se creaba el *baccalauréat* (examen y/o título de enseñanza secundaria que permite el acceso a los estudios superiores). (Gauthier, en Prats y Raventós, 2005). En ese contexto, un cuerpo de inspectores generales se encargaba de controlar la enseñanza en los institutos.

Desde fines del siglo XIX y en varias etapas fue consolidándose el sistema educativo, con un crecimiento *ascendente* que llega a la prolongación de la escolarización hasta los 16 años (1959). Posteriormente, en 1975 con la institución del *collège*, aparece una nueva enseñanza secundaria *inferior* unificada. La coexistencia entre los distintos niveles logra equilibrarse hacia mediados de la década de los '80.

La estructura de gobierno del sistema tiene en la cima de la pirámide al Ministerio de Educación. Esta administración central tiene la responsabilidad de todos los sectores de la educación pública y privada. Multitud de consejos y direcciones (en la actualidad 19) ayudan al ministro/a.

La población francesa ha cambiado sustancialmente desde los inicios del sistema educativo. Presenta unas características comunes a las de la mayoría de países europeos:

- una densidad media escasa (107 habitantes/ km²);
- una distribución desigual de la población, con grandes concentraciones urbanas en cuyas periferias se concentran las poblaciones desfavorecidas cuya escolarización no está exenta de dificultades;
- en contraste, lo que Gauthier describe como *verdaderos desiertos rurales*;
- la población francesa se halla en fase de «envejecimiento» aunque su tasa de fertilidad sea más elevada que la media de los países europeos;
- la riqueza nacional se reparte desigualmente, y el desempleo es una realidad persistente,
- la población francesa se caracteriza por unas «corrientes de inmigración» que favorecen, a veces, la manifestación de valores extranjeros en la escuela, concretamente de tipo confesional, lo que conmueve el principio del laicismo;
- la terciarización del trabajo conlleva el fortalecimiento de las clases medias, que manifiesta nuevas exigencias en materia de educación.

La trama escolar del territorio —basada en otra sociedad— engendra una serie de problemas de recursos y desigualdades en la orientación a los alumnos y la elección de carrera. El alumnado de las escuelas está disminuyendo en número y ello acarrea el cierre de aulas y escuelas. Ésta es, precisamente, una de las causas del conflicto entre la administración,

preocupada por rentabilizar los medios, y la población que reivindica la igualdad de oportunidades en la escolarización.

Tabla 2. Datos estadísticos básicos del sistema educativo francés.

| | |
|---|--------|
| Edades en los que la educación es obligatoria | 6-16 |
| Población total (en miles) | 61.330 |
| Población en edad escolar primaria 7-13 años (en miles) para el año 2005 | 3.690 |
| Alumnos matriculados en la enseñanza primaria (en miles) para el año 2006 | 4.052 |
| Tasa bruta de escolarización primaria | 110 |
| Tasa neta de escolarización primaria | 99 |
| Personal docente nivel primario (en miles) para el año 2006 | 218 |

Elaboración propia. Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009 - Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. París, UNESCO.

La organización del actual sistema de inspección

Un cuerpo de 252 inspectores generales, herederos de la tradición napoleónica, desempeña el papel de consejero ante el Ministro. Su competencia se extiende por todo el territorio nacional. Los primeros enlaces del Ministerio son las 30 academias que coinciden, más o menos, con las regiones y que se hallan bajo la dirección de los rectores nombrados por el Consejo de Ministros.

En total, se cuentan 3.311 inspectores en el sistema y en total se calculan unas 36.000 personas de administración distribuidas en todos los niveles. Es fácil entender que es una estructura pesada y formalista. Según los análisis disponibles (Prats y Raventós, 2005, pág. 42) la multiplicación de los consejos y las otras instancias de concertación acarrea una gran pérdida de tiempo. Y, por otra parte, esta estructura contradice la voluntad declarada de dejar más iniciativa y autonomía a la base y a los actores en sus respectivos puestos.

En 1989 se introdujo un cambio en las funciones del Inspectorado General, sobre la base de que, dado su íntimo contacto con la realidad de las escuelas, los inspectores eran los mejores ubicados

para la evaluación cualitativa general del sistema escolar y para producir informes regulares sobre cuestiones y desafíos específicos. Estos informes, basados en un trabajo de campo específico y visitas a escuelas realizadas por el *staff* del Inspectorado General, han llegado a ser un insumo extremadamente importante para la toma de decisiones a nivel ministerial. Los informes anuales se publican para la población en general, y son ampliamente comentados en la prensa como base de mucho debate político (IIPE/UNESCO, 2007b – Módulo 2).

La inspección está especializada:

- La función de control está separada de la de apoyo; se enfatiza el rol de asesoramiento y apoyo por parte de los inspectores para la elaboración de los proyectos de centro así como para la formación continua.
- El nivel central se concentra más en la evaluación del sistema como un todo, a través — por ejemplo— de la publicación de informes.
- El nivel local de inspección se encarga del trabajo “grueso” de inspección, que supone en particular la evaluación de docentes.
- Se distingue la inspección pedagógica de la administrativa (IIPE- UNESCO, 2007c – Módulo 3).

La organización de la Inspección General de la Educación Nacional (IGEN) se basa en tres criterios: por materias o disciplinas académicas, por temática y por territorio. Los Inspectores Generales de la Educación Nacional se distribuyen por disciplinas en doce grupos,¹⁵ a los cuales hay que añadir Enseñanza Primaria y Centros y Vida Escolar. Cada grupo está coordinado por un decano que cuenta con la ayuda de asesores (Escalera Durán, 2009). El conjunto de la Inspección General está coordinado por un decano nombrado por el Ministro que, a su vez, cuenta con la ayuda de un adjunto y de varios asesores.

Con posterioridad a las leyes de desconcentración y descentralización (1982-1983), la Inspección se vio obligada a combinar la organización disciplinar con la territorial. La colaboración entre la Inspección General y el Rector de cada Academia se ha hecho más importante. Por ello se creó el Cuerpo de Inspectores regionales (Inspectores de Academia e Inspectores Pedagógicos Regionales), bajo el mando directo de los Rectores de Academia, y se creó también la figura del Delegado Regional de la Inspección General. De esta manera, el Consejo de la Inspección General de la Educación Nacional está integrado por el Decano de la Inspección General, los asesores del decano, los decanos de los grupos permanentes de cada especialidad y los Delegados Regionales. La siguiente tabla sintetiza las principales figuras del sistema.

¹⁵ Letras, Idiomas, Matemáticas, Ciencias Físicas y Química, Filosofía, Historia y Geografía, Ciencias Económicas y Sociales, Economía y Gestión, Enseñanzas Artísticas, Ciencias y Técnicas Industriales, Educación Física y Deportiva y Ciencias de la Vida y de la Tierra.

Tabla 3. Organización del sistema de Inspección de la Educación Nacional en Francia.

| DENOMINACIÓN | NÚMERO | TERRITORIO | NIVEL ESCOLAR | PAPEL |
|---|--------|---------------------|---|---|
| Inspectores de educación nacional (IEN) | 1.880 | Municipios | Primer grado ¹⁶ | Fomento, evaluación, inspección, anotación, formación |
| Inspectores de academia (IA) | 1.149 | Departamento | Primer y segundo grado ¹⁷ | Gestión, fomento, evaluación, formación, inspección |
| Rectores | 30 | Academia y región | Primer y segundo grado ¹⁸ , enseñanza superior | Política educativa general, gestión, tutela de las universidades |
| Inspectores generales (IG) | 252 | Territorio nacional | Misiones varias | Competencias varias, innovación, evaluación, control de la administración |

FUENTE: adaptado de Prats y Raventós (2005), página 42.

La inspección administrativa no forma parte de las funciones de la IGEN sino de la Inspección General de la Administración de la Educación Nacional (IGAEN, a la que corresponden los Inspectores Generales), que se ocupa de los temas administrativos desde las escuelas hasta la universidad. Su organización es muy parecida a la de la IGEN: tiene al frente un Jefe del Servicio nombrado por el Ministro y elegido entre los inspectores administrativos. Los miembros de la IGAEN están repartidos en siete grupos territoriales, que cuenta con Inspectores Generales e Inspectores Generales Adjuntos (Escalera Durán, 2009).

Los agentes del sistema de inspección El rector de academia es responsable de la vida escolar y universitaria, desde la aplicación de los programas hasta la gestión financiera, así como de la puesta en vigor de las directrices que recibe del Ministerio. Se apoya en una administración que es reflejo de las direcciones de la administración central y los cuerpos de inspección.

¹⁶ Nivel primario.

¹⁷ Nivel primario y bachillerato general.

¹⁸ Nivel primario y bachillerato general.

El *inspector de academia (IA)*, bajo la autoridad directa del rector, representa a la autoridad del Estado en materia de educación en un departamento. A él/ella corresponde la tarea de la gestión del primer grado (nivel primario) y el segundo grado (bachillerato general), la tutela de los centros de enseñanza, la enseñanza privada y la animación pedagógica del profesorado. El IA cuenta con la colaboración de los consejeros e inspectores de la educación nacional (IEN) para el primer grado.

Tanto los rectores como los inspectores de academia presiden un elevado número de consejos y comités en los que la representación del personal es obligatoria.

En la base de la pirámide jerárquica se hallan los centros, cada uno con su propia administración. Las escuelas primarias y parvularios tienen un director o directora. Los centros de segundo grado se hallan bajo la dirección del *principaux* (término que podría traducirse también por “director”, como en el caso anterior) o de *proviseurs* (directores) en los *lycées*. Todos ellos poseen formación en pedagogía. Si el director de la escuela es el único que gestiona su centro, en el caso de los *principaux* y *proviseurs*, éstos reciben la ayuda de equipos administrativos. Contrariamente a lo que sucede en el caso del director de escuela primaria, poseen autoridad jerárquica sobre todo el personal del centro.

Los procedimientos de selección de los agentes están muy formalizados de acuerdo con cada figura.

Los Inspectores Generales de la Educación Nacional (IEN) son nombrados por Decreto del Presidente de la República a propuesta del Ministro de Educación Nacional, oída una comisión consultiva, presidida por el Decano de la Inspección General y conformada por 22 miembros: siete Inspectores Generales de la Educación, Nacional, siete Directores de la Administración Pública o de los Organismos Públicos tutelados y siete Profesores de Universidad, todos ellos designados por el Ministro. Esta Comisión hace propuestas relativas a los puestos que deben ser cubiertos. La lista de vacantes y la convocatoria se publica en el Boletín Oficial de la Educación Nacional. La Comisión estudia las candidaturas presentadas y eleva una lista de propuestas para cada puesto vacante. (Escalera Durán, 2009). Una vacante de cada cinco puede ser provista por Decreto del Consejo de Ministros; si bien para ser nombrado por este procedimiento hace falta tener al menos cuarenta y cinco años de edad cumplidos. Las condiciones requeridas de los candidatos son las siguientes:

- Ser funcionario titular de categoría A.
- Acreditar diez años de servicios efectivos en dicha categoría dentro de la Educación Nacional, de los cuales cinco al menos en la enseñanza, y cumplir una de las condiciones siguientes: estar en posesión del título de Doctor o del *Doctorat d'Etat* o de la suficiencia investigadora o del título de *agrégé* u otro equivalente; haber alcanzado al menos el índice bruto 901 en el escalafón del Cuerpo al que se pertenezca.

Los Inspectores Generales de la Administración de la Educación Nacional (IG), son nombrados por Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Educación Nacional y seleccionados entre:

- Los Inspectores Generales adjuntos que figuran en la lista de méritos para los ascensos y que hayan alcanzado al menos el 4º escalón de su categoría dentro del escalafón. El número de nombramientos por este apartado no puede superar la mitad del total de los puestos.
- Los Directores, Jefes de Servicio, Directores Adjuntos y Subdirectores de la Administración Central.
- Una vacante de cada cinco puede ser cubierta directamente por Decreto del Consejo de Ministros, al igual que en la IGEN.

Los Inspectores Generales adjuntos pueden ser:

- Inspectores que hayan alcanzado al menos el 3º escalón de su categoría dentro del escalafón, que figuren en la lista de ascensos y que justifiquen al menos dos años de servicios efectivos en su nivel.
- Una vez inscriptos en una lista de aptitud, los Secretarios Generales de administración universitaria que justifiquen al menos dos años de antigüedad; los administradores civiles de 1ª clase; y con el límite de dos puestos del total del cuerpo, los funcionarios internacionales que presten servicio en una organización internacional o intergubernamental desempeñando funciones equivalentes a las de un administrador civil de 1ª clase.

Los Inspectores de Academia y los Inspectores Pedagógicos Regionales provienen de concurso-oposición por especialidades y pueden presentarse:

- los catedráticos de Universidad de 2ª clase,
- los profesores titulares de Universidad de 1ª clase,
- los profesores adjuntos de Universidad de 1ª clase,
- los profesores de clases preparatorias,
- los catedráticos de Instituto,
- el personal de dirección de 1ª y 2ª categoría, y
- los Inspectores de Educación Nacional.

Asimismo, es una práctica estandarizada la capacitación de los inspectores recientemente designados, que cuenta con un año completo de entrenamiento. (IIPE- UNESCO, 2007d – Módulo 4). Los Inspectores de Academia (a nivel de distrito), reclutados por concurso, reciben un año de capacitación antes de adjudicárseles la responsabilidad completa en una academia. El año de entrenamiento se dicta en el Centro Nacional de Formación del Personal de Inspección y de Dirección. La formación se realiza según el principio de alternancia de lugar y de contenido: períodos de formación en el centro (con clases dictadas por reconocidos profesionales de dentro y de fuera del sistema educativo) alternan con períodos en una Academia, en los que quienes están formándose se involucran en tareas propias del puesto, por plazos ininterrumpidos de no menos de cuatro semanas. Al final del segundo año, son confirmados, si reciben informes favorables del Director del Curso de Entrenamiento y del Rector de la academia al que fueron asignados.

Esa capacitación intensiva se organiza sobre el principio de la *alternancia* de lugar y de contenido: períodos en el centro (22 semanas en total) alternados con períodos en una academia, donde se los involucra en actividades laborales (15 semanas en períodos ininterrumpidos de 4 a 5 semanas cada uno). El entrenamiento en el centro complementa la capacitación teórica por un lado, con clases de profesionales reconocidos de dentro y fuera del sistema educativo y, por otro lado, con actividades prácticas y trabajo escrito.

El trabajo de los inspectores

La IGEN, asesora del Ministro para la puesta en práctica de la política educativa, recibe cada año la asignación de un programa de trabajo específico.

Actualmente, la Inspección Pedagógica Regional se encarga del control y la calificación de los profesores mientras que la Inspección General se ocupa del control de los cursos preparatorios y a menudo también de los cursos técnicos superiores.

La Inspección General interviene directamente en las distintas oposiciones y concursos convocados anualmente para el acceso de los profesores a la función pública docente, y casi siempre recae en un Inspector General la Presidencia o Vicepresidencia del Tribunal que juzga las pruebas teóricas. En cuanto a las pruebas prácticas, llamadas de calificación profesional, es el Inspector General Delegado Regional el que se encarga de ese cometido. (Escalera Durán, 2009)

Los Inspectores Generales de Administración fiscalizan los aspectos administrativo, financiero, contable y económico, realizan el control y la inspección del personal, de los servicios de la Administración educativa centrales y regionales, de los Centros Públicos y de todos los organismos que dependen o se benefician de una ayuda del Ministerio de Educación Nacional. Efectúan asimismo todas las tareas de estudios y de evaluación del sistema educativo encomendadas por el Ministro y participan en las actividades de formación que le son encomendadas por éste. El Ministro puede encargarles además, a petición de una Corporación territorial, investigar el funcionamiento de los Centros Públicos locales de enseñanza. (Escalera Durán, 2009)

Los Inspectores de Academia e Inspectores Pedagógico Regionales se encargan de las siguientes tareas:

- Evaluar el trabajo individual y en equipo del personal docente, de educación y de orientación de las Escuelas, de los Colegios y de los Institutos, y colaborar en la evaluación de las asignaturas, de los créditos educativos, de los procedimientos y de los resultados de la política educativa.
- Vigilar que se respeten los objetivos y los programas nacionales de formación.
- Participar en la animación pedagógica dentro de la formación inicial, de la formación continua y de la formación en alternancia.
- Prestar ayuda para la elaboración de los Proyectos de Centro.

- Colaborar con la IGEN en la evaluación de las experiencias pedagógicas y en su generalización.
- Participar en el reclutamiento y la formación del personal de Educación Nacional y en la organización de los exámenes que se realizan para la obtención de un Título.

Logros y desafíos pendientes

Francia ha construido, en base a una larga historia, un sistema altamente especializado, a través del cual logra la evaluación pormenorizada de una amplia gama de dimensiones y aspectos de la educación. Ha llegado a establecer dispositivos y mecanismos sofisticados para garantizar la selección y la formación de los agentes del sistema y la cobertura del universo escolar.

A su vez, al hacer públicos y abiertos al debate político los informes de inspección, ha asignado al sistema un rol implícito de promoción del valor de la educación para el cambio social.

Sin embargo, esa misma sofisticación forma parte de lo que Gauthier caracteriza como una *administración farragosa y profundamente jerarquizada* y parece ser un factor en la dificultad para adaptar un sistema de enseñanza elitista a los desafíos que presenta la sociedad francesa actual (Prats y Raventós, 2005). La ausencia de referencias en la literatura revisada respecto de modos de colaborar con las escuelas, sumado a problemas de diversa índole,¹⁹ parece confirmarlo.

2. Tanzania

El caso del sistema de inspección de Tanzania es un ejemplo del modelo clásico de supervisión que fue implantado en países en vías de desarrollo, particularmente en lo que fueron previamente colonias británicas y francesas (IIPE- UNESCO, 2007g – Módulo 7). Los servicios de inspección en Tanzania —como en muchos países de la región— enfrentan una miríada de problemas por distintas causas, que pueden ser clasificadas en tres categorías: falta de recursos; administración ineficiente; y una estructura organizacional no adaptada a la realidad actual.

Contexto y antecedentes

En Tanzania, el servicio de inspección acompañó la introducción de la educación pública formal, a comienzos de la década de 1920, cuando Gran Bretaña asume el mandato que previamente tenía sólo sobre Zanzíbar.

¹⁹ Por ejemplo, los señalados en Prats y Raventós (2005) que incluyen, entre otros, la crisis de la profesión docente -especialmente en el nivel secundario-, problemas provocados por las desigualdades y desequilibrios sociales, la masificación que impone unas exigencias de formación que se alejan de la enseñanza clásica y provoca que muchos alumnos fracasen o se opongan a una enseñanza que les es ajena.

La República Unida de Tanzania está constituida por Tanzania continental (Tanzania Mainland) y Zanzíbar, que tienen ministerios de educación separados y sistemas de administración diferentes. Tiene una población de 39.459.000 habitantes²⁰. Tal como sucedió también en otros países de la región, inmediatamente después de la independencia del Reino Unido, que logró en 1961, Tanzania experimentó un brusco aumento de la asistencia a la escuela primaria.

- El crecimiento de la matrícula llegó a casi 400% en la primera década, se mantuvo estacionario y con leve baja durante la década de 1980 y experimentó un leve aumento adicional en la primera mitad de la década de los '90. La tasa de matriculación de niñas en el nivel primario es igual, si no mayor, que la de los niños.
- La tasa de matriculación en la escuela secundaria se mantiene baja.

Los indicadores muestran algunos vaivenes y serias dificultades. Por ejemplo, la tasa de alumnos/docente, que era alta y había decrecido entre 1980 y 1995, tuvo un nuevo incremento posterior, si bien leve²¹; no ha podido incrementar significativamente las calificaciones docentes en los años recientes.

La estructura del sistema educativo consta de tres niveles:

- Preprimaria: dos años
- Primaria: siete años
- Secundaria: seis años en dos ciclos

La estructura del sistema es una muestra de las tradiciones coloniales, lo mismo que algunos aspectos de la administración educativa. Hacia el año 2001, sus políticas continuaban con cierta influencia de las experiencias del Reino Unido, a veces a través de proyectos de reforma financiados por agencias internacionales. La tendencia a otorgar a las escuelas mayor autonomía y los esfuerzos para construir centros de recursos pueden citarse como ejemplos, aunque se atemperen por las diferencias en las políticas e iniciativas nacionales.

El aumento de la matrícula —posterior a la independencia del país— no se acompañó con un aumento proporcional de inspectores. Para facilitar la tarea con una carga de trabajo tan aumentada se separó la inspección de nivel primario de la de secundario, se descentralizaron algunos servicios y se crearon algunos servicios específicos para apoyo. El Acta de Descentralización de 1972 transfirió la dependencia de los inspectores a las autoridades distritales en lugar del Ministerio de Educación. Se abolió la coordinación central del sistema, pero eso se revisó y el Departamento de Inspectorado central fue restablecido en 1978 (De Grauwe, 2001).

La tendencia hacia fines de los años '90 fue otorgar mayor autonomía a las escuelas y requerir de los servicios de inspección una mayor focalización en el mejoramiento que en el

²⁰ Según datos IIPE-UNESCO 2009 (ver tabla).

²¹ De acuerdo con De Grauwe (2001a), en 1970 la relación alumnos/docente era de 46, en 1980 de 41, en 1990 de 35 y en 2000 sube a 36.

control. Las comunidades —al menos oficialmente— tienen un rol muy significativo en la supervisión. El comité escolar es el único órgano, además del Inspector de Escuela Primaria (PSI), con poderes mandatorios asignados por ley para supervisar la implementación de la política educativa en la escuela.

La voluntad de generar una inspección interna a la escuela no ha sido acompañada de una reformulación de funciones de los agentes y se ha dado sólo en algunas pocas escuelas.

Tabla 4. Datos estadísticos básicos del sistema educativo de Tanzania.

| | |
|--|--------|
| Edades en los que la educación es obligatoria | 7-13 |
| Población total (en miles) | 39.459 |
| Población en edad escolar primaria 7-13 años (en miles) para el año 2005 | 7.217 |
| Alumnos matriculados en la enseñanza primaria (en miles) para el año 2006 | 8.317 |
| Tasa bruta de escolarización primaria | 112 |
| Tasa neta de escolarización primaria | 98 |
| Tasa de repetición en el nivel primario (% de repetidores en todos los grados) | 4,2 |
| Tasa de supervivencia en el último grado de la escuela primaria | 83 |
| Personal docente nivel primario (en miles) para el año 2006 | 157 |

Elaboración propia. Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009 - Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. París, UNESCO.

La organización del actual sistema de inspección

Existen diferencias entre la organización del sistema de supervisión entre Tanzania Continental y Zanzíbar. Los datos que habrán de presentarse son relativos a Tanzania Continental.²²

La estructura del sistema de inspección se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 5. Estructura del Sistema de Inspección de Tanzania.

| | | | |
|----------------|--------------|--|--|
| Nivel Central | Organización | Ministerio de Educación - División de Inspectorado | Secciones de educación básica, secundaria y formación docente |
| | Autoridad | Inspector en Jefe de Escuelas | Sus funciones son planificar el servicio, definiendo los lineamientos y asesorando sobre las políticas centrales. Supervisa el reclutamiento, capacitación y la distribución de los inspectores de escuelas; debe visitar escuelas, distritos y zonas ²³ . También asume responsabilidad sobre los aspectos administrativos y financieros. |
| Nivel Regional | Organización | 7 zonas educativas | Por debajo de las zonas, existe otra instancia administrativa —regiones, de las cuales hay 20— que no tienen personal de inspección. |
| | Autoridad | Inspector en jefe de escuelas | Básicamente, reproduce las funciones del Inspector en Jefe de Escuelas del nivel central, pero para la zona. Funciona como vínculo entre el Ministro, los distritos y otras instituciones. Establece los listados de antigüedad docente de la zona; organiza seminarios y reuniones en el nivel nacional, zonal y distrital; debe visitar escuelas y distritos ²⁴ . |
| Nivel Local | Organización | Distrital | Hay 113 oficinas distritales a las cuales reportan las escuelas. |
| | Autoridad | Inspector en Jefe del distrito | En la descripción de las tareas se reproduce la mayoría de las anteriores; además se incluye la recolección y el análisis de información estadística del distrito. Está a cargo de los Inspectores de escuelas primarias (PSI) que son los principales actor de la supervisión. |
| | | Coordinador de Educación del <i>ward</i> ²⁵ | No constituye un nivel de supervisión específica, pero el Coordinador de Educación del <i>ward</i> coordina las escuelas y brinda apoyo. No es una instancia formal de supervisión. |

FUENTE: elaboración propia, a partir de información de De Grauwe (2001) y del sitio web <http://www.moe.go.tz>

²² En un apartado especial se añaden consideraciones sobre la especificidad de la supervisión en Zanzíbar.

²³ http://www.moe.go.tz/inspectors/roles_respons.html

²⁴ Id.

²⁵ El *ward* es un agrupamiento de escuelas, parte de una estrategia para acercar apoyo al nivel escolar.

No existe una figura específica de *asesor docente*; sí se cuenta con *centros de recursos docentes*, con funciones de asesoramiento y mejoramiento de los docentes, pero el personal de estos centros no se acerca a las escuelas sino que organiza los cursos residenciales en servicio.

Según los indicadores estadísticos incluidos por De Grauwe (2001), la dimensión del servicio de supervisión era, para el año 2001, de 428 inspectores de primaria, para 11.151 escuelas primarias con 105.916 docentes. Por lo tanto, la tasa de escuelas/supervisor llega a 26, mientras que la tasa de docentes/supervisor supera los 247.

La inspección es entendida principalmente como:

- Controlar a los alumnos: ver que están matriculados apropiadamente, que asisten regularmente y se comportan correctamente.
- Asegurar que las familias y comunidades contribuyen con el desarrollo de la escuela.
- Asegurar que la escuela tenga suficientes recursos materiales.
- Ayudar a los directivos a mejorar el bienestar de los docentes y alumnos en la escuela.
- Asesorar a los directivos y a la autoridad local sobre cuestiones relativas a la gestión y conducción de la escuela.
- Planificar el desarrollo general de la escuela.

En Tanzania los inspectores en jefe evalúan a los inspectores de escuelas primarias (PSI) sobre la base del número de escuelas inspeccionadas y el número de talleres y seminarios a los que asistieron. Con esto se preparan informes confidenciales usados para propósitos de promoción.

Los agentes del sistema de inspección

Uno de los problemas señalados por De Grauwe (2001) es la exigente descripción de la tarea. Los agentes cumplen funciones de inspección o control y de apoyo. Sin embargo, se está prestando una creciente atención a las tareas de apoyo directo a las escuelas a través de los centros de recursos: los deberes del Inspector de Escuela Primaria (PSI), que es el principal agente de la inspección *en campo*, son (IIPE - UNESCO, 2007b – Módulo 2):

- Supervisar la implementación de políticas y regulaciones gubernamentales
- Supervisar a todos los docentes en período de prueba.
- Asegurar la implementación efectiva del *curriculum* escolar.
- Dar apoyo cuando y donde sea apropiado, mantener reuniones con el personal de las escuelas y los comités, para apoyar los centros de recursos docentes.
- Supervisar y monitorear a los coordinadores de educación de los *ward*, incluyendo cuestiones económicas y financieras.
- Tratar con cualquier docente que sea “débil”.
- Mantener contacto con colegas y coordinadores de educación de los *ward*.

Además de esas funciones, los inspectores de escuelas primarias son miembros de los equipos que definen los contenidos curriculares y están involucrados en elaborar y corregir exámenes. Su participación en la toma de decisiones sobre la capacitación pre y en servicio es informal, ofrecen asesoramiento a partir de las visitas a escuelas y a los centros de recursos docentes. La carga de trabajo, sin embargo, hace que estas participaciones estén minimizadas.

Los DEO (Oficiales de Educación de Distrito) tienen como tareas:

- Actuar como asesores de la autoridad distrital en la interpretación de la Ley de Educación y la política educativa.
- Realizar seguimiento del desarrollo y administración de todas las escuelas primarias del distrito.
- Realizar el seguimiento de los planes de educación del distrito.
- Proveer a las escuelas de los recursos materiales y docentes y asegurar la infraestructura.
- Manejar los subsidios para educación.
- Actuar como Secretario del Comité de Educación y Cultura del Concejo Distrital.

El trabajo de los inspectores

Según De Grauwe (2001), parecería que la regla en Tanzania es que, para visitas completas, se transmite información uno o dos meses antes, mientras que para visitas de cortesía alcanza con mensajes orales. La práctica, sin embargo, es distinta: a la mayoría no se les avisa.

Las escuelas deben preparar la documentación; los docentes tener sus archivos en orden, ya que se leerá el plan de acción de la escuela. Los supervisores se preparan con el informe de inspección anterior y los informes mensuales de las escuelas.

Si bien no hay normas formales, los inspectores calculan que deben inspeccionar alrededor de 10 escuelas al año (De Grauwe, 2001).

Una visita de inspección completa insume 8 horas a un equipo con cuatro inspectores en promedio, distribuidas en general según el siguiente listado:

- Inspección docente: 3 horas, dos inspectores en promedio
- Visita de asesoramiento a docentes: 3 horas , 1 inspector en promedio
- Visita de seguimiento: 3 horas, 1 inspector en promedio
- Visita de cortesía: 1 hora, 5 inspectores en promedio.

Una visita típica consiste en:

- Discusión con el director
- Reunión con los docentes
- Visitas a clases
- Inspección de las instalaciones

- Discusión con los docentes cuyas clases fueron visitadas
- Discusión con todo el plantel docente

Se elaboran informes, que antes de finalizarlos son discutidos informalmente al final de la visita con los directivos y docentes involucrados; en la oficina, se discuten los informes entre colegas y con el superior. Deben ser enviados a las juntas, con las que a veces también se discuten.

Se reconocen múltiples problemas:

- De distancia entre las oficinas y las escuelas; el transporte y la estadía en los lugares se transforman en problemas de peso para la gestión de estos servicios²⁶. Una forma de abordarlos fue localizar las oficinas cerca de las escuelas creando niveles administrativos adicionales.
- Las condiciones de trabajo son muy pobres. No tienen oficinas apropiadas; en algunos casos, los han desalojado por falta de pago... Insuficiente equipamiento y recursos de secretaría (computadoras, ficheros, archivos, etc.). Inadecuada provisión de viáticos.

Todo esto parece ser la principal razón por la cual entre 1992 y 1995 fue subiendo el porcentaje de escuelas que no habían sido supervisadas (de 75% en 1992 al 90% en 1995), asunto que resulta preocupante dada la pretensión de cobertura universal.

De Grauwe menciona que el personal docente encuentra la inspección insuficiente e inefectiva, por la falta de visitas de seguimiento, el hecho de que los supervisores no son exitosos para resolver problemas prácticos (como la falta de equipamiento) y el hecho de que cuentan con los coordinadores de educación del *ward*, que pocas veces tienen el conocimiento y la autoridad para corregir los problemas. Los supervisores reconocen que las visitas de seguimiento son escasas pero culpan a las restricciones financieras. Asimismo, los docentes se quejan del tipo de comentarios que formulan los inspectores, que tienden a ser más desmoralizantes que alentadores.

Las condiciones de reclutamiento y demás condiciones laborales de los supervisores parecen estar en la base de esa impronta.

- No están claros los criterios para la selección de candidatos. De acuerdo con De Grauwe, no siempre se consulta a los candidatos sobre si están interesados en el puesto de inspector. Esta situación implica el riesgo de favoritismo y consecuentemente de la designación de los candidatos menos competentes y motivados. En el distrito de Muheza se implementaron algunas medidas de mejora (publicitar los puestos vacantes, etc.).
- En 1997 la calificación mínima de los supervisores iba desde el nivel O (escuela secundaria) al diploma. Las cifras hacia 2001 (De Grauwe) muestran que, de los 428 Inspectores de escuelas primarias, 310 tienen "nivel 0" (titulación de nivel medio), 2 "nivel A"²⁷, 114 Diploma²⁸, uno Diploma avanzado, y uno primer grado universitario.

²⁶ Por ejemplo, se menciona la falta de transporte que obliga a algunos supervisores a usar bicicleta o ir caminando (De Grauwe, 2001).

²⁷ Corresponde a la formación como maestro de nivel primario.

- Se mencionan criterios no estandarizados para el reclutamiento (De Grauwe, 2001): un mínimo de 5 años de experiencia docente, mínimo de calificación de nivel A, buen desempeño como docente. De Grauwe anticipa algún problema en el futuro respecto de congeniar las calificaciones académicas con la experiencia escolar.
- Una particularidad es que los inspectores están en el mismo escalafón que los docentes; esto significa que no hay diferencias en las condiciones del servicio, estructura salarial ni otros beneficios. También implica que algunos docentes pueden tener más calificaciones que los inspectores. (IIPE - UNESCO, 2007d – Módulo 4).

En lo relativo a la formación y capacitación para la función, los recién designados deben seguir un curso de inducción de tres meses y ser supervisados en un período de prueba de seis meses. Sin embargo, debido a la insuficiencia de fondos, no se ha dado esa formación sistemática y su frecuencia decayó dramáticamente durante los últimos años. Por otro lado, el período de prueba no está bien supervisado por falta de criterios de valoración. Los cursos de capacitación en servicio han sido sumamente escasos.

Asimismo, se han elaborado pocos instrumentos para el apoyo a la tarea: un Manual del Inspector y formularios de informes. Hay un código de conducta para todo el personal, incluyendo docentes.

La especificidad de la inspección en Zanzíbar

En Zanzíbar, con una realidad geográfica muy diferente²⁹, el sistema de inspección se organiza de modo bastante distinto:

- Por un lado, no existe más que un nivel de la administración; por lo tanto, los supervisores de primaria y secundaria pertenecen al mismo servicio, con base en el nivel central, en el Ministerio de Educación. La División de Inspección forma parte del Departamento de Servicios Profesionales y su Director es el Inspector en Jefe, seguido en jerarquía por Coordinadores. Ellos organizan el trabajo de los inspectores de primaria y secundaria y de los asesores de docentes.
- Los inspectores de primaria son los responsables para los distritos particulares, pero están basados en el ministerio central.
- Existe, además, una figura de *asesor docente*.
- Los agentes tienen poderes de asesoramiento más que ejecutivos, actuando en la supervisión tanto de escuelas públicas como privadas y su trabajo tiene descripciones bastante específicas, como lo expresan sus designaciones:

²⁸ Corresponde a la formación como profesor de secundaria.

²⁹ En total, entre las islas de Zanzíbar y Pemba, más otras aún más pequeñas, la población asciende a 750.000 habitantes y la superficie a menos de 2.000 km², mientras Tanzania Continental cubre una superficie de 945087 km².

- Inspectores de primaria, Inspectores de secundaria;
 - Inspectores de estudios religiosos y arábigos.
 - inspectores de trabajo joven (*Junior Work Inspectors*, para *junior classes*).
 - Inspectores de directivos.
- La carga de trabajo en Zanzíbar es menor que en Tanzania Continental; sostiene una tasa de 14 escuelas por inspector de primaria con 64 docentes por inspector.
 - En Zanzíbar los salarios de los supervisores se basan en la calificación y la experiencia laboral. No hay incentivos financieros de acuerdo con el nivel de responsabilidad y rendimiento, y sus salarios se comparan con los de otros servidores públicos. Los supervisores no tienen fuentes adicionales de ingreso. No se les da viáticos, lo que no es un problema por ser una pequeña isla.

No obstante, también comparte algunas características con Tanzania Continental:

- Los inspectores también están involucrados en la capacitación docente y el desarrollo curricular. Organizan capacitación en servicio y, como parte del Departamento de Servicios Profesionales, algunas veces conducen seminarios pre-servicio. También participan en la preparación de manuales escolares. No están involucrados en investigación pedagógica ni en exámenes.
- En Zanzíbar tampoco está actualizado el equipamiento de oficina; el transporte es poco formal, etc., pero todo es menos grave, como se señaló, por las dimensiones.

Logros y desafíos pendientes

En Tanzania, la falta de recursos tiene múltiples implicaciones y es un factor que claramente diferencia a éste de los otros casos presentados:

- El número de supervisores no es suficiente para las escuelas y los docentes.
- La tasa escuelas/supervisor y docentes/supervisor es muy alta. La carga de trabajo se vuelve difícil de manejar combinada con la carencia de recursos financieros y materiales. Las oficinas de los supervisores son las que más sufren y algunas se han vuelto casi fantasmales.

Los problemas de administración se dan en muchas áreas:

- selección y reclutamiento del personal (especialmente en el nivel secundario),
- capacitación, conformada por cursos *ad hoc* y no por un programa general o integrado de desarrollo profesional,
- desarrollo de carrera: para la mayoría de los supervisores, el puesto presente es la culminación de su carrera, una recompensa por muchos años de servicio en las escuelas, con el riesgo consecuente de convertir a la supervisión en un cuerpo conservador, con poca motivación para innovar y buscar nuevos desafíos,
- ausencia de incentivos, apoyo y evaluación.

Para el año 2001, se habían iniciado intentos de mejorar la situación, sin que sea posible contar con evaluaciones que den cuenta del suceso de tales intentos.

3. Inglaterra

El sistema inglés puede encuadrarse dentro del modelo que De Grauwe y Carron denominan *de control central*, en el que la Inspección es el dispositivo principal. Al igual que en otros países, la posición radical asumida en relación con la autonomía de la escuela está cediendo paso a un enfoque más equilibrado tendiendo a un modelo mixto (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7).

Una particularidad importante de este caso es la tradición del cuerpo de Inspectores, *Her Majesty's Inspectorate* (HMI), arraigada en una larga historia desde su fundación en 1834, y que llegó a convertirse en un modelo para muchos países en desarrollo.

Contexto y antecedentes

Entre 1870 y 1944 se creó en Inglaterra un sistema educativo de masas y, durante este período, se produjo asimismo un cambio de poder: el paso del control por parte de la Iglesia al control por parte del Estado –en el que el poder del «Estado» era una mezcla de poderes de las autoridades locales y centrales. La forma un tanto imprecisa pero normal de describir este patrón de poder del Estado en la educación se reflejó en la expresión «un sistema nacional, una administración local» (Cowen, en Prats y Raventós, 2005).

A partir de 1944, el énfasis puesto anteriormente en la educación elemental masiva como proyecto de estado, cambió hacia la enseñanza secundaria. La ideología de este proyecto, especialmente después de 1944, quedaba recogida en la expresión *igualdad de oportunidades educativas*, y el proyecto político pretendía satisfacer –y alentar– la demanda social de igualdad de acceso a la educación.

El enfoque de base de ese proyecto de estado mutó radicalmente en las últimas décadas y, de acuerdo con Cowen (en Prats y Raventós, 2005), el principio político troncal dejó de ser la igualdad de oportunidades y la cohesión social; ahora se basa en la competencia económica. Esto se refleja en dos cambios en las formas de financiación de las escuelas, que contribuyeron a variar también la política de administración de las escuelas y su regulación:

- Las escuelas mantenidas por las Autoridades Educativas Locales³⁰ (que anteriormente se habían llamado *Maintained Schools*) pasaron a ser Escuelas de Gestión Local (que se representa con las siglas LMS) y su cuerpo rector electivo, constituido por padres, personas procedentes de la comunidad local con algunos maestros y algunos miembros (*governors*) nombrados por la LEA.

³⁰ En Inglaterra, el equivalente del Ministerio de Educación es el *Department for Education and Skills* (DfES). El DfES dirige este sistema junto con las Autoridades Educativas Locales (LEA).

- Ese cuerpo rector tiene autonomía para gestionar sus propios presupuestos y financiación y la dotación de personal, que normalmente es el elemento más costoso del presupuesto escolar, incluyendo contrataciones y despidos.

Ambos cambios desplazaron la ubicación del poder de decisiones: el poder de las autoridades locales sobre las escuelas disminuyó y el potencial de aparición de un «mercado educativo» aumentó al desplazar el control a las unidades que competirían en ese mercado, las escuelas.

De este modo, se aumentó la independencia de las escuelas individuales en relación con el control de la autoridad local. Las LMS significaron que el 80% del dinero público concedido a la escolarización tenía que pasar directamente desde las LEA a los directores de escuela y entidades rectoras de las escuelas estatales individuales, las financiadas con dinero procedente del Estado. O sea que estas escuelas se convertían en entidades mucho más independientes económicamente, aunque una escuela tuviera que sobrevivir atrayendo al número suficiente de alumnos, normalmente haciendo su propio *marketing* y mejorando para ello su posición en los exámenes nacionales de rendimiento de los alumnos.

Asimismo, es importante considerar el contexto de crisis económica y de fuerte crítica al servicio público —en particular al sistema de educación pública— que se verificaba hacia fines de la década de los años '80. El sistema de inspección también fue criticado, acusado de caracterizarse por una burocracia ineficiente, con un impacto irrisorio en el mejoramiento de la escuela y un cuerpo de inspectores conservador e individualista. Estas críticas provocaron una profunda reestructuración de la inspección. La construcción de un nuevo sistema de inspección, a partir de la Ley de Reforma Educativa de 1988, estuvo ligada intrínsecamente a esta reforma más global del servicio público y de la administración del sistema educativo.

A partir de la reforma de 1988 y la consecuente creación en 1992 de la Oficina de Estándares de Educación (OFSTED, *Office for Standards in Education*), el cuerpo de inspectores (HMI) ha visto modificado fuertemente su estilo de inspección. Las funciones de control y apoyo están separadas: a la inspección externa se le asigna el control; el apoyo queda asignado básicamente en el nivel de la propia escuela.

Esta división fue tan tajante que, desde la reforma de 1992, se prohibió que alguien que haya tenido una relación profesional estrecha con la escuela participe en una inspección de la OFSTED, cuyo equipo es quien controla pero no apoya, en las visitas que se realizan una vez cada algunos años. Se instruía al equipo de inspección de la OFSTED para que no se comprometiera en ningún tipo de asesoramiento durante sus visitas³¹. Esto muestra claramente que el nuevo sistema introducido en 1992 representó un cambio en el enfoque desde apoyar a las escuelas hacia controlar sus resultados. Esto se dio junto con una reducción de los recursos disponibles para las autoridades locales, que controlaban y apoyaban al mismo tiempo. Se puede

³¹ Esto ha sido relajado un poco; De Grauwe menciona que OFSTED actualmente está pidiendo a los equipos de inspección que no se limiten a controlar sino que den algún *feedback* y asesoramiento a los docentes que observan. (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7)

vincular el énfasis creciente en la responsabilización con una tendencia hacia el control en la inspección a la escuela.

Tabla 6. Datos estadísticos básicos del sistema educativo inglés.

| | |
|---|--------|
| Edades en los que la educación es obligatoria | 5-16 |
| Población total (en miles) | 60.512 |
| Población en edad escolar primaria 7-13 años (en miles) para el año 2005 | 4.293 |
| Alumnos matriculados en la enseñanza primaria (en miles) para el año 2006 | 4.518 |
| Tasa bruta de escolarización primaria | 105 |
| Tasa neta de escolarización primaria | 98 |
| Personal docente nivel primario (en miles) para el año 2006 | 250 |

Elaboración propia. Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009 - Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. París, UNESCO

La organización del actual sistema de inspección

En abril de 2007, la Ley de Educación e Inspección (*Education and Inspections Act*) reformó el sistema y la nueva OFSTED (ahora *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*) ha visto ampliadas sus funciones, que actualmente son las siguientes:

- Promover el mejoramiento del servicio.
- Asegurar la focalización de los servicios en los intereses de sus usuarios.
- Comprobar que los servicios sean eficientes, efectivos y promover el uso óptimo de los recursos.

Se busca elevar las expectativas y contribuir a un logro a largo plazo de estándares ambiciosos y mejores oportunidades para los usuarios del servicio. Se intenta volver a vincular el bienestar educativo, económico y social con el éxito nacional.

La conducción de la OFSTED está compuesta de distintos estamentos:

- El HMCI (*Her Majesty's Chief Inspector*), responsable de los servicios de inspección y regulación de la OFSTED y de los informes anuales sobre calidad de la educación, servicios a la infancia y aptitudes en Inglaterra. Tiene responsabilidad general sobre la organización, la gestión y el personal de la OFSTED. Es el Oficial Responsable y rinde cuentas ante el Parlamento.
- Una Junta Ejecutiva que constituye el apoyo organizativo a HMCI.
- Una Junta No Ejecutiva³², conformada por nueve miembros³³ y responsable de señalar las estrategias prioritarias y los objetivos del organismo, así como asegurar la actuación efectiva y eficiente de la OFSTED. Se espera que la Junta No Ejecutiva promueva el mejoramiento, el desarrollo de un enfoque centrado en el usuario y el uso efectivo y eficiente de los recursos en los servicios que la OFSTED inspecciona y regula. Asimismo, también debe velar por la seguridad, los derechos y el bienestar de la infancia y la satisfacción de los niños.

La inspección cubre todos los aspectos del funcionamiento escolar, desde la administración financiera hasta las prácticas pedagógicas. El listado de la OFSTED para la auditoría de escuelas cubre las siguientes áreas:

1. La calidad de la educación brindada por la escuela.
2. Los estándares educacionales logrados en la escuela.
3. Si los recursos financieros disponibles para la escuela son administrados eficientemente.
4. El desarrollo espiritual, moral, social y cultural de los alumnos en la escuela.

Estos cuatro elementos son claramente visibles en los títulos principales de los informes de inspección de la OFSTED que giran en torno a las cuestiones que se resumen a continuación.

³² *The non-Executive Board.*

³³ Incluyen a un Decano y el HMCI, Jefe de Inspectores de *Her Majesty's Inspectorate*, designados por la Secretaría de Estado para la Niñez, las escuelas y familias.

Tabla 7. Informes de inspección de OFSTED. Títulos principales.

| |
|---|
| Introducción: información básica sobre la escuela, matrícula y áreas que cubre, datos e indicadores de la escuela |
| Principales hallazgos y cuestiones claves para la acción |
| Estándares y calidad: estándares de logros, calidad de aprendizaje |
| Eficiencia de la escuela |
| Desarrollo personal y comportamiento de los alumnos: espiritual, moral, social, cultural, asistencia |
| Contenidos del <i>curriculum</i> y otras cuestiones curriculares |
| Factores contribuyentes: calidad de enseñanza, evaluación, clasificación e informes, calidad y alcance del <i>curriculum</i> , provisión de igualdad de oportunidades para las NEE, gestión y administración, personal docente y no docente, recursos para el aprendizaje, acomodación, bienestar y guía de los alumnos, relaciones con las familias, agencias y otras instituciones |

FUENTE: IPE- UNESCO 2007g – Módulo 2.

En relación con el seguimiento, se requiere que el equipo de inspección discuta los resultados de la evaluación con los directores, *staff* y gobiernos. Las evaluaciones se relacionan con la formulación de un plan de acción, que las escuelas tienen que elaborar en los siguientes cuarenta días, para atender a los problemas y recomendaciones señalados en el informe de inspección.

La OFSTED ha venido produciendo también un Informe Anual integral sobre el sistema escolar desde su establecimiento en 1992. Este informe, presentado ante el Parlamento cada año por el Secretario de Estado para la Educación, está basado en las evidencias recolectadas por las inspecciones realizadas anualmente por los equipos de inspección y por HMI (*Her Majesty's Inspectorate*). Además de ese informe anual, la OFSTED también produce otros informes sobre tópicos específicos. Tras una primera instancia en que se difunde a la comunidad escolar local, estos informes se ponen a disposición del público en general, y se encuentran en el sitio *web* oficial³⁴.

³⁴ <http://www.ofsted.gov.uk/>

Los agentes del sistema de inspección

Las inspecciones son desarrolladas exclusivamente por los equipos de inspectores contratados, que visitan las escuelas cada tres años en promedio (aunque se aumenta la frecuencia en los casos de escuelas con problemas) (Montt Leiva, 2008). Hay dos categorías de inspectores:

- inspectores acreditados por la OFSTED denominados —*additional inspectors* o *inspectores adicionales*—, que son los únicos que pueden formar parte de los equipos,
- inspectores registrados, que son los únicos que pueden conducir equipos de inspección.

Los primeros trabajan para contratistas que se presentan a concurso para concesionar la inspección a escuelas; los segundos trabajan bajo dependencia de OFSTED³⁵, que tiene un listado de 1.176 inspectores registrados y 7.083 inspectores acreditados para trabajar en equipos. (IIPE - UNESCO, 2007d – Módulo 4).

Para llegar a ser un inspector registrado, se requiere haber sido anteriormente inspector acreditado y reunir estándares especiales de conducción y monitoreo del trabajo en equipo. La registración es renovable cada tres años pero puede darse por terminada previamente en caso de rendimiento insatisfactorio.

El trabajo de los inspectores

Las inspecciones son realizadas, como ya se señaló, en equipos. Típicamente, un equipo de dos inspectores realiza una inspección completa de una pequeña escuela primaria insumiendo tres días, mientras que una escuela secundaria grande podría movilizar doce inspectores durante quince días, sin incluir el tiempo previo adicional dedicado a la planificación y el posterior para el informe.

Es una práctica común la preparación extensa en la escuela para la visita de inspección. El inspector que lidera el equipo debe contactarse con la escuela de antemano y hacer una visita inicial para ayudar a la escuela a prepararse para la inspección. Los directores deben completar formularios especiales —como los estipulados en el manual de inspección— para comunicar con mucho detalle la información de la escuela al equipo de inspección, de modo de proveer una buena base sobre todos los aspectos a inspeccionar.

Existe un equipo completo y útil de instrumentos para el apoyo a las tareas de inspección³⁶. La OFSTED produjo un “marco para la inspección de escuelas” y consecuentemente un manual completo para la inspección (del cual el marco constituye su primera sección). El manual da una guía detallada sobre cómo proceder en las visitas de inspección, incluyendo prototipos de cuestionarios y otros instrumentos de recolección de datos para ser administrados. Copias del

³⁵ <http://www.ofsted.gov.uk/Ofsted-home/About-us/Working-for-Ofsted/How-to-become-an-Additional-Inspector-for-school-inspection>

³⁶ Disponible en el sitio web oficial de la OFSTED, www.ofsted.gov.uk

marco están disponibles para las escuelas y el público en general puede acceder al manual. Esto ha ayudado a hacer el proceso de inspección más efectivo de diferentes maneras: por un lado, permite a las escuelas prepararse mejor para la visita de inspección y entender mejor sus objetivos y procedimientos; por otro lado, puede ser usado por las escuelas para comenzar por sí mismas una evaluación interna. Algunos autores consideran, por lo tanto, que hacer públicos los métodos de inspección ha contribuido fuertemente al mejoramiento de la escuela.

En Inglaterra, la OFSTED ha desarrollado una base de datos prácticamente única, a partir de los informes de inspección a las escuelas. Parte de esta base de datos se publica anualmente en el Informe PANDA primario (*Performance and Assessment*). Es una herramienta de inspección diseñada para proveer puntos de discusión para la inspección. También puede usarse como herramienta administrativa para la autoevaluación escolar. Provee la siguiente información básica:

- Resultados escolares sobre dos *stages* (fases o etapas) durante la educación primaria³⁷.
- El porcentaje de alumnos que alcanzan el mínimo en los dos *stages*.
- El promedio de rendimiento de todos los alumnos en el grupo que rinde el examen.

Además, para permitir que el usuario interprete los resultados, éstos son comparados con tres categorías de referencia: promedios nacionales; promedios para escuelas similares en cuanto a la "*free school meal eligibility*" (elegibilidad para recibir alimentación gratuitos); promedios para un segundo grupo de escuelas similares (aquellas con similar nivel previo de logros).

La base de datos también contiene datos de valor adicional, para comparar el progreso relativo logrado por alumnos en las escuelas entre fase 1 y fase 2 con el progreso logrado por los alumnos a nivel nacional y por alumnos de escuelas similares.

Se procesa además mucha otra información relevante, incluyendo movilidad de los alumnos, porcentaje de alumnos cuya lengua materna no es el inglés y porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales. En el informe de 2003, había un énfasis mayor en el rendimiento a lo largo del tiempo en respuesta a las escuelas y a los inspectores que requerían datos históricos para ayudarlos a realizar análisis de tendencia.

Luego de la inspección, las escuelas deben realizar, en un término máximo de cuarenta días hábiles, planes de acción para resolver los problemas señalados. El énfasis sobre la publicidad de la información también se verifica respecto a este plan, que debe repartirse a las familias.

El resultado práctico del requerimiento de que la escuela produzca un plan de acción es que se provee a los gobernantes y administradores principales de una agenda de problemas claves a

³⁷El *curriculum* define 5 etapas (*stages*) para las *maintained schools* abarcando las edades de 3 a 16 años: *Foundation Stage* entre los 3 y 5 años, *Key Stage 1* entre los 5 y 7 años, *Key Stage 2* entre los 7 y 11 años, *Key Stage 3* entre los 11 y 14 años, *Key Stage 4* entre los 14 y 16 años. El 1 y el 2 constituyen la etapa de la educación primaria.

través de un conjunto de juicios objetivos basados en evidencia (OFSTED, citado en IPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5).

Las escuelas más confiadas y hábiles aprovechan las inspecciones completamente, usándolas como una forma valiosa de consulta. Sin embargo, las evaluaciones de las primeras visitas de inspección después de la reforma mostraron que, con el incremento de la presión con un seguimiento bien estructurado y planeado, continúa la insatisfacción, tanto al nivel de la escuela cuanto del sistema. En alrededor de la mitad de las escuelas, el *staff* se mostró decepcionado de que no hubiera mayor oportunidad de discusión con los inspectores después de las clases y deploraron, en particular, la falta de diálogo profesional entre docentes e inspectores.

Las consecuencias ligadas a los resultados de los dispositivos de rendimiento de cuentas, así como de las inspecciones, pueden ser positivas (recompensas) o negativas (sanciones). Podemos situar entre los incentivos negativos el hecho de que, en Inglaterra, los profesores menos eficaces muy pocas veces se quedan en su centro si no mejoran (Wragg, 1999, citado en Meuret, 2004): se jubilan, los despiden, o, raras veces, cambian de colegio. En cuanto a los colegios, se repite la inspección en aquellos centros que la OFSTED considera por debajo del mínimo admitido y, en caso de confirmarse el primer juicio, entran en un proceso (*Fresh start*) según el cual el colegio queda bajo la tutela de la LEA y está obligado a aplicar un plan de redireccionamiento bajo la supervisión continua de los Inspectores y la dirección de un nuevo director en aproximadamente la mitad de los casos. A finales de 1996, de los 90 centros que han pasado por este dispositivo desde el año 1993, se cerraron 12, 14 lograron alcanzar la mejora deseada y 63 progresaron pero no lo bastante como para retirarles el dispositivo (Stolly Myers, 1997, citados en Meuret, 2004).

En el marco de la estrategia que impone una dinámica de competencia entre las escuelas, existe un último resorte del sistema para presionar a los cuerpos de gobierno: éstos pueden ser disueltos y reemplazados temporariamente por un agente o una agencia de la autoridad de control. Puede cerrarse una escuela si no mejora después de dos años. Esto ocurrió con 28 escuelas entre 1999-2000 y 2002-2003.³⁸

Logros y desafíos pendientes

El sistema de inspección inglés está sumamente desarrollado y es objeto de permanentes mejoras por parte de las autoridades educativas inglesas.

Presenta debilidades propias de los modelos de control central: aparecen expresadas fundamentalmente en las quejas de muchos docentes en Inglaterra que señalan el estrés generado por la inspección (Riley y Rowles, 1997, citado en Meuret, 2004) y que el estímulo al mejoramiento está lejos de ser suficiente si sólo se acompaña de recomendaciones pero sin

³⁸ Según información oral obtenida de OFSTED, referida por De Grauwe en IPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5, página 26.

ayuda para el proceso de renovación. Por supuesto, las escuelas exitosas sufren menos la falta de apoyo. El cambio producido por la Ley de Educación e Inspección de 2007, comentado previamente, se orienta a lograr un nuevo equilibrio en este sentido.

No se ha logrado evidenciar que los planes de desarrollo que se preparan resulten una garantía de la implementación de las recomendaciones de los inspectores. Según alguna investigación sobre una pequeña muestra al azar de escuelas, cerca de un año después de las inspecciones, puede decirse que sólo un tercio de las recomendaciones han sido sustancialmente implementadas (IIPE- UNESCO, 2007e – Módulo 5, página 25).

Esos mismos resultados parecen indicar que algunos tipos de recomendaciones son más factibles de implementar que otras; por ejemplo, aquellas relativas a los procedimientos de administración/gestión y sobre la producción de documentación escolar. En contraste, las que conciernen a cuestiones de evaluación, desarrollo curricular, enseñanza y aprendizaje, aparecen sólo parcialmente implementadas.

Las recomendaciones que implican asumir cambios en las prácticas de los docentes están entre las más difíciles de cumplir en el corto plazo. Esa falta de implementación se relaciona al menos en parte con la escasez de apoyo profesional dado a las escuelas. Los servicios de apoyo, que fueron provistos mayormente por las autoridades locales, han sufrido bajo estas mismas reformas. En otras palabras, el proceso completo de reforma “ha probado un excelente marco para identificar las debilidades de una escuela, pero no ha aportado ningún detalle sobre cómo corregirlas” (IIPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5, página 26).

Es importante señalar también que una estrategia de *tercerización* del servicio, como en el caso de los inspectores acreditados, que son contratados por agencias externas, puede acarrear problemas que no compensen las ventajas. Si bien puede ayudar a desburocratizar la perspectiva de la escuela desde los órganos de gobierno y hacer más eficiente la administración en términos de costos económicos, puede también implicar un riesgo de ajenidad respecto de las características idiosincráticas de las instituciones que debe evaluarse. El caso inglés, con la carga histórica y las positivas condiciones con que cuenta, informa igualmente sobre la búsqueda de estrategias combinadas y alternativas.

4. Chile

El sistema de supervisión chileno resulta de interés por distintas razones, principalmente porque muestra un esfuerzo sostenido en la búsqueda de respuestas a problemas sistemáticamente diagnosticados en las últimas décadas y porque constituye un ejemplo de que el cambio en el rol y la imagen del supervisor será más fácil cuando forma parte de una reforma política y administrativa más amplia.

El sistema chileno puede caracterizarse, por un lado, como una consecuencia de la tendencia más general a una sociedad de *libre mercado*, pero sin resignar las cuestiones esenciales del

modelo de control estatal. Por otro lado, de acuerdo con el modo de organización del sistema, De Grauwe y Carron lo señalan como un ejemplo del modelo de *estructura de apoyo cercana a la escuela* (IIPE - UNESCO, 2007a y g – Módulos 1 y 7).

Habiendo tomado una posición radical a favor de la autonomía de las escuelas, Chile reconoce la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio entre apoyo y control (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7).

Contexto y antecedentes

El sistema escolar chileno se caracteriza por su organización descentralizada, donde la administración de establecimientos educacionales se realiza por personas o instituciones municipales y particulares denominadas ‘sostenedores’, que tienen ante el Estado la responsabilidad de mantener en funcionamiento el establecimiento educacional. Éste es un modelo de gestión del sistema educativo, iniciado en la década de los años '80 por el gobierno militar, que representa un cambio respecto del modelo histórico.

Actualmente, el sistema está conformado por establecimientos subvencionados (municipales y particulares), particulares pagados y corporaciones de administración delegada. Todos estos atienden a alumnos de los niveles de *Educación Parvularia* (hasta 6 años, no obligatoria), *Enseñanza Básica* (obligatoria, ocho grados desde los 6-7 a los 13-14 años de edad) y *Enseñanza Media* (obligatoria desde la Ley N°18962 Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990, entre 13-14 y 17-19 años de edad³⁹). El Estado aporta un monto de dinero por alumno que asiste a clases en términos de subvención para el financiamiento de todos los establecimientos municipales y particulares según el porcentaje de aporte que estos últimos reciben de los apoderados de los alumnos. Los contenidos de la educación se determinan a nivel central (Coordinación Nacional de Supervisión/División de Educación General, 2006).

El régimen autoritario de Pinochet había introducido una serie de reformas que llevaron a un sistema más *eficiente* pero caracterizado por profundas desigualdades. Para el gobierno democrático iniciado en 1990, atender estas desigualdades fue una prioridad. La educación juega un rol clave: desde ser una creadora o reproductora de desigualdades puede pasar a ser un instrumento para mayor igualdad. La inspección escolar, la cual había sido un agente de control del estado durante el régimen militar, se transformó en diversos modos: su denominación cambió desde “inspección” a “supervisión técnico-pedagógica” y su rol se volvió hacia el apoyo a las escuelas que enfrentan circunstancias desafiantes. Como tal, forma parte de un programa compensatorio más amplio que la provisión de recursos para asistir a las escuelas pobres (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7).

³⁹ Posee ciclo común de dos años, y dos modalidades posteriores: humanístico-científica con un total de cuatro años y técnico-profesional, de cuatro o cinco años en total de acuerdo con la especialidad.

El actual sistema de supervisión chileno se crea a inicios de la década del 80, con una doble finalidad: proporcionar apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos que lo soliciten y realizar inspecciones y control de subvenciones en los establecimientos educacionales subvencionados, previniendo el cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento del sistema educacional. Para estos efectos se crearon 40 Direcciones Provinciales de Educación, distribuidas a lo largo del país, estructuradas sobre la base de dos unidades principales:

- Unidad de supervisión educacional, responsable del apoyo técnico pedagógico a escuelas y liceos de cada jurisdicción.
- Unidad de inspección de subvenciones, a cargo de la función de inspección y control de las subvenciones estatales. Su labor consiste en fiscalizar el registro de matrícula, la utilización de libros de clases, requisitos de edad, escolaridad o estudios establecidos por ley.

Un segundo período para el sistema de supervisión coincide con la puesta en marcha de los programas de mejoramiento de la educación a comienzos de la década de los 90. En 1992 la supervisión fue definida como un “proceso de apoyo externo a la unidad educativa, de carácter especializado, capaz de aportar al mejoramiento de los procesos técnico pedagógicos que se dan al interior de la misma” (Coordinación Nacional de Supervisión/División de Educación General, 2006, página 14). Las funciones de supervisión definidas en este período son diversas, entre ellas destacan:

- Asesorar en el desarrollo de proyectos educativos.
- Apoyar al personal docente en el diseño de estrategias de enseñanza.
- Promover instancias de encuentro en los establecimientos.
- Fomentar el análisis de las formas de evaluación del aprendizaje.
- Promover la relación entre escuela y comunidad.
- Apoyar al cuerpo directivo en materias de administración escolar.
- Estimular el desarrollo de instancias de participación en las escuelas.

Tabla 8. Datos estadísticos básicos del sistema educativo chileno.

| | |
|--|--------|
| Edades en los que la educación es obligatoria | 6-13 |
| Población total (en miles) | 16.465 |
| Población en edad escolar primaria 7-13 años (en miles) para el año 2005 | 1.624 |
| Alumnos matriculados en la enseñanza primaria (en miles) para el año 2006 | 1.695 |
| Tasa bruta de escolarización primaria | 104 |
| Tasa de repetición en el nivel primario (% de repetidores en todos los grados) | 2,3 |
| Tasa de supervivencia en el último grado de la escuela primaria | 98 |
| Personal docente nivel primario (en miles) para el año 2006 | 66 |

Elaboración propia. Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009 - Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. París, UNESCO.

La organización del actual sistema de supervisión

En el período 2000-2003, la Coordinación Nacional de Supervisión realizó un diagnóstico, a partir de diversas fuentes, cuyos principales hallazgos y conclusiones fueron las siguientes:

- a) El sistema de supervisión aparece con bajas competencias y falta de autoridad técnica y por ende con baja legitimidad.
- b) En los liceos hay bajo liderazgo técnico de los docentes directivos para enfocar su labor en lo técnico pedagógico.
- c) Los sostenedores tampoco hacen seguimiento y apoyo pedagógico.
- d) No hay apoyo técnico pedagógico a los docentes y escuelas. Los docentes no cuentan con apoyo técnico para mejorar procesos pedagógicos, sino que enfrentan su práctica pedagógica aislados y sin apoyo técnico.
- e) Hay una distancia entre lo que se ofrece desde el ministerio y lo que demandan los establecimientos (el Plan Anual de Supervisión –PAS– no es adecuado).
- f) Los supervisores no cuentan con criterios de actuación precisos para su desempeño en las escuelas.
- g) No se dispone de sistemas de seguimiento y acompañamiento de los supervisores para renovar y actualizar la práctica supervisora.
- h) Débil liderazgo técnico por parte de los gestores de la supervisión (Jefes técnicos y directores provinciales).
- i) Falta de articulación entre las distintas iniciativas ministeriales diseñadas en el nivel central.

A partir de ese diagnóstico, se produjeron transformaciones en el sistema de supervisión. Actualmente, la función de control está claramente separada de la de apoyo:

- la supervisión es ahora entendida en Chile en términos de asesoría al desarrollo educativo de las escuelas y se enfatiza el rol de asesoramiento y apoyo por parte de los supervisores,
- la responsabilización administrativa (principalmente financiera) se deja a un cuadro especial de contadores especializados llamados *inspectores*, figura creada recientemente (IPE - UNESCO, 2007 – Módulo 2),
- el monitoreo de la responsabilización pedagógica se realiza a través de los exámenes y evaluaciones del Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE).

El sistema de supervisión contaba en el 2006 con aproximadamente 890 supervisores distribuidos en 41 departamentos provinciales a lo largo del país. Del total de supervisores 53% son de Básica (atienden a 67.000 docentes⁴⁰); 22% son de Media (atienden a 68.000 docentes⁴¹); y el resto, 25%, son de parvularia, educación de adultos y educación especial (Coordinación Nacional de Supervisión/División de Educación General, 2006).

Al momento de elaborar este informe, en la portada del sitio web de Sistema Ministerial de Supervisión y Mejoramiento Educativo del Ministerio de Educación de Chile,⁴² se expresa:

Modelo de Supervisión

El rol del Sistema Nacional de Supervisión Ministerial se orienta a apoyar el mejoramiento continuo de los procesos y resultados educativos de todos los Establecimientos Educativos del país que reciben subvención del Estado. Este apoyo se lleva a cabo a través de una asesoría técnica e institucional diferenciada, que reconoce las diferentes necesidades de los Establecimientos Educativos, manifestadas en sus diagnósticos institucionales y en información relevante de cada uno de ellos como son su puntaje en las mediciones nacionales, su ubicación geográfica y la matrícula que atienden. En la práctica, esto significa la definición de apoyos diferenciados que recojan estas necesidades y sus iniciativas expresadas en los Planes de Mejoramiento Educativos, que aseguren una asesoría a todos los Establecimientos Educativos que reciben subvención del Estado.

Al entender la necesidad de generar apoyos diferenciados, que acojan las características técnico-pedagógicas e institucionales, así como las características estructurales de los establecimientos educacionales, se consolida una asesoría de calidad que logre efectivamente ayudar en el impacto en mejoras sustanciales en los aprendizajes de todos y todas los estudiantes. Así, el objetivo de la asesoría ministerial se concibe como:

“Velar para que los Establecimientos Educativos y sus sostenedores, consoliden sus capacidades técnico pedagógicas y de gestión institucional, fortaleciendo su autonomía y responsabilización por la calidad de la educación, con el fin de lograr el aprendizaje de todos y todas las estudiantes”.

⁴⁰ En Compendio Mundial de la Educación 2009 - Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo. Instituto de Estadística de la UNESCO. Disponible en http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED_2009_SP.pdf

⁴¹ Idem.

⁴² <http://supervision.mineduc.cl/>

El modelo de asesoría que se presenta en el mismo sitio oficial del Ministerio es el siguiente:

Gráfico 1. Modelo de asesoría del sistema de supervisión chileno.



FUENTE: <http://supervision.mineduc.cl/>.

Y se establecen los siguientes criterios para orientar la tarea de los supervisores:

- Foco en el aprendizaje, acorde con otras líneas de política educativa del país.
- Centralidad de los Planes de Mejoramiento como eje articulador de la asesoría.
- Alineamiento y articulación de todos los actores y acciones del Ministerio a nivel nacional, regional y provincial.
- Objetivos y metas expresados en el Plan Regional.
- Desarrollo de capacidades en los diferentes actores.
- Acompañamiento a los sostenedores y establecimientos educacionales tendiente a la autonomía y responsabilización por la calidad de la educación.

Los agentes del sistema de supervisión

En los últimos años, la selección de nuevos supervisores se ha estructurado en torno a criterios centrados en un perfil técnico más riguroso, basado en las características personales y la experiencia profesional del postulante. En la definición del perfil de supervisor se consideran y priorizan los siguientes aspectos (Coordinación Nacional de Supervisión/División de Educación General, 2006):

- Título de profesor o profesional de una carrera de 8 semestres de duración a lo menos, cuya área de especialización la requiera el sistema de supervisión.
- Post título de especialización y/o grado académico de al menos dos semestres de duración en alguna disciplina relativa al campo de la educación o social.
- Cursos de capacitación en materias propias del ámbito de la educación.

- Tres años como experiencia mínima como docente de aula o un mínimo de tres años de desempeño en el sector de educación para profesionales de otra especialidad.
- Dos años de experiencia en funciones de dirección y, participación y/o conducción de programas de perfeccionamiento en el marco de la Reforma Educativa.

El trabajo de los supervisores

La estrategia desarrollada por Chile para abordar los problemas producidos por la descentralización, el incremento de la autonomía escolar y la transferencia de la autoridad administrativa hacia las municipalidades y el sector privado, es la diversificación de la tarea de acuerdo con las características de las escuelas, para concentrar los esfuerzos por el mejoramiento de la calidad en las más débiles.

Para ello, se divide a las escuelas en dos grupos según el rendimiento de acuerdo con un conjunto de criterios (Ministerio de Educación / Gobierno de Chile, 2009) diferenciando las débiles y las otras. Los supervisores focalizan sus intervenciones en las primeras, haciendo visitas muy regulares para discutir y organizar talleres de trabajo con los docentes. Cada supervisor tiene sólo tres de estas escuelas a cargo y se espera que las visite una vez a la semana durante el primer año y una vez cada dos semanas después, en el caso de las escuelas urbanas y, para las rurales, cada escuela recibe al menos cuatro visitas al año y el supervisor debe reunir a los docentes de un área geográfica limitada cada tres meses para intercambiar experiencias, discutir problemas, identificar soluciones, aprovechar la información sobre innovaciones que se están desarrollando y proveer información y demandas de capacitación. Las escuelas con mejores rendimientos son supervisadas sólo una vez por período.

La distribución de las tareas arroja el siguiente perfil, en el que se evidencia la distinción que se realiza entre las escuelas que necesitan más apoyo y las otras.

Cuadro 1. Distribución de tareas de la supervisión en Chile. En % del tiempo de trabajo.

| Tareas | % del tiempo de trabajo |
|---|-------------------------|
| Reuniones técnicas (coordinación, preparación de programas) | 26 |
| Visitas a escuelas "necesitadas" | 20 |
| Visitas a otras escuelas | 14 |
| Reuniones con colegas (directores, administradores escolares) | 8 |
| Sesiones de entrenamiento para el automejoramiento | 8 |
| Preparación de las visitas | 8 |
| Trabajo administrativo (elaboración de informes, repuesta a consultas) | 7,2 |
| Seguimiento de visitas | 6 |
| Trabajo relacionado con la aplicación de normativa y regulaciones oficiales | 2,8 |

FUENTE: IIPE - UNESCO, 2007b – Módulo 2.

Los supervisores trabajan junto con los docentes preparando e implementando los proyectos escolares que sirven como la base para la continua autoevaluación y el mejoramiento escolar. Para esto, los supervisores visitan las escuelas regularmente y proveen apoyo continuo según se necesite (IIPE - UNESCO, 2007 – Módulo 6).

Desde el nivel central, se aportan herramientas para el trabajo de los supervisores. El Documento Modelo de Asesoría a Establecimientos Educativos del País incluye desde la explicitación del modelo, su organización, etc. hasta los protocolos de supervisión y anexa instrumentos.

Tabla 9. Documento Modelo de asesoría a Establecimientos Educativos de Chile. Instrumentos que contiene.

| |
|---|
| Matriz de Clasificación de Establecimientos Educativos |
| Tabla de Cálculo para definición de muestra estadísticamente representativa |
| Guía Visita a Establecimiento Educativo |
| Matriz Objetivos del Plan de Asesoría |
| Definición de modalidades de Asesoría por Establecimiento |
| Matriz Líneas y Planes de Acción 2009 de la Asesoría Provincial |
| Pauta con Criterios de Análisis para el Diagnóstico Provincial 2009. |

FUENTE: elaboración propia a partir del sitio web <http://supervision.mineduc.cl/>.

En el sitio *web* del Sistema Ministerial de Supervisión y Mejoramiento Educativo se presentan además otros Documentos Facilitadores a disposición de los supervisores.

Logros y desafíos pendientes

Si bien la investigación reciente sobre la estrategia de focalización (que va más allá de la supervisión e incluye generalmente atención y recursos adicionales para las escuelas con bajo rendimiento) demostró que ha tenido un efecto positivo en los logros de aprendizaje (IIPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5), se reconocen tres desafíos específicos del *modelo de apoyo cercano a la escuela* de los cuales Chile parece haber resuelto dos (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7):

- La supervisión no cubre todas las escuelas. Esto puede no ser una preocupación para las mejores escuelas, pero habría un gran grupo que no sería suficientemente débil para beneficiarse de la supervisión y tampoco suficientemente fuerte como para funcionar sin apoyo.
- Establecer este modelo basado en las necesidades demanda una fuerte base de datos sobre las características y necesidades de las escuelas, que va más allá de una simple tabla de clasificación. Chile tiene una base así.
- El desafío más intrincado reside en la necesidad de cambiar la cultura del servicio de supervisión, desde uno de control sobre muchas escuelas a uno de apoyo a algunas escuelas seleccionadas. En Chile se logró realizando muchos pasos para cambiar su perspectiva y su práctica, incluyendo capacitación sobre la nueva descripción de la tarea.

Capítulo 3

Orientaciones para la organización de un sistema nacional de inspección escolar en contextos de expansión de la educación básica

En este capítulo, se propondrán algunas orientaciones que podrían tomarse en consideración para la formulación de políticas y planes nacionales de inspección y/o supervisión escolar, y que han sido seleccionadas de manera especial para hacer referencia a la situación de los países que deben expandir la educación básica de manera acelerada. Las orientaciones se refieren entonces prioritariamente a la inspección o supervisión para la educación básica, y abarcan los siguientes asuntos:

1. Niveles de escolarización actuales/ proyectados de la población.
2. Centralización/ descentralización político- educativa.
3. Accesibilidad de las escuelas.
4. Funciones esperadas del sistema de inspección.
5. Reclutamiento y formación de los integrantes del cuerpo de inspección o supervisión.
6. Calificación de los docentes en ejercicio.
7. Estado de la documentación escolar y de la estadística educativa.

En los contextos nacionales en los que la ampliación de la cobertura está realizándose o debe realizarse de manera acelerada, la construcción de una institucionalidad adecuada para el sistema educativo descansa en parte en la posibilidad de diseñar una política de inspección escolar que no sólo acompañe el crecimiento de la base institucional del sistema sino que aporte a su planeamiento y consolidación. Las orientaciones que se ofrecen en este capítulo buscan aportar al diseño de tal política, pero no definen el *contenido* de las decisiones a tomar, sino que plantean *la clase de asuntos a atender* y consideran las *alternativas* que razonablemente se abren.

En lo que sigue utilizaremos en forma prioritaria la expresión *inspección escolar* para referirnos a los servicios a los que se refiere la definición operacional de Carron y De Grauwe incorporada en la presentación de este trabajo (“todos los servicios cuya función principal es controlar y evaluar, o asesorar y apoyar a los directores y profesores”). Destinaremos un apartado a la consideración de las funciones del sistema de inspección, no obstante lo cual dejamos establecido que la utilización de la denominación “inspección” no debe entenderse en sentido restrictivo con respecto a las funciones que es necesario prever y concretar.

1. Niveles de escolarización actuales/ proyectados de la población

El cumplimiento de los derechos educativos reconocidos en las leyes en cuanto a años de obligatoriedad escolar es un desafío de política educativa de enormes proporciones si se parte de niveles de escolarización muy bajos; por consiguiente, la meta de la plena escolarización debe ser tomada como una meta de largo plazo, que requiere planeamiento cuidadoso pues involucra renglones de altos costos (como la infraestructura escolar y la dotación de personal docente) imposibles de ser satisfechos en períodos cortos de tiempo, así como decisiones estratégicas de política educativa en pos de asegurar que la expansión se realice con niveles suficientes de calidad.

Universalizar la educación básica no significa sólo que todos y todas quienes se encuentran en edad escolar asistan a la escuela, sino también que asistan en instituciones donde ciertas calidades básicas estén aseguradas: edilicias, de plantel docente, de recursos pedagógicos, de selección curricular, de tiempo lectivo y de tiempo de instrucción. Si la aceleración del ritmo de ampliación de la cobertura se realizara a expensas de la calidad del servicio educativo, ello generaría a mediano plazo una deuda educativa con la población así escolarizada y comprometería adicionalmente la calidad de los futuros maestros y profesores, pues su escolaridad básica se habría realizado en un sistema de débil calidad.

La expansión de la oferta educativa trae consigo la ampliación de la estructura de inspección. De modo que, junto con la proyección de los ritmos de la ampliación de la base institucional de escuelas con que cuenta el sistema educativo, es necesario proyectar los ritmos de crecimiento y los modos de organización del sistema nacional de inspección escolar. El tamaño que deberá alcanzar el sistema de inspección dependerá de un conjunto de factores (como las funciones que se le asignen, la distribución de agentes entre estructuras centrales y estructuras de base local, la *ratio* inspector/ escuelas proyectada, etc.) y, de modo ineludible, dependerá también del grado hasta el cual se disponga de personal suficientemente formado para realizar esta estratégica función con los niveles esperados de calidad. La combinación de bajos niveles de escolarización y metas de universalización sugiere la necesidad de generar un sistema de inspección con capacidad para atender funciones básicas de desarrollo de un sistema educativo, pero con cierta capacidad para impulsar propuestas diversas, atendiendo a las diferencias importantes que habrán de presentarse en las situaciones concretas (rural/ urbano, nacional/ local, distintos niveles de enseñanza, etc.).

2. Centralización/ descentralización político- educativa

Si bien no hay razones definitivas que autoricen a pronunciarse por un esquema centralizado o por otro descentralizado para el gobierno del sistema educativo, es claro que, en la medida en que la base institucional de escuelas se expande, el gobierno del sistema educativo se hace más complejo y requiere la construcción de una institucionalidad específica, que dote a las escuelas

de instancias de conducción reconocibles y con capacidad para intervenir en el desarrollo de la acción educativa.

Las decisiones de los países con respecto a la estructura de gobierno tienen indudable impacto en el diseño del sistema de inspección. No se trata de que a una estructura centralizada de gobierno corresponda una estructura también centralizada de inspección: como se ha señalado en el capítulo 2, un sistema fuertemente desconcentrado como el inglés, donde las autoridades educativas locales han sido tradicionalmente fuertes en la determinación de la política educativa local y donde más recientemente ha crecido el poder de las escuelas, cuenta sin embargo con un sistema de inspección nacional fuerte. Se trata de encontrar y definir (y de revisar luego, en la medida en que sea necesario) formas de institucionalidad adecuadas a una expansión que habrá de incrementar el número de escuelas y complejizará el gobierno educativo, y de considerar el armado de la inspección en esa institucionalidad. Debe advertirse que, cuanto más débil sea la institucionalidad que se construya, los logros educativos quedarán más supeditados al perfil de las escuelas y, en su defecto, a las capacidades individuales de los docentes.

No es ésta la única decisión de gobierno cuya necesidad se impone con la expansión del sistema escolar: asuntos como las modalidades de participación de la sociedad civil o las formas de intersectorialidad en la acción gubernamental (para atender a las problemáticas sociales, sanitarias y de otro tipo que pueda presentar la infancia escolarizada) son ejemplos de otras decisiones que se presentan. Pero la relación entre autoridades nacionales y autoridades subnacionales resulta estratégica en el esquema de gobierno que se proponga y, en especial, en el esquema de inspección.

3. Accesibilidad de las escuelas

Una meta de largo plazo para los países que buscan expandir la escolaridad básica es que las escuelas lleguen a contar con un cuerpo docente profesionalizado tal que la autorregulación de los procesos de mejora forme parte del trabajo docente. También es posible que en el plazo de un par de décadas los sistemas de información y de comunicación disponibles evolucionen a punto tal que hagan posible formas de trabajo remotas que, sin reemplazar la visita del inspector, mejoren la asiduidad de los contactos en el caso de las escuelas más inaccesibles. Sin embargo, éstas no son las condiciones presentes en la mayoría de los países cuyos sistemas escolares se encuentran en expansión, por lo cual el diseño del sistema de inspección y/o supervisión debe asegurar el trabajo asiduo y presencial de éstos con las escuelas.

En cualquier sistema de inspección que deba atender una extensión territorial importante, la accesibilidad de las escuelas es una variable que condiciona el diseño de la inspección. Los informes sobre casos nacionales muestran que las escuelas urbanas y rurales periféricas son relativamente sencillas de acceder y se benefician por tanto de un contacto más asiduo con la

inspección, en tanto escuelas rurales alejadas, de montaña, de islas,⁴³ etc., permanecen aisladas y son visitadas raramente.

La proximidad de una escuela con respecto a la sede de la inspección suele convertirse en el principal motivo por el que es visitada, fuera de toda planificación razonable para atender a la cobertura del conjunto de las escuelas por parte de la inspección. En una sistematización de los resultados de varios estudios sobre procesos de mejora escolar, Kruse (2008) señala que los distintos trabajos mostraron que las relaciones entre los distritos y las escuelas son por lo general tensas: mientras que los directores de las escuelas se manifiestan frecuentemente abrumados por el monto de trabajo exigido por las autoridades del distrito y señalan el acceso desigual a atención y asesoramiento de las autoridades distritales, éstas cuestionan el trabajo de los directivos ante la ausencia de mejoras en los indicadores de asistencia o de rendimiento escolar. La evidencia investigativa sugiere que cuando las relaciones entre el distrito y la escuela están definidas con claridad, cuando la responsabilidad por los aprendizajes de los estudiantes se comparte en los distintos niveles de la administración y la vida escolar, y cuando las políticas y prácticas en el interior de un distrito escolar están alineadas, se incrementa la probabilidad de éxito escolar (Kruse, 2008).

La lejanía de las escuelas con respecto a la sede de inspección abre problemas diferentes. La ausencia de la inspección en las escuelas más remotas es un mal bastante generalizado en los sistemas nacionales; por ejemplo, en países con grandes extensiones, la ausencia de medios de transporte adecuados o la escasa asignación para combustible resulta una limitante significativa: eventualmente se cuenta con supervisores o inspectores (según la denominación de cada país) en número y calidad suficientes, pero los obstáculos materiales impiden la concreción de las visitas a las escuelas más alejadas. Estos problemas llevaron a Hanriot (1991) a hablar del “carácter virtual” de las visitas de inspección.

Las dificultades para acceder a determinadas escuelas constituyen la principal razón por la cual carecen de inspección regular. En éste, como en otros asuntos, se produce una situación paradójica: cuanto más aislada es la escuela, más difícil es desarrollar en ella una propuesta educativa de calidad, y por ello requeriría mayores apoyos externos; sin embargo, su condición de aislamiento o difícil acceso suele privarla aun de las visitas mínimas por parte de la inspección.

El diseño del sistema de inspección y/o supervisión deberá realizarse tomando la *cobertura de las escuelas por la inspección* como un asunto central. La escala del sistema de inspección dependerá de las finalidades de la inspección, de las modalidades de trabajo, y también de la cantidad y distribución de las escuelas más alejadas. Al respecto, tres asuntos pueden ser anticipados.

⁴³ En el caso de Zanzíbar, la pequeña extensión de la isla y su diferenciación administrativa como zona de supervisión hacen que la inspección no tenga problemas de cobertura.

En primer lugar, la *ratio* inspector/ escuela no podrá determinarse como un número fijo, sino que deberá ajustarse al mayor tiempo que requieren los desplazamientos a las escuelas lejanas, a las finalidades de la inspección y a sus modalidades de trabajo. En segundo lugar, hacer posibles los desplazamientos requerirá prever y asegurar recursos razonables para los traslados y permanencias, vista la infraestructura de caminos y transporte de las zonas de más difícil acceso. En tercer lugar, tendrá interés considerar modalidades de supervisión específicas para las zonas alejadas; como se vio para el caso de las escuelas rurales de Chile, cada escuela recibe al menos cuatro visitas al año del supervisor, y además éste debe reunir a los docentes de un área geográfica limitada cada tres meses para intercambiar experiencias, discutir problemas, identificar soluciones, aprovechar la información sobre innovaciones que se están desarrollando y proveer información y demandas de capacitación. Sin que esta propuesta deba ser necesariamente replicada, permite imaginar modalidades de trabajo de la inspección que tiendan a moderar el aislamiento en que trabajan las escuelas más alejadas.

4. Funciones esperadas del sistema de inspección

Según se ha encontrado en la revisión de la literatura, las funciones asignadas por los distintos países a los sistemas de inspección pueden resumirse en tres principales:

- Fiscalizar, en el sentido de representar al Estado en la función de inspección, control, monitoreo de las escuelas.
- Dar apoyo y orientación a maestros y escuelas, en dirección a la mejora de la calidad de la educación que imparten.
- Ser enlace entre el nivel central y el nivel escolar, en el sentido de direccionar la acción de las escuelas en la dirección marcada por la política educativa y de informar a los decisores de política educativa acerca de las situaciones que se viven en las escuelas. Como enlace, se espera que los supervisores sean “agentes de cambio” a partir de las políticas centrales.

Sin que tenga el mismo peso en la literatura, puede ser de interés añadir una función que llamaremos sociocomunitaria, referida al papel de los inspectores en la promoción de la educación en el entorno social en que se instalan las escuelas y en el fortalecimiento de la relación entre familias y escuelas. Esta función puede ser de especial importancia en contextos de expansión de la escolaridad en el nivel de la educación básica, en los cuales se requiere la difusión y articulación de la oferta educativa para orientar adecuada y sostenidamente a las familias hacia la escuela, puesto que su involucramiento con la educación de los niños y niñas es clave para que las metas de cobertura puedan cumplirse. El trabajo de los inspectores con la comunidad permitiría aprovechar el potencial educativo de las organizaciones socio-comunitarias, apoyar los proyectos que aportan algo que el sistema no ofrece (puede tratarse de saberes específicos, de contención, de inserción comunitaria, de protagonismo y participación de nuevos

actores sociales), y buscar colectivamente alternativas que viabilicen la escolaridad para la población más afectada por difíciles condiciones socioeconómicas.

Es mucho lo que puede debatirse sobre cada una de estas funciones: si corresponden a un mismo cuerpo de agentes o deben determinarse sistemas diferenciados; si las funciones asumen formas diferentes según los niveles en que se ubiquen (central, provincial, distrital); si la función de inspección o control se realiza sobre aspectos administrativos o comporta también una participación de los inspectores en los sistemas nacionales de evaluación del sistema escolar en su conjunto, etc.

Sin embargo, la literatura revisada se refiere generalmente a sistemas de inspección correspondientes a países con un desarrollo educativo centenario. En el capítulo 2, excepto Tanzania, los otros países cuyos sistemas de inspección fueron analizados tienen sistemas educativos consolidados, con una cobertura universal de la población escolar. El desafío para estos países es cómo desburocratizar la inspección escolar, evitar la inercia y promover mejoras en el funcionamiento del sistema de inspección con vistas a apoyar de mejor manera la labor de las escuelas y contar con mecanismos que alerten sobre aquellas que están funcionando con dificultades.

La situación de los países que deben expandir su educación básica es distinta. Debido al esfuerzo que deben realizar, afrontan problemas distintos a los de los países considerados en la literatura: puede decirse que se encuentran en momentos fundacionales de sus sistemas.⁴⁴ En estas circunstancias, un sistema de inspección dista de ser un lujo y se convierte en una necesidad de la expansión del sistema. Al respecto, resulta del mayor interés recuperar lo que significó la inspección escolar en los momentos fundacionales del desarrollo educativo de los países que hoy cuentan con sistemas universales y consolidados. En aquellos momentos, la inspección fue una figura estratégica del desarrollo institucional del sistema escolar: el inspector era el representante del Estado que visitaba una zona, indagaba sobre la población en edad escolar, determinaba la necesidad de creación de una escuela, gestionaba la apertura ante las autoridades educativas estatales, acompañaba su inauguración y sus primeros años de desarrollo, hasta que la escuela llegaba a ser una realidad consolidada en la comunidad.

Tomando el sentido estratégico y estatalizante de la histórica figura del inspector y ajustándolo al tiempo presente, a los nuevos criterios y herramientas con las que contamos, parece razonable preguntarnos cómo puede concurrir el sistema de inspección con la política de expansión de la educación básica que se plantea un país. Asumiendo esta pregunta, sugerimos incorporar a las funciones del sistema de inspección —y, por tanto, al perfil y funciones del inspector— dos funciones distintas, que no quedan suficientemente expresadas en las tres que suelen encontrarse en los países con la educación básica universalizada, y en la cuarta que hemos añadido: una de planeamiento, y otra de institucionalización.

⁴⁴ Esto no significa que su sistema educativo esté comenzando, sino que la acelerada expansión de la matrícula llevará a tal ampliación de la base institucional del sistema escolar que en una década éste será muy diferente al que existe hoy en día.

La función de *planeamiento* se refiere a la participación del cuerpo de inspectores en la planificación de la expansión del sistema escolar en las zonas importantes del territorio nacional sin cobertura suficiente de la población en edad escolar. Es posible sostener que un componente clave para un adecuado desarrollo educativo de un país es que la expansión escolar no se realice de manera anárquica sino que se ordene en una estrategia de planeamiento. Un planeamiento de escala macro debe establecer los trazos gruesos de la expansión institucional necesaria; pero un planeamiento de escala media (a escala de zonas o distritos), deberá ajustar las previsiones a las condiciones y demandas que se encuentren en terreno. El alcance del sistema de inspección puede permitir esa mirada ajustada a lo local que se requiere para visitar una zona, estimar la población en edad escolar que no asiste a la escuela, determinar la necesidad de apertura de nuevos establecimientos, determinar su localización y tamaño, etc. Se trata de incorporar a la inspección a la estrategia nacional para planear la expansión del sistema escolar.

La función de *institucionalización* se refiere al trabajo que debe realizarse para abrir y consolidar la escuela en las comunidades en las que ésta no es hoy una realidad. Los antiguos inspectores nacionales de los países que han llegado a contar con sistemas educativos consolidados *producían* la creación de escuelas y realizaban durante sus primeros años de desarrollo un seguimiento que permitía decisiones estratégicas (por ejemplo, autorizando la apertura de nuevas secciones escolares cuando crecía la matrícula, cerrándolas cuando disminuía,⁴⁵ asignando a los maestros a las plazas vacantes, gestionando los recursos ante las autoridades estatales), hasta que la escuela llegaba a ser una realidad consolidada en la comunidad. Algo de esta función que podemos calificar como *pionera* debe recuperarse en el tiempo presente de muchos países preocupados por expandir la escolarización, ajustándola desde luego a los requerimientos y a las herramientas con que podemos contar hoy en día, sin duda muy diferentes a las que tenían a su disposición los inspectores nacionales a fines del siglo XIX.

Estas dos funciones de planeamiento e institucionalización no pueden realizarse en desmedro de las otras, siendo especialmente relevante la función de apoyo pedagógico (debido a las condiciones de formación actuales y futuras de los maestros angoleños) y las tareas habituales que resultan sustantivas desde el punto de vista pedagógico⁴⁶. Todos los sistemas de inspección descansan en alguna forma de combinación de dos dimensiones: la pedagógica y la administrativa; cada país debe definir el balance que pretende entre estas dos dimensiones. Según De Grawe y Carron (2003), todos los profesores del mundo critican la combinación de estos dos papeles en una sola persona; pero la separación de funciones trae sus propios problemas.

⁴⁵ Cuando se abre una escuela en una zona donde ésta no existía, se producen movimientos de matrícula atípicos para el funcionamiento regular del sistema: la demanda contenida presiona sobre las vacantes en la nueva escuela, los primeros grados se pueblan de estudiantes de muy diversas edades, y durante unos pocos años se producen reordenamientos de la población escolar que requieren una mirada atenta a la creación y cierre de secciones escolares.

⁴⁶ En una evaluación de la reforma de la supervisión escolar en el Estado de Aguascalientes, en México, Zorrilla Fierro (2001) subraya la importancia de la vinculación de la innovación con tareas sustantivas habituales, como las inscripciones de alumnos, la distribución de libros y materiales, la administración del personal y similares.

5. Reclutamiento y formación de los integrantes del cuerpo de inspección o supervisión

La necesaria ampliación del sistema de inspección trae consigo una serie de problemas vinculados con el reclutamiento, la formación y el apoyo al trabajo de los inspectores.

Los estudios sobre sistemas de inspección y supervisión señalan que las prácticas de reclutamiento de los inspectores y supervisores han sido objeto de frecuentes críticas. La tradición del sistema de inspección de muchos países establece que los inspectores surgen del plantel docente: se es promovido al cargo de inspector por antigüedad y experiencia como profesor y, una vez en ese puesto, los agentes permanecen en él por el resto de su vida activa; en muchos países se requiere haber sido director. Los profesores y directores aprecian el hecho de la experiencia de aula de los inspectores, pero a su vez se han planteado preguntas sobre la capacidad para la innovación.

Si bien es deseable que se acceda a la inspección con una cierta experiencia profesional y formación específica, la expansión de los sistemas escolares plantea el requerimiento de más inspectores y ello no será del todo compatible con condiciones ideales de experiencia y formación. La alternativa de designar personal joven con formación específica para estos puestos puede ser considerada, siempre y cuando se evite que carezcan de experiencia en el aula y que desconozcan aspectos elementales del funcionamiento de las escuelas.⁴⁷

Cualquiera sea el sector del que provengan los inspectores (docentes de carrera con experiencia, docentes jóvenes con formación específica, otros agentes del servicio público capacitados para la inspección escolar), será necesario estructurar una propuesta de formación que considere distintas demandas. Por un lado, debe considerarse la formación que será necesaria para compensar déficits en la preparación docente inicial, sobre todo en los casos de docentes con bajas calificaciones. Por otro lado, debe considerarse la formación específica para el puesto, cuyos contenidos tienen directa relación con la respuesta que pueda darse a la cuestión ya planteada de las funciones. Es importante señalar que los estudios sobre sistemas de inspección y supervisión coinciden en señalar que las experiencias de formación específica de los inspectores y supervisores son prácticamente inexistentes; existen algunos programas interesantes en Europa,⁴⁸ pero en conjunto se considera insuficiente tanto la formación previa al acceso al cargo como la formación en servicio.

⁴⁷ Es ilustrativa la experiencia que tuvo lugar en España, país donde se ensayó emplear como inspectores a profesores, mediante contratos de inspección de corto plazo (3 años). La naturaleza inestable y desperdiciadora de este modelo (supone una sustancial inversión de tiempo y costos en la selección y formación para tan poco tiempo de trabajo) derivó en una enmienda legal que permitió que, tras una evaluación positiva, los agentes contratados quedaran indefinidamente estables en los puestos.

⁴⁸ En Irlanda, quienes se forman para la inspección en primaria pasan seis meses de prueba trabajando con un colega experimentado; quienes se forman para el nivel secundario pasan dos años de prueba, de los cuales los primeros seis meses se cumplen en la misma institución. Portugal prevé un curso de un año para acceder al cargo de supervisor de primaria, y algunos cursos teóricos para el nivel secundario, además de la supervisión de colegas más experimentados.

El volumen del personal a preparar lleva a considerar la posibilidad de definir ciclos de formación modulares, breves e iterativos: el conjunto de la formación podría diseñarse como un conjunto de unidades modulares de formación, que pudieran desarrollarse en un orden relativamente indistinto, y reiterarse en su dictado por parte de un mismo equipo que rotara por las diferentes provincias o distritos del país. De este modo, se facilitaría contar con formadores especializados en los distintos temas (que por definición nunca existen en gran número), y se aseguraría una calidad relativamente equivalente de formación a todos los destinatarios potenciales. Sin embargo, no todos los contenidos de un plan de formación son libres de correlatividades con otros y no todas las experiencias de formación se acomodan a una estructura modular.

Cualesquiera sean la modalidad y los contenidos de la formación inicial y en servicio a proponer, se considera estratégico generar herramientas que estructuren y pongan contenido a las rutinas propias del trabajo de inspección. Un sistema en expansión acelerada cuenta con menos personal suficientemente calificado que un sistema estabilizado en su crecimiento, y a este personal menos calificado los procedimientos tipificados pueden serles de gran utilidad. Instrumentos de manejo sencillo pueden contribuir a compensar la falta de formación suficiente que habrán de presentar muchos agentes promovidos a la función de inspección. La teoría de la acción rutinaria invita a los administradores educativos a reflexionar con cuidado y de manera estratégica acerca de las rutinas cuando crean nuevas políticas de gestión escolar (Conley y Enomoto, 2009). El sistema educativo tiende a adoptar y estabilizar rutinas de trabajo y es usual que las investigaciones muestren que estas rutinas pueden funcionar burocratizando las acciones y menguando la creatividad; pero también es verdad que las rutinas organizan la actividad y que procedimientos bien diseñados (manuales operativos, protocolos cualitativos de inspección, instrumentos de análisis de la estadística escolar, etc.) pueden establecer “rutinas de alta calidad” (Conley y Enomoto, 2009:383) en cuanto a su capacidad para poner en foco procesos escolares seleccionados con criterios teóricos.

6. Calificación de los docentes en ejercicio

La expansión de la educación básica habrá de requerir un número aún mayor de docentes y, bajo esa exigencia, las posibilidades de los países de modificar sustantivamente la duración de la formación inicial o de complementar las titulaciones existentes con formaciones de postítulo se verán condicionadas durante varios años por la demanda incesante de incorporar maestros y maestras al sistema. Esta situación de calificación de los docentes (actuales y futuros) afecta el planeamiento del sistema de inspección de dos maneras.

La primera se relaciona con la formación de los agentes entre quienes habrá de reclutarse a los futuros inspectores. En la medida en que se diseñe una carrera de inspección que tenga como punto de partida la experiencia docente o directiva, y en la medida en que la cantidad de inspectores se incremente acompañando la expansión del sistema, los futuros inspectores que habrán de surgir de entre este cuerpo docente tendrán al menos una de las siguientes características: una débil formación o una experiencia laboral acotada. Dadas estas

circunstancias, se requerirá un proceso de selección tan criterioso como sea posible pero, sobre todo, se requerirá diseñar y sostener planes de formación de los inspectores que incluyan no sólo los contenidos propios de la función a desempeñar sino también complementos de formación pedagógica, de formación disciplinar, etc., según diagnósticos que deberán ser realizados sobre el perfil formativo de los agentes reales.

La segunda manera en que la calificación de los docentes afecta a la inspección se relaciona con las funciones a desempeñar por los inspectores, por los supervisores o por ambos. Bajo condiciones de baja calificación del personal docente, una función estratégica de la inspección es la planificación y desarrollo de la formación en servicio del personal docente. De Grauwe y Carron reportan que en Francia el 20% del tiempo de trabajo del inspector debe dedicarse a acciones de formación de los docentes, por lo cual la formación se constituye en la segunda tarea más importante del inspector en términos de tiempo.

Darling-Hammond señala que en los países con altos niveles de rendimiento educativo los docentes cuentan con tiempos considerables (entre 10 y 20 horas por semana) para tareas de colaboración con colegas, planeamiento conjunto de las clases, desarrollo curricular y planificación de las evaluaciones (Darling- Hammond, 2006). Por su parte, los estudios internacionales realizados por la OCDE sobre trabajo docente señalan que los países que carecen de personal formado en número suficiente tienden a maximizar la utilización del que existe, lo que conspira contra la posibilidad de que la estructura del puesto de trabajo del maestro o del profesor incluya tiempo rentado sin dictar clases (OECD, 2005); a medida que la disponibilidad de personal formado mejora, se introducen también mejoras en el puesto de trabajo que permiten la clase de acciones a las que se refiere Darling- Hammond. Es necesario señalar que la situación resulta paradójica: cuanto más formado el personal docente de un país, dispone de más tiempo para formarse mejor, y a la inversa, cuanto menos calificado el personal, más se lo destina con exclusividad a la enseñanza. Esta paradoja lleva a recomendar la necesidad de prever tiempos de trabajo de los maestros y profesores destinados a tareas de planeamiento y evaluación de sus prácticas y a su propio desarrollo profesional, lo que a su vez implica incorporar a las funciones de la inspección el asesoramiento a los directivos para potenciar estos tiempos de trabajo institucional. La insuficiente formación de los docentes que trabajan en el sistema hace menos probable poder descansar en el conocimiento de una comunidad profesional y desarrollar movimientos en dirección a la autonomía del profesorado que la literatura tiende a valorar (Contreras Domingo, 1997).

La situación lleva también a recomendar el cuidado en el proceso de devolución que los inspectores puedan realizar tras las visitas a las escuelas. La revisión de casos nacionales ha mostrado que la falta de *feed back* es una de las principales quejas de los maestros y profesores con respecto a sus inspectores, inclusive en sistemas de inspección y/o supervisión con un desarrollo importante en las formas de acompañamiento. Por su parte, Ehren y Vischeer afirman que la provisión de retroalimentación sobre debilidades de la escuela, la evaluación precisa de esas debilidades y el acuerdo entre escuelas e inspectores en cuanto a las posibles acciones para corregirlas son factores que hacen diferencia en la promoción de la mejora de las escuelas

(Ehren y Vischeer, 2008). Estas evidencias sugieren la importancia de la visita de inspección y la devolución de información para que realicen aportes concretos al personal docente de las escuelas, lo que constituye para éste una oportunidad de formación en servicio.

7. Estado de la documentación escolar y de la estadística educativa

La política educativa contemporánea requiere diseñar y desarrollar un sistema de indicadores sociales y educativos: una herramienta de diagnóstico y monitoreo del sistema educativo que utilice datos provenientes de la estadística poblacional y escolar para proporcionar una visión de conjunto del sistema educativo, de sus tendencias de desarrollo, de sus principales problemas.

En la estrategia para disponer de una buena base informativa es un asunto de importancia el trabajo de los inspectores con las instituciones escolares. Cabe recordar que las escuelas son las productoras de buena parte de la información de base que se utiliza para componer la estadística educativa. La inspección deberá dedicar esfuerzos a que las escuelas destinen tiempo institucional a completar documentos como el registro de asistencia escolar, las libretas de calificaciones, las planillas de los relevamientos estadísticos, etc. Junto con ello, deberá trabajar para enseñar a directores y docentes a dar sentido pedagógico a la información estadística: a tomar la información como base para reflexionar sobre los problemas que se les presentan y sobre los desafíos pedagógicos que se les plantean.

Ante las acuciantes situaciones que afronta la educación de muchos países con insuficiente cobertura y bajas tasas de alfabetización, la producción y recolección de información y su utilización pertinente para definir estrategias de intervención pueden ser leídas como asuntos que requieren capacidades técnicas que distraerían a los inspectores de los asuntos más urgentes. Sin embargo, es necesario señalar que la falta de información —así como la falta de utilización de la información disponible— tienen consecuencias para la inspección (como la tiene para las políticas), porque la planificación de las visitas y otras acciones de inspección se realiza sobre una base informativa insuficiente, débil o imprecisa, y la evaluación se torna casi inexistente.

De todos modos, la información estadística —por completa y actualizada que se encuentre— no proporciona toda la información que se requiere para la inspección escolar, tanto en su faceta de fiscalización como en su faceta de promoción de mejoras en el servicio educativo. La experiencia política en la promoción del derecho a la educación ofrece numerosos ejemplos de lo necesaria que resulta la información para detectar una situación de incumplimiento de derechos. Para ello se requiere información agregada (que surge de la estadística poblacional y la educativa) pero también información local cuya construcción depende del conocimiento del terreno: hay familias que no demandan educación, hay familias que no ven a la educación como una oportunidad para el desarrollo de las capacidades de los niños, o simplemente como un derecho que les asiste. Para construir ese conocimiento en terreno, la inspección escolar puede jugar un papel estratégico.

8. Subrayando ideas potentes

Hemos procurado ofrecer reflexiones sobre los asuntos que merecen consideración cuando se debate el diseño o rediseño del sistema de inspección y/o supervisión escolar de un país. En este punto del documento, interesa subrayar que el desarrollo de los sistemas de inspección/supervisión no puede ser analizado al margen del desarrollo del sistema nacional de educación de un país. En tal sentido, la organización de la inspección/supervisión se deriva de la configuración de la función pública en el sistema educativo, en tanto estos agentes actúan como representantes del Estado en el territorio escolar; ello resulta especialmente importante en contextos de expansión de la escolarización.

Los nuevos problemas que surgen en un sistema educativo, especialmente en momentos de expansión, requieren que se actualicen funciones tradicionales de los inspectores y supervisores y se incorporen otras nuevas en el desempeño del rol. Ello conlleva la ampliación del sistema de inspección/ supervisión: es impensable incorporar funciones a la inspección tradicional y aumentar el tamaño del sistema escolar a atender en un país sin ampliar el cuerpo de inspectores.

El nivel de profesionalización de los inspectores y supervisores que un ministerio de educación desea promover está estrechamente conectado con las funciones que se pretende que ellos desempeñen. Sin embargo, no puede desconocer la trayectoria y tradiciones que la caracterizan, aun cuando pretenda promover innovaciones acordes con los desafíos que el sistema educativo debe enfrentar a futuro. En tal sentido, no se trata de establecer un perfil de los inspectores ambicioso pero inviable.

Finalmente, subrayamos que la justificación de la conformación de un sistema de inspección y/o supervisión -más allá de los criterios que se definan para su reclutamiento y formación y de la definición de funciones para el ejercicio del rol- radica en la necesidad de proteger el derecho a la educación de los alumnos, en las condiciones establecidas por las leyes de un país.

Índice de tablas, cuadros y gráficos

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Resumen de fortalezas y debilidades de los modelos de supervisión _____ | 17 |
| Tabla 2. Datos estadísticos básicos del sistema educativo francés. _____ | 21 |
| Tabla 3. Organización del sistema de Inspección de la Educación Nacional en Francia. ____ | 23 |
| Tabla 4. Datos estadísticos básicos del sistema educativo de Tanzania. _____ | 29 |
| Tabla 5. Estructura del Sistema de Inspección de Tanzania. _____ | 30 |
| Tabla 6. Datos estadísticos básicos del sistema educativo inglés. _____ | 38 |
| Tabla 7. Informes de inspección de OFSTED. Títulos principales. _____ | 40 |
| Tabla 8. Datos estadísticos básicos del sistema educativo chileno. _____ | 47 |

Índice de gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Modelo de asesoría del sistema de supervisión chileno. _____ | 49 |
|---|----|

Índice de cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Distribución de tareas de la supervisión en Chile. En % del tiempo de trabajo. ____ | 51 |
|---|----|

Bibliografía y documentación citadas

- Carron, Gabriel y De Grauwe, Anton. (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París, UNESCO- International Institute for Educational Planning.
- Castro de Pérez, Abigail; Mesa, Darlyn; Guzmán, José Luis y Picardo Joao, Oscar (1999). *La reforma de la historia y la historia de la reforma. (La Reforma Educativa en marcha de El Salvador)*. Informe de investigación. San Salvador.
- Conley, Sharon y Enomoto, Ernestine (2009). "Organizational Routines in Flux: A Case Study of Change in Recording and Monitoring Student Attendance". *Education and Urban Society* 2009; 41; 364- 386.
- Contreras Domingo, José (1997). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.
- Coordinación Nacional de Supervisión/División de Educación General. (2006). *Experiencias internacionales en Supervisión Escolar – Sistematización y Análisis comparado*. Santiago de Chile. Accesible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1712> (Primera fecha de acceso 31/07/09; última 26/08/09).
- Darling-Hammond, Linda (2006). "Securing the Right to Learn: Policy and Practice for Powerful Teaching and Learning". *Educational Researcher* 2006; 35; 13-24.
- De Grauwe, Anton (2001a). *School supervision in four african countries. Vol I: challenges and reforms*. París: IIEP- UNESCO.
- De Grauwe, Anton (2001b). *School supervision in four african countries. Vol II: national diagnoses*. París, IIEP-- UNESCO.
- Ehren, M. C. M. y Vischeer, A. J. (2008). "The relationships between school inspections, school characteristics and school improvement". *British Journal of Educational Studies*.
- Escalera Durán, Dolores (2009). "Estudio comparado de los modelos de inspección de España, Francia y Reino Unido". *Temas para la Educación, Revista digital para profesionales de la enseñanza* N°3, Julio 2009. Disponible en <http://www.fe.ccoo.es/andalucia/docu/p5sd5023.pdf>
- Hanriot, M. (1991). "Le rite de l'inspection". *Educational management* (6), pp. 30-33.
- IIEP- UNESCO (2007a). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 1 – Supervision: a key component of a quality monitoring system*.
- IIEP- UNESCO (2007b). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 2 – Roles and functions of supervisors*.
- IIEP- UNESCO (2007c). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 3 – The organization of supervision services*.

IIPE- UNESCO (2007d). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 4 – Management of supervision staff.*

IIPE- UNESCO (2007e). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 5 – Management of supervisory work.*

IIPE- UNESCO (2007f). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 6 – Reinforcing school-site supervision.*

IIPE- UNESCO (2007g). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 7 – Alternative models in reforming school supervision.*

Kruse, Sharon (2008). "Reflections on Leading and Learning for Change: An Introduction". *Education and Urban Society* 2008; 40; 655- 669.

Meuret, Denis (2004). "La autonomía de los centros escolares y su regulación". *Revista de Educación*, núm. 333 (2004), pp. 11-39. Disponible en: http://www.revistaeducacion.mepsyd.es/re333/re333_02.pdf

Ministerio de Educación / Gobierno de Chile (2009). *Modelo de Asesoría a Establecimientos Educativos del País*. Disponible en: http://supervision.mineduc.cl/portal/Portals/0/repository/anno_2009/Unidad/Modeloasesoria_2009_0527.pdf (primer acceso, 17/08/09; última fecha de acceso 26/08/09)

Montt Leiva Pedro (Agosto, 2008). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar y Parvularia*. Chile, Unidad de Curriculum y Evaluación, Mineduc. Disponible en: <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Pmontt050808.pdf>

OECD (2005). *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. Browse-it edition. < <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/9105041E.PDF>> [Descarga: 11 de julio de 2006].

Prats, Joaquim y Raventós, Francesc (directores). *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?* Colección Estudios Sociales, Núm. 18, Fundación "La Caixa", edición electrónica disponible en: www.fundacion.lacaixa.es

Viñao Frago, Antonio (2005). "Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios". En *Seminario Internacional La escuela media hoy, desafíos, debates, perspectivas*. Buenos Aires, 5 al 8 de abril de 2005. Accesible desde: http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T05_Docu3_Sistemaseducativosculturas Escolares_Vinao.pdf [última consulta: 26/ 09/ 2009]

Weaver- Hightower, M. (2008). "An Ecology Metaphor for Educational Policy Analysis: A Call to Complexity". *Educational Researcher*, Vol. 37, No. 3, pp. 153- 167.

Zorrilla Fierro, Margarita (2001). "Una década más tarde: la reforma de la supervisión escolar en Aguascalientes". *Educación 2001*, año 8, nº 89, pp. 32-37.