

# **Un modelo de inspección educativa para la mejora de la calidad y la equidad, entre la gobernanza y la autonomía de los centros educativos**

/

## **A Model of Educational Inspection for the Improvement of Quality and Equity, between Governance and Autonomy of Schools**

**Francisco J. Cuadrado Muñoz**

*Inspector de Educación de la Delegación Territorial de Educación  
de la Junta de Andalucía en Córdoba  
francisco.cuadrado.edu@juntadeandalucia.es*

**DOI:** <https://doi.org/10.23824/ase.v0i41.864>

### **Resumen:**

La mejora de la calidad y equidad de la educación sigue siendo la tarea fundamental del sistema educativo bajo la influencia de los organismos internacionales, en un mundo que cambia constantemente, con grandes retos presentes y futuros. Es constatable un interés creciente por la inspección educativa en nuestro siglo a nivel internacional como consecuencia de los cambios en la gobernanza educativa en las últimas décadas y, especialmente, con el impulso de la autonomía con rendición de cuentas en los centros educativos y realización de pruebas externas. La inspección educativa necesita resituarse con un papel apropiado y relevante alineada con estos cambios también en España, en un modelo de inspección completa de evaluación externa integral de centros educativos, que es objeto común de interés y desempeño

en gran parte de las inspecciones de educación europeas, como parte de la rendición de cuentas.

**Palabras clave:** inspección educativa, calidad y equidad de la educación, autonomía de centros educativos, rendición de cuentas, gobernanza, modelo de inspección educativa, política educativa y reforma educativa.

### **Abstract**

Improving the quality and equity of education continues to be the fundamental task of the education system under the influence of international organizations, in a world that is constantly changing, with great present and future challenges. There is a growing interest in educational inspection in our century at the international level as a consequence of the changes in educational governance in the last decades and, especially, with the impulse of autonomy with accountability in schools and external testing. Educational inspection needs to reposition itself with an appropriate and relevant role aligned with these changes also in Spain, in a complete inspection model of comprehensive external evaluation of educational centres, which is a common object of interest and performance in most of the European educational inspections, as part of accountability.

**Key words:** educational inspection, quality and equity in education, school autonomy, accountability, governance, educational inspection model, educational policy and educational reform.

*En fin, la mejora de la educación aquí y ahora, la autonomía de los centros, contando con sus avances y atascos, la inspección de la educación, partiendo de dónde venimos y de cómo se ha ido conformando su presente, son cuestiones claves que hay que repensar a fondo. El referente de la educación como un derecho fundamental -es algo irrenunciable si no pretendemos ir hacia atrás- merece ser bien entrelazado, en discursos y prácticas, con una determinada mejora, con una autonomía efectiva y responsable, con una inspección activa y corresponsable. (Escudero Muñoz y Moreno Yus, 2012, p. 14)*

## **1. La necesaria definición y concreción de un modelo de Inspección centrado en la mejora de la calidad y la equidad**

El objeto del presente artículo es contribuir al debate profesional, dadas las múltiples opiniones y planteamientos existentes actualmente para el ejercicio de esta profesión, tanto en un contexto próximo estatal, europeo, como en otros países del mundo en los que existe inspección o supervisión<sup>1</sup> de centros educativos, sin dejar de considerar las circunstancias actuales en las que se desarrolla su desempeño internacionalmente y en nuestro país. Como señala Choi (2019), aunque la mayor parte de los sistemas educativos de los países desarrollados disponen de un servicio de inspección, “no se trata de modelos homogéneos”, aun cuando “todos persiguen mejorar la calidad de la educación”. En la LOE, entre los principios de su artículo 1, en su texto consolidado, se afirma que los poderes públicos “prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza”, y en especial, se relacionan, entre otros, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la inspección educativa y la evaluación. Para Tiana Ferrer (2010, p. 36), calidad es un término “polisémico e impreciso”, que “se ha convertido en uno de los argumentos clave (incluso en un fetiche, podría decirse) de las políticas educativas contemporáneas” Para Escudero Muñoz y Moreno Yus (2012), “la mejora, como la calidad de la educación, es un emblema ampliamente suscrito, políticamente correcto. A la hora de los hechos, sin embargo, las concepciones, las políticas y las prácticas suelen ser mucho más discrepantes.”

---

<sup>1</sup> Entendemos supervisión e inspección como sinónimos (Casanova Rodríguez, 2015), aunque no dejan de hacerse aportaciones sobre el sentido de estos términos (Soler Fierrez, 2001; Ramírez Aísa, 2006 o Esteban Frades, 2019, entre otros). Asimismo, el artículo 148.1. de la Ley Orgánica de Educación (LOE), en su texto original de 2006, establecía “Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo”. Con la LOMLOE, en 2020 queda redactado como: “Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección, supervisión y evaluación del sistema educativo.” La inspección, supervisión y la evaluación siempre han sido funciones de la inspección educativa.

Podemos considerar como modelo de inspección o supervisión una representación o esquema teórico y/o normativo de la relación entre distintas variables que definen y explican cómo desarrolla o pudiera desarrollar sus funciones y atribuciones la inspección de educación en un sistema educativo, con el objeto de valorar la relevancia e interés de sus actuaciones para el sistema educativo, y realizar propuestas para reformular sus prácticas profesionales con voluntad de mejora de la calidad y equidad educativa. En este momento, y al considerar variables del sistema educativo ya consolidadas, como la autonomía con rendición de cuentas y la evolución de la gobernanza educativa, un modelo de inspección educativa completa (conocido a nivel internacional como “*whole school inspection*”) centrado en la evaluación<sup>2</sup> externa de centros educativos es el que genera mayor consenso y el que sitúa a la inspección educativa con discurso propio en la atención a las necesidades del sistema educativo de mejora de la calidad y equidad. Se pretende con este trabajo, en una revisión de documentos, textos y estudios de diferentes autores, organismos o instituciones, determinar la coherencia de este modelo con la autonomía con rendición de cuentas y la evolución, que se está produciendo, de la gobernanza burocrática en educación a la gobernanza posburocrática, todo ello en un contexto de influencia notable en la regulación educativa por parte de organizaciones internacionales, especialmente a través de pruebas externas de evaluación del alumnado y las consecuencias que generan los resultados obtenidos. Desde mi punto de vista, y vaya por delante, próximos a cumplir un cuarto de siglo XXI, para definir un modelo de inspección o supervisión dentro de un sistema educativo, más allá de la retórica huera, no se pueden ignorar la autonomía con rendición de cuentas, como tendencia más influyente, y ya consolidada, a nivel internacional de la organización y la gestión escolar<sup>3</sup>, ni la gobernanza escolar en cuanto condiciona el enfoque o planteamiento de la inspección, ni otros planteamientos de inspección existentes y próximos, sobre todo en Europa, con el fin de determinar un modelo de inspección completa, de evaluación externa integral, y no fragmentada, alineado con estas variables y centrado en lograr la mejora de los aprendizajes del alumnado en los centros, la equidad y,

---

<sup>2</sup> Como expresión del trabajo actual que se realiza por parte de la inspección educativa sobre la evaluación de centros, pueden leerse los artículos publicados en los números 39 y 40 (Junio y Diciembre de 2023) de la Revista Avances de Supervisión Educativa de la “Evaluación externa de centros y planes de mejora”.

<sup>3</sup> Organización y gestión, según la definición de Gairin Sallán (2020, p.4 y siguientes).

consecuentemente, la calidad educativa. Para Gento Palacios et al. (2018, p. 26), "será una institución educativa de calidad aquella en la que los recursos disponibles, los procesos que se llevan a cabo y los resultados conseguidos se acomodan al modelo teórico de perfecto funcionamiento en el ámbito educativo. (p. 26). Para European Commission/Staring y Maxwell (2018), se consigue una mejor calidad de la educación cuando se utiliza sistemáticamente evidencia para monitorear, evaluar y generar mejoras en la calidad de su sistema educativo, tanto cuantitativa como cualitativa (p. 3), sin olvidar que "se debe medir lo que realmente valoramos, en lugar de simplemente valorar lo que podemos medir fácilmente" (p. 6).

Quede claro que no pretendemos agotar otros análisis que consideran otras muchas variables o elementos en la definición de un modelo de inspección, como estructurales, organizativos, funcionales...y que contribuyen a la configuración de la inspección de una determinada manera, por lo que pueden resultar incluso complementarios entre sí con el que realizamos. Las consideraciones en torno a un modelo de inspección en nuestro contexto próximo estatal son ya muy numerosas, y abarcan muy diversos aspectos. Se puede afirmar que siempre han existido, y suscitan un gran interés, especialmente entre los que ejercen la inspección educativa, y muestran la evolución de la profesión y la creación de una cultura profesional, estableciendo, en último término, el significado y sentido que se le ha ido otorgando. Este interés por los modelos de inspección viene siendo incluso objeto de atención en el análisis bibliométrico más reciente (Moreno Guerrero, 2019; Moreno Guerrero et al., 2019). Las aportaciones de estos estudios tampoco son ajenas a la atención que en general se presta a la inspección educativa en publicaciones y documentos de diferentes autores y organismos a nivel internacional. Al respecto, De Grauwe y Carron (2007, p.3) afirman que a principios de este siglo se produjo un renovado interés en la supervisión motivado por la publicación periódica de clasificaciones de centros educativos y la atención de los medios de comunicación a los estudios comparativos internacionales de resultados de los estudiantes de diferentes países. Brown et al. (2016, p. 2) y Sahlberg (2016, p.135), entre otros y una década después, consideran que los organismos internacionales como la OCDE y, en particular, las evaluaciones comparativas de sistemas educativos, como las exitosas pruebas PISA y sus clasificaciones internacionales han dado lugar a un flujo constante de intervenciones

y reformas en los diferentes sistemas educativos para lograr mejores resultados en el desempeño de los estudiantes.

Es una tendencia que se viene acentuando hasta nuestros días y refrenda lo que ya constataba Sahlberg (2016, p.137), que el desarrollo de evaluaciones internacionales estandarizadas, y especialmente las “exitosas” pruebas PISA (Carabaña Morales, 2016), se están convirtiendo en estándares curriculares globales para muchas reformas educativas, y la prevalencia de PISA ha generado el movimiento hacia pruebas estandarizadas en muchas naciones. Estos factores sin duda han impulsado la importancia de la inspección como parte de la rendición de cuentas. Baxter (2017, p. 2) considera que la inspección educativa, como medio para mejorar los estándares educativos, ha sido testigo de un crecimiento exponencial de su popularidad, y en toda Europa las inspecciones están desarrollando “nuevos métodos y modalidades de inspección que responden a niveles crecientes de gobernanza descentralizada.” Además Grek et al. (2013) destacan la importancia de las asociaciones nacionales de inspectores mientras trabajan en red y comparten conocimientos sobre cambios en el sistema, nuevas funciones y buenas prácticas en Europa. Afirman, y es imprescindible para la formación y modernización de la inspección educativa en España, que “transferir conocimientos a través de fronteras” se ha convertido en una parte necesaria de “la experiencia profesional” de la inspección educativa, y que “compartir espacios de significado es en sí mismo un efecto europeizante y una forma en que se produce y gobierna la Unión Europea” (Grek et al, 2013). Para European Commission/Staring y Maxwell (2018, p.2), mejorar la calidad y la movilidad en la educación, junto con la promoción de valores europeos compartidos, son aspectos clave de la visión de un Espacio Europeo de Educación, del que la inspección educativa forma parte y no puede permanecer ajena. Simeonova et al. (2020) consideran que tras la crisis económica europea, que se produjo en 2008, la mejora de los estándares educativos se consideró el motor más rápido de mejora de la productividad económica y la competitividad.

Para Gardezi et al. (2023), la evaluación comparativa de los sistemas educativos que introducen las pruebas PISA de la OCDE, el enfoque basado en resultados de organismos de financiación internacionales como el Banco Mundial, la

Unión Europea ...o la gestión neoliberal, que difunde la Nueva Gestión Pública (NGP), que promueve la descentralización y la autonomía a los centros educativos, son, entre otros, factores que han contribuido al auge de la inspección escolar durante las últimas dos décadas, cuando se desarrollan medidas de supervisión y control, junto con pruebas estandarizadas para mantener la calidad de la educación, (Penninckx, 2017). Queda patente que se mantiene el renovado interés internacional por la inspección educativa, por las múltiples razones apuntadas, al concebirse como una “herramienta poderosa” para evaluar y mejorar la educación en este siglo, donde se insiste en conseguir la calidad del sistema educativo para garantizar que el alumnado reciba la mejor educación posible (McClurg et al., 2024). Para Gardezi et al. (2023) el compromiso con la calidad resuena en todos los documentos publicados en línea o impresos relacionados con la inspección o evaluación escolar en todo el mundo. También en España, el artículo 148.3. de la LOE encomienda a la inspección de educación la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.

Paralelamente, numerosos autores, como Secadura Navarro (2011), expresan en nuestro país la necesidad de un modelo diferente de inspección al que “nació para dar respuesta a otro tipo de sistema escolar”. Al respecto, Madonar Pardinilla (2006) caracteriza una realidad que llega hasta nuestros días, donde continúa imperando “el modelo tecno-burocrático con altos niveles de dependencia en la toma de decisiones, prevalencia de la legislación y su aplicación“, junto con una “una sobrecarga de tareas administrativas y una cierta atomización de actividades”, lo que conduce a “una creciente desprofesionalización y desánimo del colectivo al no ajustarse las actividades reales a las propias de su rol”. Según Bolívar Botía (2018), no se ha tenido claro desde los años ochenta del siglo pasado lo que se quería de la inspección educativa: “Al final, con su dependencia de los gobiernos respectivos de las Comunidades Autónomas, triunfó un modelo al servicio de las Administraciones, más que para potenciar la mejora de la escuela.” Para desarrollar la profesionalidad e independencia de la inspección, que Viñao Frago (1999) las sitúa en la tensión entre politización y profesionalización, es necesario “desligar la función pública, y con ella la inspección, de los cambios políticos, o sea, profesionalizarla y fundamentarla en una ética de lo público basada en los conceptos de profesionalización y servicio

Por eso, es necesario un modelo de inspección consolidado e identificable por la sociedad, y en definitiva, discurso propio de una identidad profesional acorde con las demandas de un sistema educativo de nuestro siglo, ajeno a la alternancia política y a los responsables de la inspección de turno, para fortalecer nuestra democracia, al ser la inspección educativa garante del ejercicio de derechos y de cumplimiento de deberes. Ha habido modificaciones evidentes que se han ido introduciendo y han ido cambiando el sistema educativo en las últimas décadas internacionalmente, cada vez más globalizado, al generalizar sobre todo la autonomía con rendición de cuentas y nuevos modos de regulación, que han alterado la gobernanza educativa tradicional, y consecuentemente han surgido nuevos enfoques de inspección educativa alineados con estos cambios en diferentes países. En España en su conjunto, paralizados en continuos debates y modificaciones de leyes orgánicas, la introducción de estas tendencias ha sido más formales y normativas, aunque también se han incorporado paralelamente medidas propias de las llamadas nuevas formas de gobernanza, a las que haremos referencia. En general, no se ha producido en la práctica de la inspección educativa, más allá de las declaraciones y la retórica de los planes de inspección, la adaptación de las funcionalidades de la inspección educativa a las modificaciones de la gobernanza educativa, ni un planteamiento claro en torno a la autonomía que propicie que con sus actuaciones los centros consigan desarrollar mayores y significativos niveles de autonomía, sino el mantenimiento de una situación de indefinición ante estos cambios con la continuidad acrítica de rutinas, usos y costumbres anteriores, que poco aportan en nuestros días a la mejora del sistema educativo y los procesos de aprendizaje. Pero estamos ante un reto inaplazable. Y son de renovada actualidad las afirmaciones de Escudero Muñoz y Moreno Yus (2012):

(...) tanto las políticas como la administración de la educación, y dentro de ellas la inspección, están llamadas a repensarse a sí mismas en relación con la mejora y con la autonomía de los centros. Ya no serán suficientes las bellas palabras ni las declaraciones para la galería. Al lado de discursos y llamadas a la responsabilidad de los poderes públicos, va a ser necesario concentrar esfuerzos en analizar en qué y cómo, en concreto la inspección, haya de participar en dinámicas de mejora y de la autonomía necesaria, tomando nota de lo ya hecho, de la realidad corriente y de trayectos por recorrer. (pág.12)



O como afirma Bolívar Botía (2018), “la habitual función de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento jurídico y de la normativa, en un contexto de autonomía, queda seriamente resituada”, por lo que el papel o rol de la inspección “debe reestructurarse, si no quiere correr el riesgo de ir quedando progresivamente fuera de juego” (p.10).

## **2. La autonomía de los centros educativos y la responsabilidad o rendición de cuentas: entre la realidad y las expectativas.**

Como se expresa en Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2007, p. 9), la autonomía escolar no era una tradición en Europa, y no se generalizó su aplicación hasta la década de los noventa del siglo pasado. Se constata que el desarrollo y éxito de la institución escolar se ha confiado a la autonomía escolar en nuestro siglo definitivamente. Para Christ y Dobbins (2016), la autonomía, que es un fenómeno multifacético implica “esencialmente el traspaso de autoridad a las escuelas individuales”, que puede afectar a la administración de fondos y recursos materiales, la gestión del personal, la organización del aprendizaje, así como la organización de clases, la planificación y las cuestiones estructurales. Para Neeleman (2019), la autonomía escolar se define como el “derecho de la escuela al autogobierno (que abarca la libertad de tomar decisiones independientes) sobre las responsabilidades que se han descentralizado a las escuelas”. Y lo que es un derecho, implica un reconocimiento y un respeto. Según Bolívar Botía (2018), “autonomía, dirección y responsabilidad por los resultados deben formar los tres ejes vertebradores de la calidad de la educación”. En la legislación española, indistintamente de que existiera históricamente en los centros educativos una expresión de autonomía corporativa, ya figuraba la autonomía de los centros educativos contradictoriamente, por el contexto en el que se aprueba, en la Ley de Educación de 1970, con una formulación que se mantiene en la LOECE (1980) y la LODE (1985). La autonomía de los centros educativos ha ido ampliándose en las diferentes leyes orgánicas de educación que se han ido sucediendo desde la LOGSE (1990), LOPEG (1995), LOCE (2002), hasta la más reciente en vigor LOE (2006), modificada por la LOMCE (2013) y la LOMLOE (2020). No fue hasta la LOCE (2002) cuando se introdujo el término de “responsabilidad”, y posteriormente como sinónimo, “rendición de cuentas”, que se

utiliza en la LOE (2006), como equivalentes a “*accountability*” en inglés, noción compleja y polisémica difícil de traducir<sup>4</sup> (Maroy, 2013).

Sin embargo, la expresión “rendición de cuentas” ya se utilizó vinculada a la inspección educativa por primera vez en el Reglamento para los Inspectores de Instrucción Primaria del Reino, aprobado el 20 de mayo de 1849, justo hace 175 años. En el “Art. 18. Corresponde a los inspectores de provincia”, se establece, entre otras funciones: “4. Investigar los recursos con que se sostienen las escuelas, y vigilar sobre la recta administración de los bienes que les estén aplicados, sobre el cumplimiento de las cláusulas de las fundaciones, y sobre la puntual *rendición de cuentas* por los que estén obligados a darlas, dirigiendo para todo ello sus reclamaciones a quien corresponda”. Es el sentido sobre el que originariamente se centró la rendición de cuentas, que tiene sus raíces históricas en la contabilidad (Bovens, 2007, p. 448; Bovens et al., 2014, p.3). El uso de la expresión “rendición de cuentas” se ha visto refrendado tanto en la LOMCE (2013) como en la LOMLOE (2020), con planteamientos diferentes, aunque nunca contradictorios con las tendencias promovidas por los organismos internacionales que inspiran la política educativa, especialmente la OCDE, que han ido evolucionando en sus propuestas. Para Smith y Benavot (2019, p.193), el surgimiento y la difusión de la rendición de cuentas son atribuibles, en parte, a cinco tendencias políticas y sociales globales que reflejan la creciente importancia de la educación en la sociedad: masificación, mercantilización, descentralización, estandarización y mayor documentación de la educación.

En el Preámbulo de la LOE (2006), se afirma que: “combinar objetivos y normas comunes con la necesaria autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes obliga, por otra parte, a establecer mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas.” Como ya señalaba Smyth (2001, p.9), con la autonomía los responsables de la elaboración de la política educativa dejan en manos de los centros educativos la implantación de normas de órganos centrales, estableciéndose, no obstante, unos requisitos de rendición de cuentas y de información a aquellos órganos. Es precisamente en este punto donde las inspecciones educativas de los diferentes

---

<sup>4</sup> Al respecto, véase en Unesco (2017, p. 5 y 6) el Recuadro 1.1. “En muchos idiomas la rendición de cuentas coincide con la responsabilidad.”, o el texto de Schedler, (2008), ¿Qué es la rendición de cuentas?, y las consideraciones que hace sobre su significado y alcance.

países, especialmente en Europa, vienen reformulándose para determinar qué inspección educativa es necesaria desde esta situación de la organización de la institución escolar, de autonomía con rendición de cuentas, como “gemelos siameses” según Altrichter y Rurüp (2010, p. 142). Bovens (2007, p. 450) define “responsabilidad”, “rendir cuentas” (accountability), como la relación entre un actor y un foro, en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y el actor puede enfrentar consecuencias. Schmidt y Wood (2019) añaden que cuando la rendición de cuentas, más allá de ser un mecanismo político administrativo de evaluación se considera virtud de los actores, viene acompañada de un conjunto de normas de conducta para la buena gobernanza que contemplan la voluntad de actuar de manera transparente, justa, conforme a lo establecido y equitativa. Por tanto, la rendición de cuentas remite a los procesos, mecanismos y/o instrumentos que hacen que las organizaciones (pero también los individuos que integran las organizaciones) cumplan con sus obligaciones y se vuelvan más sensibles a sus públicos específicos (Parcerisa y Verger, 2016, p. 21, citando a Bovens, 2007 y Hatch, 2013). Para Figlio y Loeb (2011), la definición de “accountability”, que entienden como la “más comúnmente considerada”, es “el uso de mecanismos administrativos basados en datos destinados a aumentar el rendimiento de los estudiantes” (p. 384). Aunque no siempre resultan útiles para la planificación de acciones porque, como afirman Suasnábar y Morduchowicz (2023), “si los datos no están enmarcados dentro de una visión estratégica, se convierten en simples números y estadísticas que –si bien pueden ser intrigantes, atractivos e incluso divertidos– no llevan hacia acciones concretas y efectivas.” La Unesco (2017) define la rendición de cuentas como “un proceso que ayuda a las personas o instituciones a cumplir con sus responsabilidades y alcanzar sus objetivos”, de manera que la definición de la rendición de cuentas consta de tres elementos principales: “unas responsabilidades claramente definidas; la obligación de dar cuenta y razón de cómo se han cumplido las responsabilidades; y la justificación jurídica, política, social o moral de la obligación de rendir cuentas”.

Lo cierto es que en el artículo 120.3 de la LOE, se establece que las Administraciones educativas “favorecerán la autonomía de los centros”, que “deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.”, del uso que hagan de “sus recursos

económicos, materiales y humanos” para “dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de organización que elaboren.”. Sin embargo, y a pesar de esta persistente insistencia en la autonomía desde hace tantos años y leyes orgánicas promulgadas en España, con sus correspondientes desarrollos normativos estatales y autonómicos, y en la autonomía con responsabilidad o rendición de cuentas, sobre todo en lo que va de siglo, no se ha alcanzado un grado elevado de autonomía en los centros educativos, sino una autonomía regulada, centrada sobre todo en aspectos pedagógicos (Cuadrado Muñoz, 2019b), aunque no siempre asumida. Barroso (2004, p. 49-50) la consideró “una ficción necesaria” porque “rara vez ha ido más allá del discurso político y su aplicación siempre ha estado lejos de la implementación efectiva de sus mejores intenciones”, convirtiéndose en una “mistificación” jurídica, más para llegar a “legitimar” los objetivos de control por parte del gobierno y su administración, que para “liberar” a los centros educativos y promover la capacidad autónoma de decisión de sus órganos de dirección. También sigue vigente la caracterización de una autonomía situada “entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas”, que acuñó Bolívar Botía (2004, p. 92-93), al considerarla “un nuevo dispositivo, al final de la modernidad, para la gobernación de la educación”, como una práctica discursiva que se configura como “retórica política” que crea expectativas que “en la práctica no generan los cambios esperados; por un conjunto de estrategias y tácticas que transitoriamente al menos contribuyen, de este modo, a dar credibilidad a las reformas (Popkewitz, 1994).” Según Gairín Sallán (2015, p. 104)), la autonomía “ha infundido esperanza, canalizado sueños e impulsado esfuerzos, pero también ha sido un marco en el que han crecido la frustración, el desencanto y la decepción.”

Al respecto, y como un indicador más, en el análisis recién publicado que se hace de los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes -PISA- 2022, por parte de la OCDE (2023b, p. 206-247), en las gráficas referidas a autonomía sobre gestión de recursos (p. 214), siendo la media de la OCDE de nivel 2 para centros públicos y 5 para centros privados, en una escala de 8, sitúa a España en nivel 1 para centros públicos y 3 para privados. En cuanto a autonomía curricular, siendo la media de la OCDE de 3 para centros públicos y 4 para privados, en una escala de 6, nos sitúa en los niveles 1 y 2 respectivamente para centros públicos y privados. Se confirman, con este reciente análisis, los históricos bajos niveles de la

autonomía (Sancho Gargallo, 2019) de los centros educativos en España. Es evidente, como consideran Ruano Castañé y Sancho Gargallo (2024), que “se puede afirmar que el índice de autonomía escolar en España cuenta con un amplio margen de mejora.” Y a pesar de los años que lleva ya establecida en leyes orgánicas en nuestro sistema educativo, “sus bajos índices, muy lejos de aquellos presentados por otros países miembros de la OCDE, ponen el foco en la necesidad de otorgar un mayor ejercicio de la autonomía pedagógica y de gestión de los recursos” a los equipos directivos y centros docentes, sobre todo cuando en el análisis reciente de indicadores de los resultados de PISA (OCDE, 2023a, p. 322), se concluye que cuando la autonomía y la rendición de cuentas se combinan adecuadamente, tienden a asociarse con mejores desempeños de los estudiantes. Es una afirmación constante y reiterada en documentos de este organismo internacional. Considera además la OCDE en su informe que los datos obtenidos de las pruebas nos dicen que los tres principales mecanismos de garantía de calidad que parecen asegurar que una mayor autonomía escolar se asocie con un mejor rendimiento académico en matemáticas (una de las materias objeto de las pruebas PISA 2022) son: la tutoría docente; el monitorear la práctica docente haciendo que la inspección observe las clases; y el registro sistemático de los resultados de las pruebas de los estudiantes y las tasas de graduación. Otros aspectos relevantes relacionados se consideran las evaluaciones internas o autoevaluaciones; el seguimiento de los datos de logros por parte de una autoridad administrativa; y el uso de pruebas estandarizadas obligatorias al menos una vez al año...Y añade que otras medidas posibles, como hacer públicos los datos de rendimiento, desarrollar una política estandarizada para una materia como las matemáticas y monitorear las prácticas educativas a través de la revisión por pares de los docentes, parecen importar menos. (OCDE, 2023b, p. 207)

Es evidente que al igual que en otros muchos países, incluidos los de la Unión Europea, en España se ha impuesto la autonomía con rendición de cuentas, o responsabilidad por los resultados, que propugnan los organismos internacionales, como el Banco Mundial o la Unesco, y especialmente la OCDE (Verger et al., 2019 y 2020). Este gobierno global a través de las organizaciones internacionales está ampliamente reconocido y no dejan de aparecer investigaciones sobre esta cuestión. Elfert y Ydesen (2023, p. 25) afirman: “Basándonos en sus ideologías y modos de

gobernanza divergentes, conceptualizamos a la Unesco como la "idealista", a la OCDE como el "maestro de la persuasión" y al Banco Mundial como el "maestro de la coerción". Consideran que el triángulo Unesco-OCDE-Banco Mundial representa un período histórico particular, al que se ha denominado "multilateralismo educativo". Y plantean una evolución de esta situación actual con la creciente participación de actores no estatales, como los *think tanks*, las fundaciones filantrópicas y las empresas multinacionales en el sistema de gobernanza global de la educación. Del "multilateralismo" o cooperación entre países en organismos internacionales a la "gobernanza multiactor" o "gobernanza de múltiples partes interesadas"<sup>5</sup> de la vida económica, académica, profesional o social (p.44). No obstante, y como señalan Elfert y Ydesen (2023, p.44), hay indicios de que los países se están cansando de PISA, con lo que la capacidad de influencia de la OCDE con la era PISA podría disminuir, aunque, según reconocen estos autores, esta organización tiene una capacidad notable para reinventarse, por lo que "su énfasis actual en resultados no cognitivos, como competencias globales, habilidades sociales y bienestar, y educación en la era digital, puede indicar un cambio hacia la búsqueda de un nuevo papel para sí misma en una sociedad poshumana y postrabajo." Al respecto, Pérez Collera (2015) afirmaba: "La reiteración de mensajes de organismos internacionales, PISA de la OCDE y Eurydice con especial consistencia, va calando en la opinión de quienes tienen capacidad de decisión y asentando la idea de que "autonomía genera calidad." Entre los cometidos de estas organizaciones, está "el establecimiento de marcos transnacionales de interpretación de la realidad educativa" (Valle López y Sánchez-Urán Díaz, 2023) y añaden que "las tendencias educativas más extendidas globalmente han surgido, precisamente, de propuestas lanzadas desde Organismos Internacionales", como pueden ser: la autonomía con rendición de cuentas como gobernanza de los centros escolares, y en consecuencia, el auge de la inspección educativa, que hemos referido, y de las pruebas externas, como principales mecanismos de la llamada rendición de cuentas.

Es evidente que los gobiernos nacionales y regionales han dejado de ser la única fuente de autoridad, y los intereses de toda una variedad de actores, tanto

---

<sup>5</sup> También llamada "*multistakeholderismo*", expresión de difícil pronunciación, comprensión y aceptación en esta lengua, aunque ya se esté utilizando.

nacionales como internacionales, también se han involucrado e influyen en los procesos políticos. No puede resultar extraño, por tanto, que la propia Unesco (2017, p. 113-114) considere que los organismos internacionales están promoviendo procesos normativos no formales a través de “redes de conocimiento”, que basan su autoridad en “competencias especializadas”, con excesiva influencia en los sistemas educativos nacionales. Se adoptan sin la necesaria y suficiente participación ni debate en el contexto en el que se aplican, con “el riesgo de que las normas reflejen el programa de la organización en lugar de un consenso más amplio”. A pesar de ello es más que constatable esta influencia y la manera como se ha ido aplicando, en el caso de la OCDE, básicamente a través del impacto mediático de PISA y sus análisis. Estas pruebas externas la han convertido en “gobernante” mundial de la educación, que al decantarse por la “autonomía con rendición de cuentas” como eje de la gobernanza educativa, se ha convertido en modelo de referencia para la gestión escolar (Christ y Dobbins, 2016), de implantación generalizada en la mayoría de los países con sistemas educativos consolidados.

### **3. La influencia de la gobernanza educativa y su relación con la autonomía y rendición de cuentas**

Aún así, es necesario analizar de qué manera el modelo de inspección queda también condicionado por los modos de gobernanza que se desarrollan en el conjunto de la Administración Educativa correspondiente, que a su vez influyen en las medidas aplicadas en relación con la autonomía y rendición de cuentas. Según la Comisión Europea (2001, p. 257), la gobernanza “designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.”. Para Dobbins y Christ (2019, p. 62) los discursos internacionales sobre la autonomía escolar, la descentralización y la rendición de cuentas han influido fuertemente en los debates internos sobre la gobernanza ideal de las escuelas también en España, suavizándose el monopolio del Estado-nación en la regulación de la educación, con nuevas formas de gobernanza, caracterizadas por la descentralización territorial y la autonomía de los centros, que se producen tanto en el contexto de la democratización y territorialización posfranquista como dentro de los cambios generales en el sector público desde

mediados de los años ochenta en Europa occidental. El concepto de gobernanza, según Kussau y Brüsemeister (2007, p.18) surge como reacción al “fracaso” de la planificación política como “control social”. Según Benz, Kuhlmann, y Sadowski (2007, p. 3), en ciencia política el término “gobernanza” significa “la coordinación y control de actores autónomos pero interdependientes, ya sea por una autoridad externa o por un mecanismo interno de autorregulación o autocontrol”. Va referido, por tanto, a distintas formas de coordinación y control, que incluso pueden producirse simultáneamente. Según Maroy (2009, p. 71), la regulación institucional educativa comprende los “mecanismos de orientación, coordinación, control y equilibrio del sistema por parte de las autoridades educativas”, que se consideran actividades de “gobernanza” del sistema. Para Altrichter (2010, p.147), la gobernanza proporciona un marco analítico general para estudiar todo tipo de problemas de coordinación entre actores (De Boer et al, 2007, p. 138). La consideración de la “coordinación entre actores” es lo que permite explicar qué ocurre exactamente cuando los procesos sociales están “gobernados”, “regulados” o “dirigidos”.

Con la utilización del término “gobernanza” en educación se parte del hecho de que los sistemas escolares y sus sucesivas reformas no dependen solo del gobierno y su personal administrativo, sino de otros muchos agentes, como profesorado y direcciones de los centros, alumnado y familias, o instituciones consideradas “intermedias”, como la inspección, las editoriales de libros de texto o las diferentes organizaciones relacionadas con el desarrollo profesional y la defensa de sus intereses de los diferentes agentes que intervienen en el sistema educativo, que deben de actuar en determinada conformidad. Aunque todos estos agentes pueden tener influencia, no todos tienen las mismas posibilidades de participación e incidencia (Altrichter, 2010, p.148). Para De Boer et al. (2007, p. 137), la perspectiva de la llamada “gobernanza” surgió simultáneamente con la llamada Nueva Gestión Pública (NGP) en los años 80 del siglo pasado, lo que consideran que no fue una coincidencia sino el reflejo de un profundo escepticismo sobre las posibilidades de control jerárquico de sistemas sociales complejos, que ha influido en las orientaciones emanadas de los organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, Unesco, Unicef, Unión Europea...). Los lemas neoliberales “menos Estado” y “más mercado” se asocian, según estos autores, con la Nueva Gestión Pública, que es una especie de



movimiento no estático para desarrollar propuestas y prácticas que consigan que el sector público sea más económico y eficiente, también en educación, ya sea con la externalización y privatización de determinados servicios o con la aplicación de los estilos de gestión del sector privado (Ball y Youdell, 2007), que también se ha ido aplicando en España (Bonal et al, 2023). Para Rizvi y Lingard (2013, p. 143) la Nueva Gestión Pública hace hincapié en los resultados o “output”, en vez del “input” o los elementos que se aplican y los procedimientos. Además, estos han de lograrse de manera eficiente, con el mínimo gasto posible. La eficiencia entendida de esta manera también ha sido asociada al discurso de la efectividad o el logro de las metas y objetivos. Estas propuestas y prácticas van mutando y transformándose como un “virus” muy influyente en la gestión pública (Hyndman y Lapsley, 2016), que calan incluso en gobiernos de diferentes planteamientos ideológicos y en sus políticas educativas, a pesar de que no se sepa con claridad cuáles son las mejores prácticas de gestión privada en determinados momentos y contextos (Cuadrado Muñoz, 2018, p. 6-8). La Nueva Gestión Pública, según Parcerisa y Verger (2022, p. 123) “promueve que la gestión de los servicios públicos –entre los que se encuentra la educación– esté más orientada a la obtención de resultados y sea más sensible a las demandas de los usuarios” Para analizar la gobernanza educativa en su estado actual, vamos a considerar desde una dimensión de coordinación y control interno del sistema educativo, el tradicional régimen burocrático-profesional o weberiano; y desde una dimensión de coordinación y control externo del sistema educativo, los modos de regulación posburocráticos, que vinculados a la participación, reducida a la práctica de la libre elección de centros por parte de las familias, viene reconfigurando al primero en las últimas décadas

A) Desde una dimensión de coordinación y control interno del sistema educativo, la Administración Educativa como parte de la Administración Pública, en la que se sitúa la inspección de educación, se ha venido caracterizando por un régimen burocrático-profesional o weberiano, que combina la regulación burocrática y la regulación conjunta Estado/docentes (Maroy, 2008b). Resulta “una combinación a veces incómoda de regulación “estatal, burocrática y administrativa” y regulación “profesional, corporativa y pedagógica” (Barroso 2000)”. Conduce de hecho a que “los padres y los usuarios prácticamente no tienen voz y voto en este sistema excepto a

través de acuerdos locales más allá de las reglas burocráticas” (Maroy, 2009, p. 73). El régimen burocrático-profesional en educación establece una estructuración del conjunto del sistema educativo conforme a regulaciones normativas, con jerarquías de órganos y personal según funciones y atribuciones establecidas, procedimientos, cualificaciones técnicas y requisitos en el acceso al cargo ejercido por funcionarios, con procedimientos de control... El gobierno es el actor clave en la regulación de todos estos aspectos a través de la toma de decisiones jerárquica, donde la educación de calidad se entiende que puede ser estandarizada y regulada desde arriba, y el cumplimiento de las funciones del profesorado se deriva a su vez de un sistema de reglas establecidas (Ehren y Baxter, 2020, p. 34), cuyo cumplimiento formal se puede “controlar” a través de los servicios de inspección educativa. Pero en consideración a la complejidad de las propias tareas educativas, las características burocráticas son necesariamente compatibles con una considerable autonomía individual y grupal de los docentes, basada en su experiencia y habilidades profesionales, por lo que asegura Maroy (2009, p.73) que los profesores han disfrutado de un margen considerable en sus actividades docentes individuales, en particular al abordar las “incertidumbres” de su trabajo. Todo el siglo XX, según Barroso (2005), y no hay duda de que continúa esta situación, se caracteriza por “una tensión permanente en los centros educativos entre una «racionalidad administrativa» y una «racionalidad pedagógica» que configuran dos modos distintos de regulación”. Por un lado, una regulación estatal de tipo burocrático y administrativo, en la que el centro educativo es visto como «un servicio del Estado», sujeto a una red compleja de normativas que refuerzan la intervención de una administración a través de funcionarios e inspectores y, por otro, “una regulación corporativa de tipo profesional y pedagógico”, en la que la escuela es vista como «una organización profesional», con una gestión de tipo colegial, gozando de una relativa autonomía. La “regulación burocrática-profesional”, como forma de gobernanza, parte de “una «alianza» tácita e informal entre el Estado y los profesores” (p. 426), no exenta de tensiones recurrentes, no solo en cuanto al desarrollo de nuevas reformas gubernamentales y reivindicaciones corporativas de condiciones profesionales y laborales, sino también diversos “conflictos que oponen administradores a pedagogos, “burócratas” a “profesionales”, administración central a los centros educativos, “teóricos” a “practicantes”, etc.” (Barroso, 2022, p. 34) y entre los que se encuentra la propia Inspección Educativa en un constante replanteamiento

de su propia profesionalidad corporativa. En un entorno de cambios en la gobernanza tradicional burocrático-profesional y también de reformas del sistema, la inspección educativa se sitúa en estas tensiones, entre la autonomía de los centros y los mecanismos de rendición de cuentas, de los que forma parte. Al respecto, Dederling y Sowada (2017, p. 26), consideran que la inspección educativa es una institución que representa un sistema regulatorio permanente y al mismo tiempo está sujeta a su transformación, que no está determinada únicamente por cambios que se producen desde su entorno institucional, y a los que se adapta para asegurar su legitimidad, sino que las acciones específicas de los profesionales dentro de la propia inspección también pueden ejercer influencia, de manera que la transformación también puede interpretarse como una adaptación a procesos específicos de cambio de la propia inspección.

B) Desde una dimensión de coordinación y control externo del sistema educativo, podemos afirmar que se ha acentuado en lo que va de siglo, inspirada en los principios de la llamada Nueva Gestión Pública, la transformación de una gobernanza burocrática-profesional a posburocrática, también llamada competencial o gerencial, por la aplicación de principios como, entre otros, la gestión por resultados, medición de los impactos de las acciones o búsqueda de la satisfacción del cliente (Choffel y Aldrin, 2015, p. 45). Para Maroy (2009, p. 76-77), se han desarrollado dos variantes de un “régimen regulatorio posburocrático”: La generación de un “cuasi-mercado (que se diferencia del puro mercado económico porque no implica un intercambio monetario entre cliente y proveedor)” (Maroy, 2008a), que crea condiciones para que los centros compitan entre sí como en un mercado en base a sus resultados; y del “Estado evaluador”, que asume la difusión y aceptación de la llamada “cultura de la evaluación”, que comprende tanto la autoevaluación del propio centro en el ejercicio de su autonomía como la evaluación externa. El régimen regulatorio posburocrático también implica una mixtura de políticas entre la centralización y descentralización, según Falabella y De la Vega, (2016, p. 396), en las que el Estado central cambia hacia nuevos modos de regulación y control, centrándose en la definición de aspectos nucleares de la política educativa, como objetivos, estándares y sistemas de evaluación nacional, cambiando desde un poder burocrático centralista a un poder “a distancia”, y que se ha conceptualizado también

como gobernanza por resultados o gobernanza por números. Para Maroy (2009), en la gobernanza de cuasimercado educativo, es sobre todo la presión competitiva de los padres lo que induce a la escuela a mejorar su servicio educativo; mientras que en la gobernanza por resultados, es la evaluación de procesos y resultados, con incentivos o sanciones en función de la mejora de resultados (p.78). Para este autor, aunque la gobernanza de Estado evaluador y de cuasimercado parecen distintas, en la práctica, pueden combinarse, como de hecho ha venido ocurriendo en diferentes países con múltiples variantes, según las medidas aplicadas en cada caso.

Para Hanushek y Woessmann (2007, p.72), que consideran que es difícil imaginar que la elección de centro o la autonomía “funcionen bien sin un buen sistema de evaluación y rendición de cuentas de los estudiantes”, son tres las características que promueven un sistema educativo de éxito: Libre elección de centro de las familias que genere competencia que conduzca a “fuertes estímulos para las escuelas individuales”; descentralización y autonomía para que “las escuelas individuales y sus líderes tomen medidas para promover el rendimiento del alumnado”, siendo la autonomía solo efectiva con información de clasificaciones públicas a partir de resultados de exámenes externos de los centros educativos; y un sistema de rendición de cuentas con pruebas externas, que permita cuantificar con precisión el rendimiento del alumnado, identificando y reconociendo buenas prácticas. Consideran estos autores que todo ello, forma un conjunto de medidas porque la autonomía “sin una fuerte rendición de cuentas puede ser peor que no hacer nada”. Se trata, pues, de generar e incentivar con la elección una competencia entre centros que “lleva a los padres a involucrarse directamente en la evaluación del desempeño de las escuelas”, con lo que se produce una combinación de cuasimercado y de Estado evaluador, que proporciona datos a las familias que orienten su elección de centro. Dupriez y Dumay, (2011, p. 89) señalan que, aunque hay diversidad de resultados en la literatura internacional en torno a la autonomía, hay uno que ha resultado poco controvertido: “la autonomía educativa parece asociada a resultados académicos más altos cuando se combina con pruebas externas estandarizadas.” Rizvi y Lingard (2013, p. 141) consideran que la educación se enfoca cada vez más en preparar a los estudiantes para el empleo, por lo que las políticas educativas se guían más por los valores del mercado y la eficiencia del sistema que por valores culturales y comunitarios como la

justicia y la democracia, por lo que a través de exámenes, tanto nacionales como internacionales, se pretende encauzar las prácticas educativas relacionadas con el currículum, pedagogía y evaluación hacia los valores del mercado. (p. 140). Sin embargo, en los últimos años, según Zancajo y Bonal (2020, p.13), “muchos actores internacionales y nacionales han expresado su preocupación por la relación entre las políticas promercado y las desigualdades, particularmente en términos de segregación escolar”, por lo que “están apostando por marcos regulatorios y políticas de rendición de cuentas como medio para hacer compatibles los supuestos beneficios de los mercados educativos y la equidad (Banco Mundial 2018; OCDE, 2019, 2017)”. Por su parte, Maroy (2008b, p. 8) entiende que en “la lucha contra la segregación, es importante regular también la competencia entre los centros” porque las dinámicas competitivas y de mercado “tienden de hecho a producir más segregación y desigualdades.” Para Murillo y Martínez-Garrido (2020), “algunas de las necesidades de este cuasi-mercado escolar son, por ejemplo, contar con una oferta variada” para que los centros educativos puedan competir, y “se apuesta por esta palabra que, por ser mágica, parece que no admite críticas: la autonomía escolar”, considerando que la “libertad de elección” es una “libertad falaz, dado que sólo los padres de cierto nivel socioeconómico y cultural hacen uso de esa libertad”, para concluir: “La segregación escolar es, hoy por hoy, el mecanismo más eficaz que tiene la sociedad de legitimar las desigualdades sociales. Sin duda, si queremos una sociedad más justa e inclusiva, acabar con la segregación ha de convertirse en la máxima prioridad ética.” (p. 6).

La participación es el otro elemento tradicional de una dimensión de coordinación y control externo del sistema educativo. Smith y Benavot (2019, p.193), consideran que la participación democrática estructurada es un componente clave de la rendición de cuentas efectiva por ser menos susceptible a conflictos externos y caprichos políticos. Como señalan Schmid y Garrels (2021), la participación de los padres en el aprendizaje y la escolarización de sus hijos puede marcar una diferencia significativa en el rendimiento de los estudiantes siendo un concepto multidimensional que abarca una amplia variedad de prácticas y comportamientos de los padres relacionados con los procesos educativos y de aprendizaje de los estudiantes (p. 457-458). Como hemos visto, pueden llegar a ser, incluso sin pretenderlo con la elección de centro, un elemento regulador con grandes efectos en el desempeño, evolución o

éxito de un centro escolar. Según Altrichter y Maag-Merki, (2010, p. 33) desde la perspectiva de la gobernanza, los actuales sistemas sociales, como el sistema escolar, están diseñados intencionalmente y no surgen de una “mano invisible”, sino más bien del debate entre actores impulsados por intereses. La participación de la sociedad en su conjunto, ya sea a través de unas elecciones legislativas o dentro de una comunidad educativa, influyen en la configuración del sistema escolar y su evolución. Estos autores distinguen dos modos de gobernanza, relacionados con la manera como se entiende la participación, y que no son mutuamente excluyentes: el de competencia, cuyos rasgos ya hemos explicado anteriormente (Hanushek y Woessmann, 2007), y que suele fortalecer la capacidad gerencial de la dirección; y el de la participación que busca “democratizar” la organización escolar con la participación de las familias y el gobierno local en órganos del centro educativo (Christ y Dobbins, 2016, p.8; Altrichter y Rürup, 2010). A pesar de ello, se produce una apreciable crisis de participación democrática en los últimos años, y constituye indicador relevante los bajos porcentajes de participación de las familias en la elección de sus representantes en los Consejos Escolares (Cuadrado Muñoz, 2019a, p. 11).

En consecuencia, nos encontramos actualmente ante una situación de hibridación de los diferentes modos de gobernanza, entre el burocrático-profesional tradicional con el posburocrático/gerencial/competencial de cuasimercado y de Estado evaluador o de gobierno por los resultados, que ha venido transformando la gobernanza educativa. En este conjunto, se constituye en elemento destacado, e indiscutible hasta la fecha la autonomía de los centros educativos, que junto con la rendición de cuentas también experimentan una hibridación, en función de las prioridades que se establezcan y las medidas que se adopten según los diferentes modos de gobernanza, y que pueden conllevar tipos de consecuencias variadas (imagen y reputación, materiales, individuales, colectivas, etc.) y relaciones de distinta naturaleza entre los agentes educativos (Maroy y Voisin, 2013; Parcerisa y Verger, 2016; Pagès et al., 2023). Según las diferentes medidas de los distintos modos de gobernanza, apreciables en las administraciones educativas, que se apliquen de manera más o menos híbrida o mixta, como señalan Rodríguez Miranda et al. (2013, p.5), la autonomía se puede considerar “como un dial que va desde la descentralización de corte neoliberal a la de corte humanista o social, destacando que

entre los dos extremos existen multitud de posibilidades”. La descentralización de corte neoliberal, que consideran mayoritaria, “aboga por una racionalización de los recursos materiales y humanos, por el establecimiento de medidas de control y evaluación, y por la promoción de la eficiencia y la eficacia, con el fin de perseguir la mejora educativa.” En este contexto, la autonomía será “restringida y guiada”. Por el contrario, una descentralización de corte humanista y comunitario “persigue la promoción de la comunidad a partir de la gestión democrática y el fomento de la equidad”. Desde este enfoque, la autonomía tendrá “una mayor amplitud y precisará de consenso.”

Bradley y Taylor (2010) afirman que en la literatura teórica y en la empírica “la cuestión crítica es el equilibrio entre eficiencia y equidad”. La tradición de la gobernanza jerárquico-burocrática sigue influyendo sobremanera culturalmente, no solo para limitar la autonomía con rendición de cuentas, que puede llegar a interpretarse incluso como un contrasentido en un régimen jerárquico-burocrático donde el control de arriba a abajo, regido por la norma, es el fundamento para el adecuado desarrollo de esta gobernanza. También incluso para que paralice y condicione la toma de decisiones por parte de las direcciones escolares en el uso de sus competencias o que la cesión de competencias resulte tan regulada que impida ni tan siquiera el ejercicio de una autonomía suficiente que permita la mejora del centro escolar en su conjunto, en el logro de una educación de calidad con equidad. Además, en las diferentes Administraciones Educativas de nuestro país, se pueden constatar múltiples medidas aplicadas propias de una gobernanza educativa posburocrática: potenciación de la iniciativa privada y privatizaciones; elección sin restricciones de centro educativo; cheque o bono escolar; externalización a empresas privadas de diferentes servicios en los centros públicos; incentivación económica a centros o al profesorado según resultados; marketing y venta de imagen: sistemas de gestión de calidad promovidos por grandes corporaciones; distinciones y premios para instituciones o personas; planes y programas; estandarización de currículos prescritos y homogeneización de políticas curriculares similares a otros países o a través de los libros de texto; énfasis en las pruebas externas y su reducción a materias instrumentales; participación en las evaluaciones internacionales estandarizadas de estudiantes como PISA con clasificaciones por países y comunidades autónomas;...

Flórez Petour y Rozas Assael (2020), concluyen que las evidencias de las investigaciones demuestran la necesidad urgente de superar los sistemas de rendición de cuentas basados en el mercado, no sólo porque no acaban de conseguir lo que pretenden, sino porque están dañando las aspiraciones a un sistema educativo socialmente más justo. La rendición de cuentas debe contribuir a la justicia social, a través de principios como la confianza, el diálogo, una mayor autonomía del centro y del profesorado, la participación, la atención a la diversidad y la inclusión, la contextualización de la educación,...siendo medios necesarios para que todos los que participan en estos procesos se hagan mutuamente responsables de la educación y la sociedad, valores que debe asumir también la inspección educativa en los procesos de rendición de cuentas. “Lo esencial es no olvidar el problema al que nos enfrentamos, ni tampoco simplificar sus términos”, porque, tal como indican Moya Otero y Luengo Horcajo (2019), “nos enfrentamos a la necesidad de construir las instituciones que mejor puedan contribuir al desarrollo humano y lo hacemos en un contexto de mundialización de la economía y de globalización cultural.”

#### **4. La necesaria redefinición de un modelo de inspección educativa centrado en la mejora de la calidad y la equidad**

Como afirma Manes-Bonnisseau (2019), como presidenta de SICI -Conferencia Internacional Permanente de Inspecciones Educativas-, las inspecciones están reconsiderando y redefiniendo su papel en un mundo que cambia rápidamente, donde el equilibrio adecuado entre autonomía y rendición de cuentas de las partes interesadas es dinámico y se cuestiona constantemente. Este “equilibrio adecuado” hace necesario un modelo de inspección que permita construir la propia identidad de la inspección educativa conforme a las necesidades del sistema educativo. En Europa predominantemente este modelo se ha articulado en torno a la evaluación externa de centros (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2015) para la mejora de calidad y equidad, que incluye el bienestar físico y emocional del alumnado, que junto con pruebas externas internacionales o nacionales, constituyen los mecanismos más extendidos de la rendición de cuentas. Como señala Clarke (2017), en este contexto, los procesos de inspección prometen soluciones a los Estados "reformistas" que buscan asegurar nuevos medios de control de los servicios educativos, para gobernar



en estas transiciones, en las que los sistemas jerárquicos y burocráticos convencionales y tradicionales de control gubernamental, están siendo desmantelados por nuevas formas de gobernanza. La “reinvención” está siendo significativa para la organización y práctica de la inspección educativa mientras los Estados intentan encontrar la “combinación adecuada” del control del sistema “a distancia”, en la nueva configuración de una gobernanza posburocrática. Kesler (2016, p.31) coincide en que la situación es compleja y variada, porque “el panorama educativo en Europa es un verdadero caleidoscopio. No sólo porque la educación es esencialmente responsabilidad de los Estados, sino porque cada Estado puede tener varios sistemas educativos.” Aun así, se observa una convergencia, en lo que respecta a los mecanismos de evaluación e inspección en Europa, porque en la mayoría de países, las inspecciones tienen que realizar la evaluación externa de los centros educativos (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2015, p. 19).

En la redacción modificada por la LOMLOE (2020) del artículo 151 de la LOE, entre las funciones de la inspección educativa, que, como bien indica Montero Alcaide (2021, p. 8) mantiene “la estabilidad de la regulación básica que ordena la Inspección, casi como situación excepcional si se tienen en cuenta otros ámbitos del sistema educativo que han sido profunda y profusamente modificados”, figura la fundamental función de “a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta ley ampara.”. En esta función se ha introducido con la LOMLOE la expresión “con respeto al marco de autonomía que esta ley ampara”, que también se expresa en términos similares en el artículo 153, d). Estas nuevas prevenciones, sobre este necesario respeto y la obligación de favorecer la autonomía de los centros según el art. 120.3 de la LOE en su última redacción, configuran variables que definen y sitúan ineludiblemente el modelo de inspección en un contexto de regulación administrativa de autonomía con rendición de cuentas en el que hay que avanzar en su desarrollo. Segura Torres et al. (2021), afirman, lo que podríamos hacer extrapolable a las distintas inspecciones educativas en España, que desde la LOE “se apuesta por un proceso de cambio a partir de la autonomía de centros, pero no se acaban de adecuar las actuaciones de la Inspección en todo este estado de transformación.” Y es el gran reto para la

inspección educativa en este momento en nuestro país, aunque no acabe de percibirse como una necesidad desde determinadas culturas de inspección educativa y gobernanza que se mantienen en España, apegadas al control normativo formal y al intervencionismo jerárquico en los centros propios de un régimen jerárquico-burocrático, propiciadas por las inercias de la tradición de lo que se venía haciendo e incluso por la propia Administración educativa, dentro de la dispersión de tareas e informes sobre variadas cuestiones que conforman el día a día de la inspección educativa, en muchos casos irrelevantes para la mejora.

La Inspección de educación se crea en diversos países de Europa en al siglo XIX (Galicia Mangas, 2019, p.131-134). En el preámbulo del Real Decreto, de 30 de marzo de 1849, sobre escuelas normales e inspectores de instrucción primaria, publicado en la Gaceta de Madrid de 2 de abril de 1849, y que se considera el origen de la inspección educativa en España, se constata también el paulatino interés de los Estados de la época, común a toda Europa, además de por la universalización de la educación y la expansión del servicio educativo, en garantizar el cumplimiento de las normas y disposiciones de los órganos centrales de gobierno (Brown et al., 2016) dentro de una regulación burocrática-profesional, donde ya se configura la profesionalidad de estos nuevos funcionarios en el control de las escuelas de instrucción primaria para contribuir a la mejora de la educación:

Si en todos los ramos del servicio público es conveniente esta clase de funcionarios, en la instrucción primaria es indispensable. Sin ellos la administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar. Las Autoridades no tienen tiempo para vigilar por sí solas tan gran número de establecimientos, ni menos para entrar en la infinidad de pormenores que esta vigilancia exige. Carecen además de los conocimientos especiales que se necesitan para observar muchas cosas que solo se descubren a los ojos de personas facultativas y amaestradas en esta clase de indagaciones. Por otra parte el olvido de la administración engendra la inercia en los encargados de los establecimientos: cuando saben que sus faltas no han de ser observadas y conocidas, pierden todo interés, todo celo, y se adormecen en la seguridad de que su abandono ha de quedar impune. Por el contrario, si el Gobierno vigila, si tiene los medios de saber las faltas para aplicar la enmienda o el castigo, si mantiene en continua alarma a cuantos deben servirle y ayudarle, desaparece

la inercia, nace la actividad, la emulación, y se entra en una senda de progresivas mejoras que al cabo paran en la perfección apetecida, o se acercan a ella por lo menos. La creación de los Inspectores que han pedido la mayor parte de las provincias dará la vida a la instrucción primaria, y será uno de los medios que más contribuyan a mejorar la educación del pueblo. (p. 6)

Después de 175 años, se mantiene vigente e incuestionable el precepto fundacional de “mejorar la educación del pueblo”, como finalidad y sentido último de la inspección educativa en España. Otra cuestión es el alcance y utilidad de las actuaciones de inspección para alcanzar este logro. A partir de las propuestas de diversos autores, Murillo Torrecilla y Krichesky (2015) definen la mejora como: “Una serie de procesos concurrentes y recurrentes por los cuales una escuela optimiza el desarrollo integral de todos y cada uno de los estudiantes, mediante el incremento de la calidad del centro docente en su conjunto y de los docentes.” (p. 70-71). Por eso la mejora, solo se puede abordar por la inspección educativa desde una inspección educativa completa de evaluación integral del centro en su conjunto. Para Fernández Álvarez y Veloso Carnero (2023, p. 21) queda claro que “tanto la normativa estatal como autonómica confieren a la inspección educativa un papel activo en la mejora continua de los centros educativos y de los planes, programas y proyectos desarrollados, a través de actuaciones de evaluación planificadas”. Según Baxter (2017), lo que constituye la “mejora escolar” no está tan claro, pero forma también parte de los discursos de la OCDE, que conectan en este caso curiosamente con el sentido original de la inspección educativa en España. Macbeath (2011, p. 45), citando a Gray y otros autores, considera tres tipos de mejora desde la autonomía de los centros educativos: la mejora “táctica”, consistente en subir las puntuaciones en las pruebas externas con diversas prácticas a corto plazo; la mejora “estratégica”, con un planteamiento a largo plazo con diversas medidas aunque también centrado en subir las puntuaciones obtenidas en las pruebas externas; y la mejora de “construcción de capacidades”, con medidas a largo plazo de desarrollo profesional y de aprendizaje profundo para el alumnado, el profesorado y la organización en su conjunto, y que es la manera más apropiada de desarrollar mejoras consistentes y que se mantengan en el tiempo. La evaluación externa de un centro en su conjunto requiere una alta cualificación y experiencia profesional, y no se puede abordar individualmente y de cualquier manera desde un enfoque de “construcción de capacidades”

Para Hofer et al. (2020), desde los años noventa del siglo pasado, la gobernanza educativa ha pasado de prestar atención a los elementos para el adecuado funcionamiento del sistema a un mayor seguimiento de los resultados combinado con pruebas nacionales. Para estas autoras, la inspección puede considerarse un instrumento central en el contexto del seguimiento externo de la calidad, y que en nuestros días y en un Estado democrático, no se puede entender sin la equidad. Para Byram y Sheils (2023, p.22) centrarse en la equidad de la educación sin prestar atención a la calidad puede que simplemente garantice un acceso justo a una atención deficiente o inadecuada para las necesidades de la persona concreta. Y en cambio, centrarse solamente en la calidad medida en resultados, como pueden ser las puntuaciones de pruebas externas, que vienen cobrando cada vez más importancia en los últimos años, puede mostrar un rendimiento promedio en un centro o sistema educativo como alto, e ignorar el hecho de que un determinado grupo de alumnado está en desventaja. MacBeath (2011, p. 47) señala al respecto que “si bien estas mediciones son ricas en datos, son pobres en información”. Lindgren y Rönnerberg (2017, p.169) afirman que los diferentes datos existentes parecen insuficientes para gobernar sistemas educativos complejos por sí solos, como en los que nos situamos, y que los sistemas de producción de datos educativos, que se encuentran en expansión y son cada vez más sofisticados, no han provocado que la inspección educativa resulte redundante en la información que aporta.

Por ahora, no está del todo claro qué se logra exactamente con las inspecciones educativas, ni en términos de impacto, ni de los efectos secundarios producidos por el proceso, a pesar de los estudios que van publicándose sobre esta cuestión (Penninckx y Vanhoof, 2015; Penninckx, 2017, entre otros), siendo un obstáculo para determinarlo la amplia diversidad de planes, regulaciones y organización de las inspecciones existentes, incluso con sustanciales diferencias entre ellas y, dentro de cada una de ellas, en los niveles de homologación de actuaciones que existen entre sus componentes, sobre todo si se realizan individualmente. Según Baxter (2017, p.4), lo que sí está claro es que las inspecciones son fundamentales en la implementación de la política educativa, que con frecuencia

está impulsada por discursos transnacionales sobre educación y la medición de los resultados educativos. Según European Commission/Staring y Maxwell (2018), se considera que es importante reconocer las estrategias bien diseñadas para garantizar la calidad, de las que forman parte las actuaciones de la inspección educativa. Utilizan la combinación de evidencias y datos, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo, para evitar tratarlos de forma aislada o basarse exclusivamente en un tipo de evidencia y dato que excluya al otro. Y se pone como ejemplo, de esta combinación de datos y evidencias a partir de diferentes fuentes, que los datos derivados de pruebas, cuantitativos, pueden combinarse con la evidencia cualitativa de los juicios profesionales de la inspección, confirmando de nuevo cuál es el lugar de la inspección en la rendición de cuentas.

Como señala Casanova Rodríguez (1999, p.17), los métodos experimentales y cuantitativos se utilizan para valorar productos acabados, y los métodos cualitativos para valorar procesos, por lo que resultan “más apropiados para valorar la enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en las aulas”. Por lo tanto, y coincidiendo con numerosos autores que resaltan este aspecto tan relevante como Ehren y Visscher (2006); Ehren et al. (2013); Quintelier et al. (2018); Hofer et al. (2020), la inspección puede proporcionar información importante sobre procesos y condiciones que se producen a nivel de centro educativo individual en su conjunto y de aula, a través de la observación y sus valoraciones, que pueden ayudar a la mejora, además de su función de seguimiento de medidas aplicadas, dentro de la rendición de cuentas, por lo que dispone de potencial para promover e impulsar la mejora de los centros educativos, siendo capaz de explicar el por qué ocurre lo que ocurre, como afirmaba la inspectora Isabel Álvarez, en los juicios y valoraciones que realiza como consecuencia de sus visitas. Y esta es su principal funcionalidad en el sistema educativo, en un modelo de inspección de evaluación de centros educativos, centrado en la mejora de la calidad y equidad, dentro de la situación de hibridación de modos de gobernanza y transformación del régimen burocrático-profesional, con los nuevos planteamientos de regulación administrativa que se están constantemente produciendo, como vienen corroborando documentos de diferentes organismos y la investigación científica. Monarca y Fernández-González (2016, p. 229), en las conclusiones de su estudio sobre el papel de la inspección educativa en los procesos

de cambio, en el que participan profesores, se afirma que a la inspección educativa “se la percibe como totalmente alejada o ausente de las aulas”, y en consecuencia, no puede entenderse “cómo puede realizarse esta tarea solo a partir de la vigilancia normativa a través de la lectura y revisión de documentos del centro.” Es, según estos autores, considerar “estos documentos como la realidad en sí misma, como si fueran las prácticas educativas en sí.” Penninckx y Vanhoof (2015, p. 477), recopilan información de diversos estudios de variados autores y establecen los elementos que debe incluir una definición de inspección educativa, en este caso funcional y centrada en la evaluación del centro educativo:

...un proceso de evaluación y no meramente descriptivo (Van Amelsvoort et al. 2006; Janssens y Van Amelsvoort, 2008; IIPE 2011), que incluye al menos una visita al lugar donde se realiza (Boyne, Day y Walker 2002; Lawrenz, Keiser, y Lavoie 2003), desarrollado por una o más personas con experiencia específica (Lawrenz, Keiser y Lavoie 2003), que no están directamente involucradas en la escuela (Penzer 2011), con el fin de informar sobre la calidad de las escuelas en relación con los estándares nacionales y estándares de desempeño locales, y requisitos legislativos y profesionales (Janssens y Van Amelsvoort, 2008).

Y concluyen con su propia definición de inspección educativa: “Una evaluación de la calidad de un centro, que incluye al menos una visita, que conduce a un juicio sumativo sobre si la calidad del centro educativo cumple con los estándares esperados, por parte de personas con experiencia específica que no están directa ni indirectamente involucradas en el centro”. Habría que recordar e insistir en lo que ya también afirmaba MacBeath (2011, p.6) y que se constata en la definición de estos autores: “la inspección es juicio, no descripción”. Penninckx y Vanhoof (2015, p. 478) otorgan especial relevancia a la visita como elemento definitorio de la inspección educativa, excluyendo de esta consideración de inspección educativa cualquier otra medida de rendición de cuentas que no incluya la “visita al sitio”, que, como afirma Soler Fierrez (2002, p. 70), “no será de inspección si no la realiza un inspector profesional”, porque “en última instancia lo que el inspector está poniendo a prueba con sus visitas es la *capacidad de saber ver y observar* para poder *valorar y orientar*, que requiere sin duda una serie de aptitudes, técnicas y estrategias que permitan percibir lo que otros no verían y observar lo que a otros les pasaría desapercibido.” (p.

25). Habría que añadir, las características de la profesión de inspector o inspectora de educación en nuestro tiempo, acorde con las necesidades de un modelo inspección completa centrado en la evaluación externa de los centros educativos, cuya definición y redefinición también debe preocupar a las organizaciones profesionales y debe incluirse en futuras regulaciones normativas de inspección educativa en estudio, y que de alguna manera y en coherencia con su tiempo, ya fueron objeto de interés y consideración en el Real Decreto de 30 de marzo de 1849, hace 175 años. Para Hargreaves y Fullan (2012, p. 80), son características de cualquier profesión:

- Conocimiento especializado, experiencia y lenguaje profesional.
- Estándares de práctica compartidos.
- Largos y rigurosos procesos de formación y cualificación.
- Un monopolio sobre el servicio que se presta.
- Una ética de servicio, incluso un sentido de vocación, en relación con los clientes.
- Autorregulación de conducta, disciplina y despidos.
- Autonomía para emitir juicios discrecionales informados.
- Trabajar junto con otros profesionales para resolver casos complejos.
- Compromiso con el aprendizaje continuo y la actualización profesional

Siguiendo a Hargreaves y Fullan (2012), el “capital profesional” es un concepto fundamental también para generar calidad en toda práctica de inspección educativa. A partir del capital profesional que previamente se ha acumulado en el ejercicio de la docencia y el liderazgo escolar, requisito imprescindible para la incorporación a la inspección educativa en nuestro país, esencial para el desempeño de la inspección como “cuerpo docente” en la comprensión de la complejidad de la realidad escolar, el “capital profesional de la inspección educativa”, como en otras profesiones siguiendo a estos autores, trata “de lo que sabes y puedes hacer individualmente, con quién lo aprendes y lo haces colectivamente, y durante cuánto tiempo lo sabes y lo haces, y deliberadamente mejoras en hacerlo con el tiempo.” (p. 102). El “capital profesional” de cada inspector o inspectora de educación trabajando en equipo en la evaluación de centros educativos, como medio de facilitar además numerosas interacciones profesionales de calidad entre inspectores, que permitan el desarrollo de “capital social” en la adquisición del conocimiento y habilidades profesionales conjuntamente,

que promuevan la adhesión a códigos de conducta renovados, constituye un activo clave para promover la transformación y mejora de la calidad de la educación a través de una evaluación externa objetiva, y de la propia inspección con la triangulación de opiniones y juicios que se producen en los procesos de evaluación con visitas a los centros en equipo. Como afirma Richards (2020, p.18), la experiencia profesional en la inspección no se adquiere a través de un curso, sino que implica aprender de una amplia gama de experiencias de enseñanza e inspección en una variedad de contextos relevantes, observar y comparar un gran número de actividades educativas realizadas por "varios maestros una y otra vez", aprender de otros más experimentados en emitir juicios sobre la calidad de la enseñanza, porque no hay un libro de reglas. Los inspectores e inspectoras empobrecerán su capital profesional si defienden y desarrollan solos sus actuaciones en los centros, sin recibir retroalimentación y apoyo en un ejercicio compartido de la profesión, y si además no están conectados con otras inspecciones, especialmente si no realizan intercambios con las inspecciones educativas de otras comunidades autónomas y las europeas. Evidentemente el modelo inspección completa de evaluación para la mejora de la calidad y equidad de los centros educativos, tal como actúan otras inspecciones en otros países, dada su complejidad y necesidades para llevarlo a la práctica, requiere el trabajo en equipo, que combine también la especialización según el centro que se vaya a evaluar (centro integrado de formación profesional, conservatorio de música o danza, instituto bilingüe, escuela infantil,...).

La llamada "referencialidad", o adjudicación de determinados centros de una zona en los que trabaja un inspector o inspectora durante un tiempo, resulta pobre e insuficiente, incluso "anacrónica", como bien afirma Secadura Navarro, porque "se sostiene en una intervención primordialmente individualista y ocasiona una actividad fragmentada donde la coordinación entre inspectores es débil o complicada" (Rodríguez Bravo, Lozano García, y Faci Lucia, 2023, p. 21). La opinión más común de la inspección educativa en la investigación que realizan Segura Torres et al. (2021) es que las funciones "que rigen la Inspección no hay que cambiarlas, únicamente ajustarlas", pero sí, en cambio, es necesario reconsiderar que la inspección continúe haciendo su trabajo en una zona educativa "exclusiva, durante un tiempo determinado, donde se les asigna un grupo de centros y con respecto a los que mantienen una



supervisión individualista, y donde el enfoque hacia un seguimiento cotidiano de rutinas burocráticas es de poco calado.” Posiblemente la referencialidad, tal como se aplica actualmente, va a ser el aspecto de mayor resistencia a la transformación y modernización de la inspección educativa en España, porque es precisamente en la evaluación externa integral de centros educativos donde la referencialidad muestra sus mayores carencias y debilidades, al resultar imposible asumir individualmente esta tarea en toda su complejidad, y además sin garantías de una triangulación profesional de la información (Casanova Rodríguez, 1999), y por tanto, de objetividad en la evaluación. Para Escudero Muñoz y Moreno Yus (2012, p.13), “la idea de comunidades profesionales de aprendizaje no sólo concierne a la autonomía de los centros, sino que también interpela a otros más, a la inspección en particular.” Como afirma Bolívar Botía, (2015, p. 16), “el desarrollo profesional efectivo acontece en comunidades de práctica en los contextos de trabajo, en un aprendizaje colectivo”, y no hay mejor formación para la inspección educativa que la que se adquiere con la práctica profesional en colaboración o cooperación.

No obstante, hay otros condicionantes en el desarrollo profesional de la inspección de educación en nuestro tiempo que pueden impedir que la inspección educativa se sitúe en la centralidad de la evaluación externa, que figura entre necesidades del sistema educativo en el contexto actual, dentro de la rendición de cuentas. Como señalan European Commission/Staring y Maxwell (2018), el desarrollo del papel de cualquier organismo de revisión externo está profundamente influenciado por la "visión cultural" predominante dentro del liderazgo político del sistema, no solo de los responsables políticos de los Ministerios o Consejerías territoriales sino también de los responsables más directos de la propia inspección siendo inspectores o inspectoras, sobre la mejor manera de impulsar el cambio en servicios públicos como la educación. Y evidentemente si el inspector de educación en el ejercicio de sus funciones no adopta un rol crítico frente al impacto de las visiones culturales del ejercicio del poder, puede acabar confundiendo su profesión con la aplicación de determinadas medidas políticas y prácticas organizativas, que se desarrollan en función de los modos de gobernanza preponderantes. En este sentido, es muy difícil sustraerse, sin una posición analítica y crítica activa, de la influencia de las decisiones político-administrativas, que se pueden acabar confundiendo con la finalidad de la

propia inspección educativa, y en consecuencia, acabar siendo instrumentalizada más allá de su propia definición, funciones y atribuciones establecidas en un Estado democrático y de derecho. Señala Bolívar Botía (2018) que “cuando se habla de la Inspección como “servicio público” conviene precisar que el “público” son el alumnado y sus familias, que tienen derecho a la mejor educación posible, y no tanto la Administración pública.”

Como en el conjunto de las inspecciones del mundo, con la gobernanza o la autonomía de los centros junto con la rendición de cuentas, siguiendo la expresión utilizada por Rodríguez Miranda et al. (2013, p.5), la inspección educativa también se sitúa en un “dial”, que puede ir desde un planteamiento o enfoque de inspección educativa inspirado por la visión neoliberal más extrema de un cuasimercado gobernado por los resultados educativos, en los que la inspección, como un mecanismo más de mercado, hace públicos sus informes de evaluación con objeto de favorecer la elección de las familias, por lo que puede perder interés su funcionalidad para la mejora de los centros públicos por los efectos y riesgos extremos que puede acarrear para los centros. O por el contrario, puede ir a un planteamiento de inspección educativa de corte humanista, social e inclusivo, que prime la atención a las necesidades educativas del alumnado y la participación del contexto próximo, con una inspección que observa, escucha y dialoga, para emitir informes contrastados con la comunidad educativa, basados en la evidencia y juicios justos que, promuevan la mejora de la calidad y equidad del centro en su compleja y particular realidad, y por tanto, más allá de los resultados y la limitada información que aportan las pruebas de evaluación externas.

Entre los dos extremos, hay múltiples posibilidades de planteamientos o enfoques de inspección que se aplican, incluso con un modelo aparentemente similar de inspección completa de evaluación externa de los centros, aunque los resultados y efectos de las inspecciones no son los mismos. En una gobernanza de cuasimercado, se prima, como hemos descrito, una cultura de “mercado de competición de alto riesgo”, (*high stakes market competition*) entre centros educativos, como se viene constatando en diversos trabajos desde hace años, como, entre otros, los de Perryman (2006); Ehren et al. (2013); Ehren (2016); European

Commission/Staring y Maxwell, (2018); McClurg et al. (2024);..., en un sector educativo liberalizado con una autonomía y rendición de cuentas extrema, de la que forma parte la inspección educativa, como un mecanismo más de mercado, porque el informe de inspección de evaluación de centros se publica en páginas institucionales en internet, Puede proponer sanciones importantes, incluida la pérdida de financiación o incluso el cierre del centro, o por sus valoraciones y una baja calificación, las familias pueden dejar de elegirlo y provocar una crisis paulatina de imprevisibles efectos para el centro objeto del informe. Con una rendición de cuentas de consecuencias extremas (*high stakes accountability*), la inspección se fundamenta en una cultura de “control” muy estandarizado de la calidad educativa, junto a una autonomía de centros educativos de tipo “gerencial” en la dirección escolar, inspirada por la competencia en modelos de mercado y de empresa privada, y que busca sobre todo los resultados escolares, lo que puede generar políticas de inclusión limitadas por el propio centro. Este modelo de inspección está en retroceso, sobre todo en sus planteamientos más extremos, fundamentalmente porque no se producen grandes logros, a pesar de las expectativas creadas, y puede llegar a tener extremas consecuencias, incluso psicológicas para la dirección de los centros y el profesorado (McClurg et al., 2024<sup>6</sup>; Penninckx et al., 2016).

Si, por el contrario, las inspecciones realizan la evaluación integral del centro desde un enfoque de “mejora” de la calidad y equidad, desde una cultura basada en la confianza, en lugar del “control” de la calidad, cumplen con su función de garantía pública con un enfoque humanista e inclusivo. El Memorándum de Bratislava de SICI (SICI/Donaldson y Homeier, 2013) destaca la importancia de situarse en el aprendizaje, incluida la observación directa de la enseñanza, y reafirma que la inspección siempre debe centrarse en la relación clave entre la enseñanza y el aprendizaje. Desde este planteamiento humanista, la inspección centra sus informes sobre todo en juicios abiertos que propicien la mejora de la calidad y equidad a partir de evidencias cualitativas, y no en juicios estructurados previamente con el interés principal de clasificar centros de acuerdo con determinados estándares en escalas de valoración o procedimientos similares. Son informes mucho más abiertos en su

---

<sup>6</sup> Lo ocurrido con Ruth Perry ha generado gran controversia en Inglaterra sobre su modelo de Inspección Educativa. Ver: <https://www.theguardian.com/education/2023/nov/29/ruth-perry-told-husband-lead-ofsted-inspector-was-bully-inquest>; y <https://www.gov.uk/government/news/government-responds-to-recommendations-from-ruth-perrys-inquest>

contenido a evidencias y aspectos no contemplados en principio en la planificación previa, y que pudieran ser relevantes para la mejora según el contexto y necesidades de la comunidad educativa, y por tanto, más completos, contextualizados e individualizados al centro, y sobre todo, sin calificaciones. Las conclusiones se construyen en diálogo abierto y continuo con la comunidad educativa con retroalimentación, especialmente de los procesos de enseñanza y aprendizaje. El centro debe de conocer bien el informe, contrastando las evidencias y juicios emitidos para determinar conclusiones relevantes para la mejora efectiva, que sean claras y aceptadas, y se puedan concretar en propuestas de mejora realizables con una planificación práctica desde el propio centro. En definitiva, en este enfoque, la inspección, con un estilo dialogante y transparente, sin ocultar ninguna evidencia, puede pasar a ser percibida como parte de las soluciones en la búsqueda de la mejora de la calidad y equidad por parte del centro educativo desde su autonomía.

La inspección educativa puede desarrollar un estilo de participación “que se parezca más a la capacitación que a la evaluación”, con niveles más altos de diálogo profesional integrados en el proceso de inspección (European Commission/Staring y Maxwell, 2018, p. 13; Estefanía Lera, 2021). Las consecuencias de las actuaciones de la inspección educativa para el centro serían positivas y no sancionadoras, con efectos para la mejora de la calidad y equidad educativa: propuestas de mejora, corrección de incumplimientos o requerimiento de ser necesario, asesoramiento con seguimiento de planes de mejora. Esta rendición de cuentas de bajas consecuencias (*low stakes accountability*), alineada con un enfoque de inspección educativa que se desarrolla en una cultura de la “mejora” de la calidad y la “confianza” con los centros educativos, es el modelo de inspección educativa más común en toda Europa, aunque con variaciones entre sistemas educativos. Estos dos enfoques, según Simeonova et al. (2020, p. 489) con la mayoría de los sistemas de inspección situados en algún punto intermedio, están determinados por el grado de presencia de diversas características, expresadas en regulaciones normativas, funciones y responsabilidades; formas y frecuencia de las visitas, nivel de énfasis en la autoevaluación escolar y en la planificación de mejoras; y disponibilidad de asesoramiento y apoyo para los centros educativos. La combinación variable de estas características contribuye a la rendición de cuentas y las convierte en inspecciones

con consecuencias de alto o bajo riesgo (*high or low stake inspection*). Consideran estos autores en sus conclusiones que se necesita tiempo, paciencia y continuidad de las políticas para desarrollar y hacer aceptable un sistema de inspección educativa que consiga equilibrar las demandas de rendición de cuentas y el apoyo a las escuelas y a los docentes (p. 503).

Como señalan Kesler (2016, p. 34), Comisión Europea/EACEA/ Eurydice (2015), o Miguel Pérez et al. (2018), hay gran similitud entre los procedimientos de inspección de un extremo al otro del continente europeo. La más común son las llamadas inspecciones completas de evaluación externa de centros educativos ("*full or whole or complete inspection of schools*"), que se suelen realizar en tres fases: análisis previo de instrumentos y documentación necesaria, incluida la autoevaluación, y datos de resultados de evaluaciones y de cualquier otro tipo de información relevante del centro; visita en equipo de inspección, con reuniones con diferentes órganos, profesorado y visitas a las aulas en diferentes días para observar los procesos de enseñanza y aprendizaje; y, por último, retroalimentación con devolución de información a profesorado y órganos de coordinación y gobierno del centro, y elaboración de informe para la comunidad educativa o sociedad en general con diversos efectos, (Van Bruggen, 2010, p. 18-19)<sup>7</sup>, según los planteamientos de inspección más o menos extremos ya referidos. También, se puede incorporar un seguimiento posterior de la evolución del centro, que resulta muy relevante para constatar qué mejoras se ponen en funcionamiento y cuáles son sus logros.

En España, no se ha consolidado un modelo integral de evaluación externa de centros (Tiana Ferrer, 2018), y en este momento diferentes comunidades autónomas mantienen diferentes iniciativas de evaluación desde sus competencias, en las que participa la inspección educativa. Kesler (2016, p.35) considera que hay grandes diferencias entre inspecciones educativas, particularmente en el alcance de sus actuaciones, la difusión que se da a su trabajo; el seguimiento de los centros educativos con más dificultades o la precisión de sus juicios. Según Gardezi et al., (2023), se han producido críticas a la inspección educativa más extrema en sus efectos sancionadores que han tenido impacto al cuestionar y generar

---

<sup>7</sup> Véase como ejemplo: [www.eursec.eu](http://www.eursec.eu) BasicTexts › 2019-09-D-24-en-5

replanteamientos de este enfoque de inspección escolar en la minoría de países donde se han producido, pero no se han utilizado para frenar el auge de la inspección como una herramienta moderada de gobernanza y mecanismo para la mejora de la calidad en muchos países. Como afirma Barea Romero (2023, p. 45), hay que considerar la evaluación “como un esfuerzo compartido, que implica un compromiso ético y democrático para recabar información útil para la mejora”. Con todo, no existe una practica estructurada y generalizada de la inspección educativa en nuestro país que centre su trabajo, de manera regular y con dedicación suficiente, en la elaboración de informes de evaluación externa de centros, sino más bien al contrario, y aunque se le denomine evaluación, una práctica fragmentada y demasiado estructurada, generalmente de control normativo de inspección individual, con mucha otra actividad ligada a la gestión, o a problemas del día a día, con pocos efectos para la mejora de la calidad y equidad en los centros educativos. La función de inspección queda limitada en no pocas ocasiones a una tarea exclusivamente de enlace (Ehren, 2016, p. 12) con la Administración educativa, sobre todo en la difusión de reformas y novedades. El sistema de rendición de cuentas sigue orientado a los inputs (aportaciones y elementos del sistema), que “se centra más en el cumplimiento de las normas que en las métricas de desempeño”, aunque a pesar de ello, existen diferencias significativas entre las regiones españolas, según Pagès et al., 2023. Se trata de pasar definitivamente de “una regulación jerárquico-burocrática, regida por normas uniformadas para todos, asegurando su cumplimiento fiel, sin preocuparse por los resultados diferenciales, al arbitrio de los contextos y actores locales” (Bolívar Botía, 2018) que ha perdido relevancia y ha dejado de dar respuesta a las necesidades de sociedades complejas, a una nueva “gobernanza” que:

... en lugar de tomar los centros escolares como lugares donde se implementa fielmente lo que se prescribe desde un nivel central (Administración central o autonómica), con una inspección para supervisar que así acontece; al contrario, la escuela se convierte en el centro del cambio, poniéndose las distintas instancias al servicio de sus necesidades y demandas. Si la regulación burocrática se ha mostrado incapaz de mejorar significativamente la educación, en otro tipo de gobernanza se trata de dar mayores niveles de autonomía a las instituciones educativas, pero, a cambio, en función de planes de mejora, deberán dar cuentas de la mejora producida. (p. 13)

El sistema educativo (nivel macro), necesita de dictámenes consistentes redactados por los responsables territoriales de inspección o inspecciones generales, para ser elevados a la Administración educativa. Necesariamente estos dictámenes han de ser conocidos por los respectivos parlamentos y sociedad en general. Han de recoger toda la riqueza de información de los servicios provinciales o distritos territoriales, eminentemente cualitativa, a partir de los informes de evaluación integral de los centros (nivel meso), realizados por equipos de inspectores en diálogo y retroalimentación con las comunidades educativas, fundamentados sobre todo en las visitas a las aulas para observar las situaciones de enseñanza y aprendizaje (nivel micro), considerando los resultados del alumnado en las evaluaciones internas y externas. La inspección educativa puede contribuir con sus informes y dictámenes sobre evaluación integral de centros educativos a la mejora continua de la calidad y equidad, orientando al conjunto del sistema educativo y a los responsables políticos en la toma de decisiones para la mejora. Para ello, coincidimos con Segura Torres et al. (2021):

La buena implementación de la autonomía, requiere de una Inspección que acompañe a los centros educativos a través del asesoramiento, la evaluación y la supervisión. Se busca un inspector menos burocrático y controlador, y, a cambio, se propone que sea más asesor, más innovador, más formativo y con mayor visibilidad en el centro. Estas funciones asignadas ayudarían a mantener la equidad deseada en la educación.

### **Agradecimientos:**

Algunas ideas del contenido del presente artículo formaron parte de la Ponencia titulada “Reflexiones sobre la autonomía de los centros educativos”, presentada el jueves 30 de noviembre de 2023, en el XII Congreso de Adide-Andalucía, bajo el lema “La autonomía de los centros y la inspección educativa”; y de la Conferencia, titulada “La labor inspectora en relación a las competencias, liderazgo y autonomía de centros educativos”, impartida el viernes 5 de abril de 2024, en las XXIV Jornadas Regionales de Directoras y Directores de Instituto, bajo el lema “Competencias de la dirección

versus liderazgo”. Agradezco las invitaciones a estos actos tanto a la Asociación de Inspectoras e Inspectores de Andalucía (Adide-Andalucía), como a la Asociación de Directoras y Directores de Instituto de Andalucía (ADIAN), que sirvieron de estímulo para escribir este artículo.

#### **Financiación:**

Sin financiación expresa.

#### **Conflicto de Intereses:**

El autor es Director Adjunto de la revista Avances en Supervisión Educativa, en la que se publica este artículo.

#### **Referencias Bibliográficas:**

- Altrichter, H. (2010). Theory and Evidence on Governance: Conceptual and Empirical Strategies of Research on Governance. En *Education. European Educational Research Journal*, 9(2), 147-158. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2010.9.2.147>
- Altrichter, H., y Maag Merki, K. (2010). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. En Altrichter, H., y Maag Merki, K. (eds.). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*, Springer VS Verlag, 15-39.
- Altrichter, H., Rürup, M. (2010). Schulautonomie und die Folgen. En Altrichter y H., Maag Merki, K. (eds) *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*. Springer VS Verlag, 111–144. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92245-4>
- Ball, S., & Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- Barea Romero, C. (2023). Panorama de la evaluación e inspección educativa en Andalucía. *Avances En Supervisión Educativa*, (40). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i40.837>
- Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Révue Française de Pédagogie*, 130. 57-71. [https://www.persee.fr/doc/rfp\\_0556-7807\\_2000\\_num\\_130\\_1\\_1053](https://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1053)
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 49-83. <https://www.redalyc.org/pdf/374/37417203.pdf>
- Barroso, J. (2005). Liderazgo y autonomía de centros educativos. *Revista Española de Pedagogía*, 63 (232), 423-441. <https://www.revistadepedagogia.org/rep/vol63/iss232/7>



- Barroso, J. (2022). *Administração e política educacional. Um percurso de investigação*. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa
- Benz, A., Kuhlmann, S., Sadowski, D. (2007). Governance – A Political Science Perspective. En Jansen, D. (ed.). *New Forms of Governance in Research Organizations*. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5831-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5831-8_1)
- Bolívar Botía, A. (2004). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de educación*, 333(1), 91-117. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/dam/jcr:d3a1b65b-ae9d-4e10-a80c-befb83aa3a6f/re33305-pdf.pdf>
- Bolívar Botía, A. (2015). *Construir localmente la capacidad de mejora: Liderazgo pedagógico y Comunidad Profesional*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Investigación Educativa, Chihuahua (México), Actas del Congreso (Vol. 12). [https://www.ugr.es/~abolivar/Publicaciones\\_files/Reciente%202.pdf](https://www.ugr.es/~abolivar/Publicaciones_files/Reciente%202.pdf)
- Bolívar Botía, A. (2018). La Inspección educativa en un marco de autonomía escolar: una inevitable reestructuración. *Forum Aragón: revista digital de FEAE-Aragón sobre organización y gestión educativa*, 8 (24), 10-18.
- Bonal, X., Verger, A., & Zancajo, A. (2023). Regional Policy Trajectories in the Spanish Education System: Different Uses of Relative Autonomy. *Education Policy Analysis Archives*, 31(68).
- Brown, M., McNamara, G., O'Hara, J. & O'Brien, S. (2016). Exploring the changing face of School Inspections *Eurasian Journal of Educational Research*, 66 1-26. <http://dx.doi.org/10.14689/ejer.2016.66.1>
- Bovens, M. (2007) Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). Public accountability. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability* (p 1–23). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012>
- Bradley, S., & Taylor, J. (2010). *Diversity, Choice and the Quasi-market: An Empirical Analysis of Secondary Education Policy in England*. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(1), 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2009.00572.x>
- Byram, M., & Sheils, J. (2023). Quality and Equity in Education: The Council of Europe Vision. En Byram, M., Fleming, M., & Sheils, J. (Eds.) *Quality and equity in education: a practical guide to the Council of Europe vision of education for plurilingual, intercultural and democratic citizenship*. Channel View Publications.
- Carabaña Morales, J. C. (2016). El éxito de PISA y el poder de las clasificaciones. *Con-ciencia social: anuario de didáctica de la geografía, la historia y las ciencias sociales*, (20), 157-163.

- Casanova Rodríguez, M. A (1999). *Manual de evaluación educativa*. La Muralla.
- Casanova Rodríguez, M. A. (2015). La Supervisión, Eje del Cambio en los Sistemas Educativos. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia Y Cambio en Educación*, 13(4). <https://doi.org/10.15366/reice2015.13.4.001>
- Choffel, D. y Aldrin, J. (2015). Réflexions autour de la notion «d'accountability» à travers l'application d'une grille d'analyse sur deux études de terrain en management public. *Gestion et management public*, 4(1), 45-58. <https://doi.org/10.3917/gmp.041.0045>
- Choi, Álvaro, (2019). La inspección de la educación: ¿qué modelos funcionan mejor? *¿Qué funciona de la educación? Evidencias para la mejora educativa*, 13. [https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/w/f/o/o/h/i/z/y/8/que\\_funciona\\_13\\_inspeccioneducativa.pdf](https://fundaciobofill.cat/uploads/docs/w/f/o/o/h/i/z/y/8/que_funciona_13_inspeccioneducativa.pdf)
- Christ, C & Dobbins, M (2016): Increasing school autonomy in Western Europe: a comparative analysis of its causes and forms. *European Societies*, 18(4). <https://doi.org/10.1080/14616696.2016.1172716>
- Clarke J. (2017). Foreword: Inspecting school—Assembling control? En Baxter J. (Ed.) *School inspectors: Policy implementers, policy shapers in national policy context*. Springer, pp. v–vii.
- Comisión Europea (2001). La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 1(6), 251–290. <https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12412>
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice, (2007). La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas. Madrid: Eurydice/Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. [https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/la-autonomia-escolar-en-europa-politicas-y-medidas\\_174645/](https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/la-autonomia-escolar-en-europa-politicas-y-medidas_174645/)
- Comisión Europea/EACEA/Eurydice, (2015). La garantía de la calidad en la educación: Políticas y enfoques para la evaluación de los centros educativos en Europa. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [https://www.sel-gipes.com/uploads/1/2/3/3/12332890/2015\\_eurydice\\_-\\_assuring\\_quality\\_in\\_education\\_sp.pdf](https://www.sel-gipes.com/uploads/1/2/3/3/12332890/2015_eurydice_-_assuring_quality_in_education_sp.pdf)
- Cuadrado Muñoz, F. J. (2018). Inspección Educativa, cuasimercado y gobierno por los resultados. *Avances En Supervisión Educativa*, (30). XV Congreso Estatal de Inspección de Educación de Bilbao. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i30.640>
- Cuadrado Muñoz, F. J. (2019a). Evolución y sentido de la autonomía de los centros educativos. *Avances En Supervisión Educativa*, (31). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i31.630>
- Cuadrado Muñoz, F. J. (2019b). Lecciones aprendidas sobre la autonomía de los centros educativos. *Cuadernos de pedagogía*, (503), 71-75.
- De Boer, H., Enders, J., Schimank, U. (2007). On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the

- Netherlands, Austria, and Germany. In: Jansen, D. (eds) *New Forms of Governance in Research Organizations*. Springer, Dordrecht.  
[https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5831-8\\_5](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5831-8_5)
- De Grauwe, A., y Carron, G. (2007). *Supervision: A key Component of a Quality Monitoring System*. UNESCO. International Institute for Educational Planning, Module 1.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000215928/PDF/215928eng.pdf.multi>
- Dedering, K., Sowada, M.G. (2017). Changing Policies—Changing Inspection Practices? Or the Other Way Round? In: Baxter, J. (eds). *School Inspectors. Accountability and Educational Improvement*. Springer, Cham.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-319-52536-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-52536-5_2)
- Dobbins, M., & Christ, C. (2019). Do they matter in education politics? The influence of political parties and teacher unions on school governance reforms in Spain. *Journal of Education Policy*, 34, 61 - 82.  
<https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1406153>
- Dupriez, V. & Dumay, X. (2011). Les quasi-marchés scolaires : au bénéfice de qui ? *Revue française de pédagogie*, 176, 83-100. <https://doi.org/10.4000/rfp.3201>
- Ehren, M. C. M., and A. J. Visscher (2006). "Towards a Theory on the Impact of School Inspections." *British Journal of Educational Studies* 54 (1): 51–72.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8527.2006.00333.x>.
- Ehren, M.C.M., Altrichter, H., McNamara, G. & O'Hara, J. (2013). Impact of school inspections on improvement of schools—describing assumptions on causal mechanisms in six European countries. *Educational Assessment Evaluation and Accountability*. 25(1), 3-43 . <https://doi.org/10.1007/s11092-012-9156-4>
- Ehren, M. C. M. (2016). Introducing School Inspections. En Ehren, M. C. M. (ed.). *Methods and Modalities of Effective School Inspections*. Springer, 1–16.
- Ehren, M.C.M & Baxter, J. (Eds.). (2020). *Trust, accountability and capacity in education system reform: Global perspectives in comparative education*. Routledge.
- Elfert, M., e Ydesen, C. (2023). UNESCO, the OECD and the World Bank: A Global Governance Perspective. En Elfert, M., e Ydesen, C. *Global Governance of Education. Global Governance of Education. The Historical and Contemporary Entanglements of UNESCO, the OECD and the World Bank Educational*. Springer, Governance Research Series vol 24, pp. 23-50.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-031-40411-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-031-40411-5_2)
- Escudero Muñoz, J. M., y Moreno Yus, M. A. (2012). Mejorar la educación, la autonomía de los centros y el servicio de inspección educativa. *Avances En Supervisión Educativa*, 17. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i17.518>
- Esteban Frades, S. (2019). La supervisión educativa como función principal de la Inspección. Características y propósitos. *Aula*, 25, 27–58.  
<https://doi.org/10.14201/aula2019252758>

- Estefanía Lera, J. L. . (2021). Nuevo modelo de Inspección Educativa centrado en la evaluación y la mejora. *Avances En Supervisión Educativa*, (36). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i36.736>
- European Commission/Staring, F. & Maxwell, B., (2018). *Better learning for Europe's young people. Developing coherent quality assurance strategies for school education: Report from an expert assignment*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/86303>
- Falabella, A., y De la Vega, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(2), 395-413.
- Fernández Álvarez, M. A., y Veloso Carnero, R. (2023). A avaliación de centros educativos en Galicia: actuaciones concretas da inspección educativa. *Avances En Supervisión Educativa*, (40). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i40.816>
- Figlio, D., & Loeb, S. (2011). School Accountability. *Handbook of the Economics of Education*, 3, 383-421. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53429-3.00008-9>
- Flórez Petour, M.T., Rozas Assael, T. (2020). Accountability from a social justice perspective: Criticism and proposals. *Journal of Educational Change*, 21, 157 – 182. <https://doi.org/10.1007/s10833-019-09361-3>
- Gairín Sallán, J. (2015). Autonomy and school management in the Spanish context. *Educational, Cultural and Psychological Studies*, (11), 103-117. <http://dx.doi.org/10.7358/ecps-2015-011-gair>
- Gairín Sallán, J. (2020). La organización y gestión de centros educativos. ¿una apuesta pendiente? *Avances en supervisión educativa*, 33, <https://doi.org/10.23824/ase.v0i33.682>
- Galicia Mangas, F. J. (2019). La Inspección de Educación en la Unión Europea. *Aula*, 25, 129–146. <https://doi.org/10.14201/aula201925129146>
- Gardezi, S., McNamara, G., Brown, M. & O'Hara, J. (2023). School inspections: a rhetoric of quality or reality? *Frontiers in Education* vol. 8. doi: <https://doi.org/10.3389/feduc.2023.1204642>
- Gento Palacios, S., González Fernández, R., Palomares Ruiz, A., y Orden Gutiérrez, V. J. (2018). Integración de perspectivas sobre el perfil metodológico de una educación de calidad. *Bordón: revista de pedagogía*, 70 (1) DOI: 10.13042/Bordon.2017.50833
- Grek, S., Lawn, M., Ozga, J., y Christina, S. (2013). Governing by Inspection? European Inspectorates and the Creation of a European Education Policy Space. *Comparative Education*, 49 (4), 486-502. <https://doi.org/10.1080/03050068.2013.787697>
- Hanushek, E.A., y Woessmann, L. (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. Policy Research Working Paper 4122, Washington, DC: World Bank.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Hargreaves, A., y Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. Teachers College Press.
- Hofer, S. I., Holzberger, D., y Reiss, K. (2020). Evaluating school inspection effectiveness: A systematic research synthesis on 30 years of international research. *Studies in Educational Evaluation*, 65, 100864. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2020.100864>
- Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). *New Public Management: The Story Continues. Financial Accountability & Management*, 32(4), 385–408. doi:10.1111/faam.12100
- Janssens, F. y Amelsvoort, G. (2008). School self-evaluations and school inspections in Europe: An exploratory study. *Studies In Educational Evaluation*. 34. 15-23. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2008.01.002>
- Kesler, S. (2016). Ne pas agir, dire le vrai, penser global: vers un modèle commun des inspections locales en Europe. *Administration et éducation*, 149, 31–35. <https://doi.org/10.3917/admed.149.0031>
- Kussau, J., Brüsemeister, T. (2007). Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, H., Brüsemeister, T., Wissinger, J. (eds). *Educational Governance*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90498-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90498-6_2)
- Lindgren, J., Rönnerberg, L. (2017). Knowing Inspectors' Knowledge: Forms and Transformations. In: Baxter, J. (eds) *School Inspectors. Accountability and Educational Improvement*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-52536-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-52536-5_8)
- MacBeath, J. E. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela*. Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile.
- Madonar Pardinilla, M. J. (2006). Inspección y asesoramiento: el difícil equilibrio entre el control y la colaboración. *Avances En Supervisión Educativa*, (2). Recuperado a partir de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/201>
- Manes-Bonnisseau, C. (2019). *Innovative practices of inspection. Conclusions of SICI's reflections in 2019*. SICI. <https://www.sici-inspectorates.eu/Activities/Development-and-Research/Thematic-reports/Innovative-practices-of-inspection>
- Maroy, C. (2008a). ¿Por qué y cómo regular el mercado educativo? Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 12(2). <http://www.redalyc.org/pdf/567/56712202.pdf>
- Maroy, C. (2008b). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés*, 40(1), pp. 31–55. DOI: <https://dx.doi.org/10.7202/019471ar>

- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 71–84. <https://doi.org/10.1080/03057920801903472>
- Maroy, C (dir.) (2013), *L'École à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*, Bruxelles, De Boeck.
- Maroy, C., y Voisin, A. (2013). As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, 34, 881-901. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300012>
- McClurg, K., Cantley, I., & Donnelly, C. (2024). The possibilities and problematics of school evaluation: post-primary teachers' perspectives on the impact of school inspections in a high stakes inspection system. *Irish Educational Studies*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/03323315.2024.2330898>
- Miguel Pérez, V.; Vázquez Aguilar, E.; Prados Gómez, A.; Arias Bejarano, R.; Domingo de la Riva, R.; Varela Pose, F.J.; Peinado González, R (2018). La supervisión educativa en Europa: Sistemas educativos y modelos de inspección educativa. *Journal of supranational policies of education*, (7). <https://revistas.uam.es/jospoe/article/download/9808/9961>
- Monarca, H., y Fernández-González, N. (2016). El papel de la inspección educativa en los procesos de cambio. *Cadernos de Pesquisa*, 46, 212-233.
- Moreno Guerrero, A.J. (2019) Estudio bibliométrico de la Producción Científica sobre la Inspección Educativa. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación*, 17, 23–40. <https://doi.org/10.15366/reice2019.17.3.002>
- Moreno Guerrero, A. J., Romero Rodríguez, J. M., Ramos Navas-Parejo, M., y Alonso García, S. (2019). Análisis Bibliométrico sobre Inspección Educativa en la Base de Datos Web of Science. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación*, 18 (1), 83–103. <https://doi.org/10.15366/reice2020.18.1.005>
- Montero Alcaide, A. (2021). La Inspección educativa en la LOMLOE. Proyecto, enmiendas y ley. Significación de los cambios. *Avances En Supervisión Educativa*, (35). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.722>
- Moya Otero, J., y Luengo Horcajo, F. (2019). *Capacidad profesional docente: buscando la escuela de nuestro tiempo*. Anaya.
- Murillo Torrecilla, F. J. y Krichesky, G. J. (2015). Mejora de la Escuela: Medio siglo de lecciones aprendidas. *REICE: Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, 13(1), 69-102. <https://doi.org/10.15366/reice2015.13.1.005>
- Murillo Torrecilla, F. J., y Martínez-Garrido, C. (2020). Segregación Escolar como Opresión. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación*, 18(4), pp. 5–8. <https://revistas.uam.es/reice/article/view/12812>

- Neeleman, A. (2019). The scope of school autonomy in practice: An empirically based classification of school interventions. *Journal of Educational Change*, 20, 31-55. <https://doi.org/10.1007/s10833-018-9332-5>
- OCDE (2023a). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>.
- OCDE (2023b). *PISA 2022 Results (Volume II): Learning During – and From – Disruption*. PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a97db61c-en>
- Pagès, M., Ferrer-Esteban, G., Verger, A., & Prieto, M. (2023). At the crossroad of performativity and the market: schools' logics of action under a hybrid accountability regime. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/03057925.2023.2175316>
- Parcerisa, L., y Verger, A. (2016). Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. *Profesorado, Revista De Currículum Y Formación Del Profesorado*, 20(3), 15–51. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/18547>
- Penninckx, M. (2017). Effects and side effects of school inspections: A general framework. *Studies in Educational Evaluation*, 52, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2016.06.006>
- Penninckx, M., & Vanhoof, J. (2015). *Insights gained by schools and emotional consequences of school inspections. A review of evidence*. *School Leadership & Management*, 35(5), 477–501. doi:10.1080/13632434.2015.1107036
- Penninckx, M., Vanhoof, J., De Maeyer, S., & Van Petegem, P. (2016). Effects and side effects of Flemish school inspection. *Educational Management Administration & Leadership*, 44 (5), 728-744. <https://doi.org/10.1177/17411432155703>
- Pérez Collera, A. (2015). La autonomía de los centros sitúa a la inspección educativa en un marco diferente. *Avances En Supervisión Educativa*, (15). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i15.494>
- Perryman, J. (2006). Panoptic performativity and school inspection regimes: disciplinary mechanisms and life under special measures. *Journal of Education Policy*, 21(2), 147–161. <https://doi.org/10.1080/02680930500500138>
- Quintelier, A., J. Vanhoof & S. De Maeyer. 2018. Understanding the Influence of Teachers' Cognitive and Affective Responses upon School Inspection Feedback Acceptance. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability* 30 (4): 399–431. <https://doi.org/10.1007/s11092-018-9286-4>.
- Ramírez Aísa, E. (2006). Reflexiones en torno al origen e historia de la Inspección de Educación. *Avances En Supervisión Educativa*, (2). <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/190>
- Real Decreto de 30 de marzo de 1849 sobre Escuelas Normales e Inspectores de Instrucción Primaria y Reglamentos para la ejecución del mismo. Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. Madrid, Imprenta de la

- Publicidad, a cargo de M. Rivadeneyra, 1849.  
<https://www.boe.es/gazeta/dias/1849/04/02/pdfs/GMD-1849-5315.pdf>
- Richards, C. (2020). Viewpoint: Thoughts on whole school inspection post-Covid. *London Review of Education*, 18 (3), 511–518.  
<https://doi.org/10.14324/LRE.18.3.13>
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas Educativas en un Mundo Globalizado*. Morata.
- Rodríguez Bravo, M., Lozano García, A., y Faci Lucia, F. (2023). Entrevista al inspector de educación jubilado D. Tomás Secadura Navarro. *Avances En Supervisión Educativa*, (39). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i39.806>
- Rodríguez Miranda, F. de P., Pozuelos Estrada, F. J., y García Prieto, F. J. (2013). School autonomy in Portugal: The case of the educational community in Algoz – Silves. *Education Policy Analysis Archives*, 21, (63).  
<https://doi.org/10.14507/epaa.v21n63.2013>
- Ruano Castañé, M. y Sancho Gargallo, M.A. (2024). *Autonomía, rendición de cuentas y rendimiento académico en PISA 2022*. Blog de la Fundación Europea Sociedad y Educación, publicado el 30/01/2024, recuperado el 27/06/240 de <https://www.sociedadeducacion.org/blog/autonomia-rendicion-de-cuentas-y-rendimiento-academico-en-pisa-2022/>
- Sahlberg, P. (2016). The global educational reform movement and its impact on schooling. *The handbook of global education policy*, 128-144.  
<https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch7>
- Sancho Gargallo, M. A. (2019) ¿Ha evolucionado el índice de autonomía escolar en España? Blog de la Fundación Europea Sociedad y Educación, publicado el 8 de octubre de 2019, recuperado el 27/06/240 de <https://www.sociedadeducacion.org/blog/ha-evolucionado-el-indice-de-autonomia-escolar-en-espana/>
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de transparencia nº 3.  
<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%20/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Schmid, E., & Garrels, V. (2021). Parental involvement and educational success among vulnerable students in vocational education and training. *Educational Research*, 63(4), 456–473. <https://doi.org/10.1080/00131881.2021.1988672>
- Schmidt, V., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4), 727-740.  
<https://doi.org/10.1111/padm.12615>
- Secadura Navarro, T. (2011). El referente de la inspección educativa: el centro docente versus el sistema educativo. *Avances En Supervisión Educativa*, (15).  
<https://doi.org/10.23824/ase.v0i15.485>



- Segura Torres, J., Gairín Sallán, J. y Silva García, B. P. (2021). Implicaciones de la inspección educativa en Cataluña en el proceso de autonomía de centros. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19 (1), 53-62. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.1.004>
- SICI/Donaldson, G., & Homeier, W. (2013). *The Bratislava memorandum on inspection and innovation*. Edinburgh: SICI. <https://www.sici-inspectorates.eu/About-us/Vision-mission/The-Bratislava-Memorandum-is-on-the-Website>
- Simeonova, R., Parvanova, Y., Brown, M., McNamara, G., Gardezi, S., O'Hara, J. O., Del Castillo Blanco, L., Kechri, Z. Y Beniata E: (2020). A continuum of approaches to school inspections: cases from Europe. *Pedagogy*, 92(4), 487-506. [https://ss21dtip.educarex.es/wp-content/uploads/2021/02/Pedagogy\\_4\\_20\\_ss21dtip.pdf](https://ss21dtip.educarex.es/wp-content/uploads/2021/02/Pedagogy_4_20_ss21dtip.pdf)
- Smith, W. C., & Benavot, A. (2019). Improving accountability in education: the importance of structured democratic voice. *Asia Pacific Education Review*, 20, 193-205. <https://doi.org/10.1007/s12564-019-09599-9>
- Smyth, J. (2001). *La autonomía escolar: una perspectiva crítica* (Vol. 2). Ediciones Akal.
- Soler Fierrez, E. (2001). *La supervisión educativa en sus fuentes*. Santillana.
- Soler Fierrez, E. (2002). *La visita de inspección*. La Muralla
- Suasnábar, J. y Morduchowicz, A. (2023). Big data y planeamiento educativo: Cómo el caos puede revitalizar una necesaria herramienta. Oficina para América Latina y el Caribe del IIEP UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387069>
- Tiana Ferrer, A. (2010). En búsqueda de la explicación de los resultados educativos: posibilidades y limitaciones de los estudios internacionales de evaluación. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 35-66. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i3.429>
- Tiana Ferrer, A. (2018). Treinta años de evaluación de centros educativos en España. *Educación XX1*, 21(2), 17-36, <https://doi.org/10.5944/educXX1.21419>
- Unesco (2017). *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos. Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2017-18*. París, Publicaciones de la Unesco. <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002610/261016S.pdf>
- Valle López, J. M y Sánchez-Urán Díaz, L., (2023). Organismos internacionales y políticas educativas basadas en evidencias: la evidente relación. *Revista de educación*, (400) 107-132. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2023-400-97524>
- Van Bruggen, J. C. (2010). *Inspectorates of Education in Europe; some comparative remarks about their tasks and work*. SICI.
- Verger, A., Fontdevila, C., y Parcerisa, L. (2019). Constructing school autonomy with accountability as a global policy model: A focus on OECD's governance

mechanisms. En *The OECD's Historical Rise in Education. The Formation of a Global Governing Complex*, p 219–243. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-33799-5\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-030-33799-5_11)

Verger, A., Fontdevila, C., y Parcerisa, L. (2020). El papel de la OCDE en la difusión internacional de políticas educativas: El caso de la autonomía escolar con rendición de cuentas. *Journal of Supranational Policies of Education*, (11), 28–46. <https://doi.org/10.15366/jospoe2020.11.002>

Viñao Frago, A. (1999). La inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión. *Bordón*, 51(3), 251-263. Recuperado el 27 de junio de 2024 de [https://www.researchgate.net/publication/39136735\\_La\\_inspeccion\\_educativa\\_analisis\\_socio-historico\\_de\\_una\\_profesion](https://www.researchgate.net/publication/39136735_La_inspeccion_educativa_analisis_socio-historico_de_una_profesion)

Zancajo, A., & Bonal, X. (2022). Education markets and school segregation: a mechanism-based explanation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 52(8), 1241–1258. <https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1858272>