

E S T U D I O S

LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR Y LA INSPECCIÓN EDUCATIVA UNA INSPECCIÓN EDUCATIVA COMO FACTOR DE EVALUACIÓN SISTEMÁTICA (*)

JESÚS RUL GARGALLO (**)

En esta conferencia se ofrece una aproximación a los elementos básicos que configuran la organización escolar desde un doble plano analítico: el *interior*, es decir, el conjunto de factores formales y funcionales que permiten alcanzar una comprensión de la escuela como realidad organizada, y el *exterior*, formado por las complejas relaciones entre los factores socioeconómicos y la institución escolar propiamente dicha. Uno de estos últimos factores lo constituye, precisamente, la función de control social de la escuela y de la educación formal y, por ende, del órgano instituido que lo encarna: la Inspección Educativa.

La idea que ordena el discurso es establecer relaciones eficientes entre los factores que vertebran la escuela, como organización, y la función de control en su modalidad de intervención externa.

1. LA ESCUELA COMO ORGANIZACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

La escuela como organización y no el aula, como lugar donde se instrumentaliza la enseñanza-aprendizaje, es el marco general en el que las interrelaciones estructurales, funcionales y culturales pueden dar sentido y alcance al hecho educativo formal. En efecto, concebir la educación formal como un escenario discontinuo formado por una multiplicidad de aulas racionalmente graduadas por donde los alumnos van pasando a medida que crecen en edad y conocimiento, vacía a la escuela de contenido organizativo. Contrariamente, la percepción de la escuela como una entidad organizada a partir de las relaciones eficaces entre un *proyecto* específico y los recursos de la *estructura*, nos coloca en el umbral de una realidad alternativa con repercusiones sobre el fenómeno educativo.

(*) Conferencia II Congrés D'Inspectors D'Educació.

(**) Inspector d'Ensenyament. Generalitat de Catalunya.

La sistemática que proporcionan las ciencias de la educación pone de manifiesto que la escuela como institución especializada en tareas educativas, aparece pronto en la historia de la civilización, justamente cuando se generaliza la división de funciones. No obstante, es a partir del siglo XIX con la Primera Revolución Industrial y las ideas de la Ilustración en Europa, cuando se posibilita la emergencia de la «escuela de masas».

A lo largo del siglo XX, la educación formal se ha ido generalizando, afectando cada vez a un número creciente de población. La educación obligatoria ha supuesto la escolarización de toda la población en el tramo comprendido entre los seis y los dieciséis años, con matices entre los diversos países. Este fenómeno sociológico es el resultado de la evolución de las ideas sobre la educación. De ser un privilegio de las clases acomodadas se ha convertido en un derecho y un deber de todos los ciudadanos. En consecuencia, las escuelas se han ido convirtiendo en realidades cada vez más complejas, por el número de alumnos, de profesores, de recursos y de expectativas que generan.

Las escuelas contemporáneas, desde las de Educación Infantil hasta la Universidad, pasando por las de Educación Primaria y Secundaria obligatorias, los Bachilleratos, los Centros de Formación Profesional, Artística, Musical, etc., presentan una complejidad de proyectos, equipos de personal, recursos financieros y materiales en relación con las finalidades sociales y las expectativas de los alumnos, que requieren ser tratadas como realidades organizadas tanto para su estudio y comprensión como para su efectiva gestión interna.

En este siglo se ha producido una reflexión sistemática sobre las organizaciones que, si bien inicialmente se ha centrado en las organizaciones productivas, aporta elementos significativos para la comprensión de toda realidad organizada y un acervo de investigaciones, modelos y técnicas que permiten racionalizar, en parte, e interpretar un conjunto de variables de las organizaciones, entre las que se incluyen las escolares. Pese a ello, el mundo de la educación formal ha discurrecido bastante al margen de estas concepciones. Como indica Stocker (1): «El verdadero avance en la teoría y en la práctica educativa no llegó nunca de la mano de investigaciones en materia de organización y dirección, sino de un movimiento genuinamente pedagógico, centrado en la enseñanza y en la didáctica: la escuela nueva y la escuela activa».

El universo de la escuela ha ido generando un discurso y una práctica segregada de las otras realidades socioeconómicas y culturales. Este hecho se ha manifestado con más notoriedad en los sistemas educativos de la tradición administrativa «continental».

Llegados a este punto, se distinguen dos líneas de reflexión: la percepción que tienen los profesionales de la educación sobre las cuestiones organizativas y

(1) F. STOCKER: *Principios de Didáctica Moderna*, Kapelusz, Buenos Aires, 1961.

las investigaciones y estudios que otros profesionales, como por ejemplo los sociólogos, economistas, antropólogos, etc., han realizado sobre las escuelas.

Ya hemos anticipado que la acción de los profesionales de la educación ocurre, fundamentalmente, en el aula entendida como escenario panóptico por excelencia. Lo organizativo es visto como algo ajeno, suplementario y circunscrito a las tareas administrativas y burocráticas. En consecuencia, la percepción resultante que se manifiesta en el discurso pedagógico, incluido el universitario, es un maniqueísmo sin solución entre lo pedagógico y lo organizativo. La literatura pedagógica expresa esta dualidad inabarcable hasta en la más palpitante actualidad. El discurso actual sobre organización y gestión educativa a partir del trabajo de profesionales de la educación y de los departamentos de Organización Escolar de algunas universidades suscita una prevención defensiva por parte de otros, que se expresa en la desautorización radical a través de los calificativos de gerencialista, neoliberal, etc.

Por otra parte y paralelamente, la reflexión desde otras perspectivas, como por ejemplo la sociología, la economía, etc., aporta una visión de la escuela como realidad específica, haciendo hincapié en aspectos distintos según las tendencias epistemológicas y metodológicas del momento. Así pues, hasta los años sesenta abundan los enfoques de tipo *tecnológico-racional* (las escuelas como organizaciones formales y burocráticas), a partir de este momento, se produce una apertura epistemológica con la emergencia de modelos alternativos, como por ejemplo los enfoques de *ajuste articulado* (las escuelas como anarquías organizadas), los enfoques *interpretativos* (las escuelas como lugares de interacción) y los enfoques *estructuralistas* (las escuelas como realización de principios estructuradores). La escuela como unidad de estudio se percibe, en las aportaciones de todos estos enfoques, como una realidad compleja cuya significación profunda escapa al análisis parcializado de las distintas perspectivas enunciadas.

Los enfoques racionales ofrecen una imagen de la escuela formalizada que contrasta vivamente con los fenómenos que se perciben a nivel de superficie, en su funcionamiento cotidiano. Su estudio se centra en el organigrama, el manual de funciones, la especialización, las reglas y los procedimientos, los estilos de gestión, el liderazgo, los sistemas decisionales, la solución de conflictos, etc.

Por otro lado, los enfoques de ajuste articulado, muy pegados a los acontecimientos empíricos de tipo inmediato, ofrecen una imagen convulsa y caótica de la escuela. El denominador común de estos enfoques es que ofrecen una imagen fija de desorden que se puede expresar con el símil del «contenedor de basuras».

Los enfoques interpretativos de corte culturalista se centran en el estudio de la escuela como lugar de interacciones. Estos enfoques han contribuido a describir muchas realidades escolares, lo que ha permitido disponer de descriptores y significados más rigurosos sobre la escuela. No obstante, al centrar el estudio en las realidades interactivas ofrecen imágenes discontinuas de la escuela, como una especie de caleidoscopio sin solución explicativa.

Finalmente, los enfoques estructuralistas, centran su estudio en los principios estructuradores que están en la base, y permiten explicar los comportamientos individuales. Las teorías sociales de corte estructuralista reconocen que la verdadera naturaleza de las cosas no radica en ellas mismas, sino en las relaciones que nosotros construimos y percibimos después entre ellas. Por tanto este enfoque hace hincapié en las fuerzas invisibles que configuran la distribución de poder y control en los sistemas sociales. En consecuencia, constituyen un enfoque formal en la comprensión de los sistemas sociales que intentan superar, en las teorías de Bernstein, la dualidad entre subjetividad y objetividad, colocando al sujeto en un campo más amplio de estructuras comunicativas y prácticas culturales.

La dualidad a la que nos hemos referido anteriormente entre lo pedagógico y lo organizativo —en expresión de Bernstein, entre el núcleo técnico y el núcleo administrativo, en su teoría de los «códigos»— puede superarse; se vislumbra una solución en el nivel más profundo de la organización social, de manera que las relaciones entre la organización del currículum, los métodos de enseñanza y las pautas de gobierno y supervisión están vinculadas de forma rígida. O dicho de otro modo, la articulación a nivel de superficie de las interacciones sociales se genera siempre a partir de un conjunto rígido de principios estructuradores (códigos).

En este punto se produce una coincidencia entre la aproximación que hacen los sociólogos weberianos de la organización (enfoques formales y burocráticos de la escuela) cuando subrayan la importancia capital de la cultura organizativa y del simbolismo en la interpretación de las organizaciones y la teoría de los códigos fundamentada en la tradición durkheimiana de la antropología estructural, en la que los símbolos culturales han sido considerados principios estructuradores, desde siempre. Así pues, resulta que la dimensión cultural de la organización (reglas, ritos, ideología, etc.) aporta claves decisivas para la comprensión profunda de los factores estructurales (tecnológico-rationales) y de los empíricos (funcionales) en las organizaciones, entre las que se incluyen las escolares. La *cultura organizativa* deviene en el factor fundamental en la explicación e interpretación de la escuela como organización.

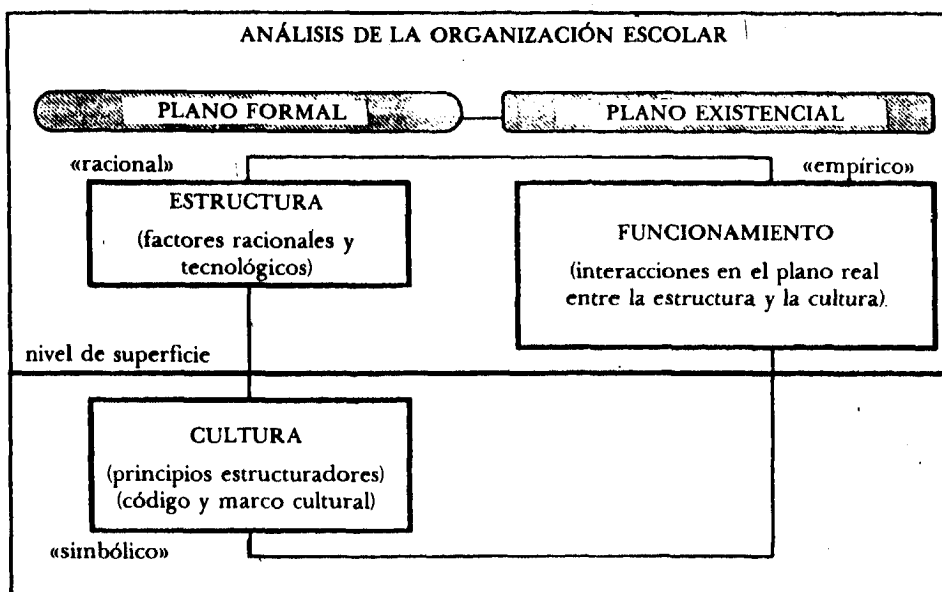
2. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES FORMAL Y FUNCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN

2.1. *Análisis de la dimensión formal de la organización*

En la organización escolar se distinguen dos planos interactivos: el *formal* (racional y simbólico) y el *funcional* (existencial). El primero está formado por las relaciones entre la «estructuras» y la «culturas»; el segundo, por los escenarios empíricamente observables del «funcionamiento», con todas las interacciones comunicativas mediatizadas por los códigos de poder, control, etc. Estos dos planos indican, por un lado, las tensiones entre «organización» e «interacción» y, por otro, las pautas

observables (fenómenos observables) y las ocultas de estructuración (relaciones profundas entre personas, acontecimientos y cosas).

En la sociedad contemporánea, la escuela aparece como la organización más descontextualizada, que no encuentra su lugar en los fluyentes entramados socioeconómicos y culturales. Como veremos después, las ideologías re-constructoras de la escuela permiten dibujar un cuadro polarizado por dos enfoques básicos desde la perspectiva de la autonomía del discurso educativo: el Gerencialista y neoconservador, fundamentado en la eficacia, con un discurso cerrado y, el Humanista, fundamentado en el pluralismo cultural, con un discurso abierto.



A. Factores culturales

Las investigaciones sobre cultura de las organizaciones escolares conducen a considerarlas como «artefactos culturales» (2); es decir, la dimensión humana de la escuela es uno de sus rasgos más significativos.

La comprensión de la escuela como realidad organizada es subsidiaria de los nexos y las tensiones entre los fenómenos superficiales de la conducta empírica.

(2) T. B. GREENFIELD: «Theory about organization: a new perspective and its implications for schools», en M. HUGUES (Eds.), *Administttering education: International challenge*. Londres, Athlone, 1975, pp. 71-90.

mente observable y las relaciones más profundas entre personas, acontecimientos y cosas. Estas realidades más profundas no directamente observables operan como una especie de paraguas protector legitimador de mitos y símbolos que constituyen la cultura organizativa. Ésta aporta el contenido simbólico de la escuela y constituye la argamasa o principio ordenador que informa y cohesionan la compleja realidad de la organización escolar (3).

La cultura en los grupos humanos se estructura a partir de dos factores: a) *la información que se expresa* (voces, gestos, actitudes, conocimientos, valores, normas, pautas, símbolos, etc.) y b) *el aprendizaje social que produce esa información* mediatizada por códigos de poder y de control. En términos macroculturales el aprendizaje social presenta una decantación «abierta» o «cerrada». El modelo cerrado, constituye todos los etnocentrismos culturales (raza, costumbre, lengua, territorio, etc.). El modelo abierto, fundado en el principio de racionalidad, inspira todos los humanismos.

En consecuencia, siempre que haya un grupo humano, pequeño o grande, que aprenda de la información que comparten sus miembros, se tienen los factores básicos para la generación de una identidad cultural que sirve para adecuarse a los problemas de adaptación externa y de integración interna como una forma adecuada de percibir, pensar y sentir en relación a las cuestiones que les afectan. La naturaleza de la identidad cultural dependerá de las características de tamaño, trayectoria, posición y poder del grupo, dando como resultado desde microculturas a macroculturas. No obstante hay que observar que «la cultura de un grupo no nace de repente, ni mediante técnicas más o menos rápidas de aprendizaje, sino que es el fruto del tiempo transcurrido para otorgar sentido a la realidad individual, de grupo y social. Es necesario vivir la historia e interpretarla de una manera concreta, para que participe inconscientemente en el sentir, el percibir y el actuar. Es el fruto de experiencias positivas y negativas de la solución de problemas que nos rodean» (4).

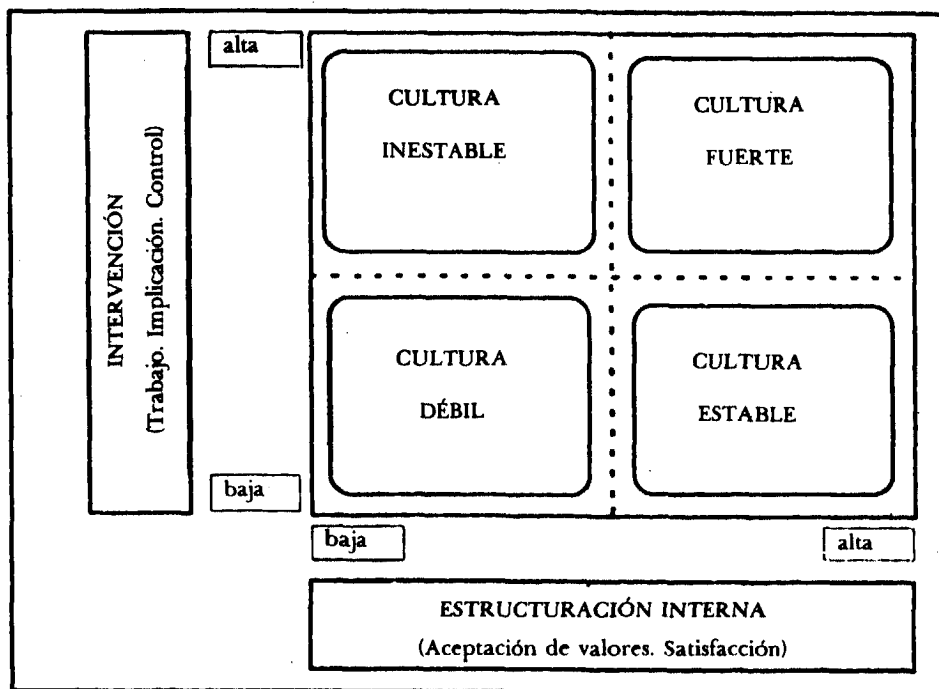
Por otra parte, la investigación transcultural subraya el relativismo de la cultura que se funda en su carácter instrumental; es decir, las personas en los grupos sociales tienen unas necesidades o fines que la cultura intenta satisfacer a través de la adopción de determinados símbolos, pautas, formas de pensar, sentir, etc. En consecuencia, en las organizaciones —por ejemplo, la escuela— «la cultura actúa como una especie de “filtro” que condiciona el sentido y el valor tanto de las realidades internas como de las externas al centro. Una cultura escolar, fuerte o débil; inestable o estable; cerrada o abierta, es un filtro que con-

(3) J. RUL: «¿Por qué es necesaria la autonomía del centro educativo?» *Aula de Innovación Educativa*, Barcelona, (14), mayo 1993, pp. 84-92.

(4) R. PASCUAL (Coord.): *La gestión educativa ante la innovación y el cambio. La función directiva en el contexto socioeducativo actual*. Ponencia II Congreso Mundial Vasco, Narcea, Madrid, 1988, pp. 37-51.

dicionará mucho el alcance e, incluso, la viabilidad de la intervención interna y externa» (5).

Deal y Kennedy (6) proponen un modelo que interrelaciona las variables «intervención» (trabajo, implicación, recursos, proyectos, control) y «estructuración interna» (aceptación de valores compartidos, tendencia a la satisfacción). Las relaciones de las variables conforman cuatro tipos de cultura organizativa de indudable interés desde la perspectiva de la Inspección Educativa.



El modelo enfatiza el logro de una «cultura fuerte» caracterizada por una alta aceptación de valores básicos (estructuración interna) y un alto nivel de trabajo, implicación y control (intervención interna y externa). En consecuencia, la cuestión central estriba en las relaciones eficientes entre «cultura-estructura-funcionamiento». La cuestión que suscita esta reflexión es qué modelo cultural de escuela es el que posibilita nuestro modelo administrativo de la educación. Lo cierto es que la «cultura fuerte» es imprescindible para la gestión de un proyecto específico de centro. Ahora bien, parece que esta modalidad de cultura

(5) J. RUL: 1993, *op. cit.*

(6) T. E. DEAL y A. A. KENNEDY: *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading, Addison-Wealey, 1982.

emerge mejor en una escuela personalizada (autónoma) y responsable de su proyecto en relación a la sociedad.

B. Factores estructurales

Los factores estructurales de naturaleza tecnológico-racional han tenido preeminencia en los estudios clásicos de organización, por su carácter objetivo. Esta perspectiva se ha cultivado frecuentemente a lo largo del presente siglo por la incidencia del Positivismo en la orientación de la epistemología, así como de la metodología. No obstante, como hemos estudiado anteriormente, la insuficiencia de este enfoque para la comprensión y explicación de las organizaciones supuso la apertura a otros puntos de vista. Hoy sabemos que la dimensión formal de la organización se debe a «factores estructurales» y a «factores culturales», con la particularidad de que aquéllos adquieren alcance y significación a partir de éstos. En la literatura más reciente sobre organización se suelen representar ambos bloques de factores en forma de «iceberg», asignando la parte emergida a los factores estructurales y la sumergida a los culturales. Si tenemos en cuenta que sólo emerge la novena parte de la altura del bloque de hielo veremos la importancia relativa de ambos.

Las aportaciones más significativas de las Ciencias de la Organización en relación a los factores estructurales podemos resumirlas en los siguientes principios de organización decantados en el tiempo como consecuencia de la experiencia y de múltiples investigaciones:

1. *Principio de identificación y comunidad de intereses (equifinalidad).* Perfil profesional. Intereses. Motivación. Proyecto común.
2. *Principio de autoridad o coordinación.* Liderazgo. Poder/autoridad. Riesgo. Conducción de grupo. Decisiones. Ejecución. Estrategia. Control.
3. *Delimitación y presencia activa de los objetivos.* Leyes. Normas. Proyectos. Planes. Estudios. Informes. Reuniones de fijación de estrategias. Tácticas. Incentivación. Orientación al logro y a la excelencia.
4. *Principio de creación interna.* Transformación de «recursos» en «metas». Innovación. Desarrollo.
5. *Principio de gradación y escalonamiento jerárquico:* Organigrama.
 - 5.1. Órganos de gobierno: coordinación, decisión y control.
 - 5.2. Delegación de autoridad.
6. *Principio de delimitación de funciones (correlación vertical).* Manual de funciones. Perfil y coordinación.
7. *Principio de relación funcional (correlación horizontal).* Equipos profesionales. Trabajo en equipo.

8. *División entre tareas ejecutivas (line) y consultivas (staff)*. Órganos de decisión y órganos de asesoramiento.
9. *Principio de participación y comunicación*. Políticas de personal. Círculos de calidad. Decisiones participadas. Cultura de gestión (acción-comunicación) = gestión/cultura.
10. *Principio de totalidad*. En una organización todo afecta a todo. Tensión entre el «todo» y las «partes».
11. *Principio de equilibrio inestable*. Organización abierta. Influencias. Cambios. Crisis.
12. *Principio de autorregulación*. Sistema.
13. *Principio de crecimiento*. Toda organización tiende a crecer.
14. *Principio de descentralización-desconcentración y coordinación*. Departamentalización. Autonomía. Interrelación.
15. *Principio de ordenación (unidad organizativa y subunidades especializadas)*. Modelos organizativos.

Los estudios e investigaciones sobre la escuela arrojan una imagen poco acorde con los rasgos de una organización sólida. En este punto conviene subrayar que las diferentes imágenes que se ofrecen son subsidiarias del enfoque adoptado. No obstante, se puede hacer una aproximación caracterizadora de la escuela como organización, a partir de los siete rasgos que citamos a continuación:

CARACTERIZACIÓN DE LA ESCUELA COMO ORGANIZACIÓN

1. La escuela es una organización «débilmente articulada» (dependencias despersonalizadoras, participación burocrática, activismo más que eficiencia, ausencia de evaluación sistemática, etc.)
2. La coordinación es «débil» (modelo directivo no profesional y no intervencionista).
3. La relación entre los «factores formales» y los «funcionales» es poco eficiente (no relación entre objetivos y funcionamiento, y entre objetivos y resultados).
4. Decantación funcional en «compartimentos estancos» (aulismo).
5. Imprecisión y ambigüedad de metas (difíciles de concretar, desarrollar y evaluar).
6. Tecnología problemática (no se dispone de un modo óptimo de enseñanza-aprendizaje).
7. Cultura escolar caracterizada por un fuerte igualitarismo, rechazo al control, insularidad de los docentes y una deontología profesional poco definida.

2.2. *Análisis de la dimensión funcional de la organización*

Como hemos expuesto en la primera parte, existe una línea de investigación que centra su estudio en los factores funcionales.

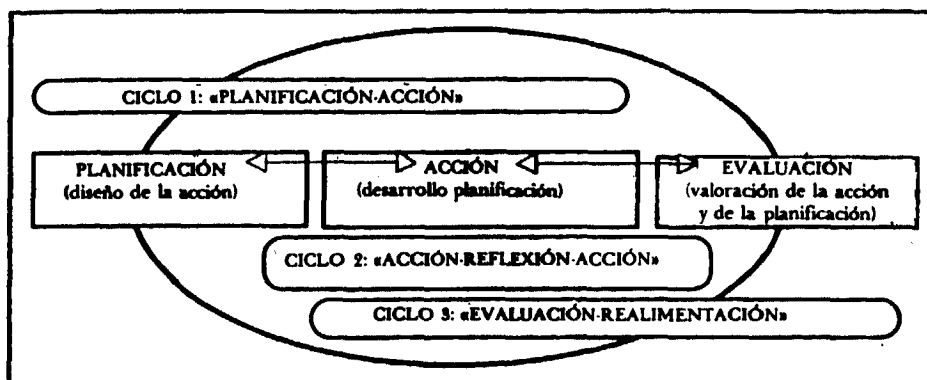
Estos factores nos ofrecen la organización en su cotidianidad, en sus ciclos de funcionamiento, sus momentos intensos, de latencia, sus crisis, etc. La organización real que puede describirse empíricamente. Los ritmos diarios, las rutinas, las interacciones, los escenarios de relación formal e informal, los conflictos, la acción, etc.

Sin duda, la *acción contextualizada en el espacio y el tiempo* constituye el «campo de Marte» de las organizaciones. El encuadre existencial de la organización, en un marco de fuerzas e influencias internas y externas, condiciona a los factores «formales» (estructura y cultura); y a la vez, es transformada por ellos. Contemplada de esta forma, la vida organizativa es una realidad cambiante. Los principios estructurales a los que nos hemos referido están siempre en jaque y es necesario el arte de dirigir, para mantenerlos pese a que los escenarios cambien. Por otra parte, los símbolos y valores culturales permiten interpretar e interiorizar lo que acaece, pero no pueden sustraerse a los influjos de nuevos valores, a través de los fenómenos de aculturación, aprendizaje y asimilación. Pese a esta imagen intencionalmente dinamizada, la realidad es que los factores más sólidos son los «formales» que, precisamente, permiten una aproximación comprensiva de la escuela como organización y ofrecen las claves de la necesaria reconstrucción de la organización escolar, como veremos después.

La teoría de gestión nos permite ofrecer imágenes funcionales de la organización que tienen interés sistemático y descriptivo. Podemos considerar dos perspectivas, la lógica y la praxeológica. La primera nos ofrece esta imagen: «En un centro educativo los equipos de profesores y directivos, en base a unos datos e informaciones evaluativas, elaboran estrategias de acción (programas), a continuación las desarrollan en los distintos escenarios de la escuela (aulas, laboratorios, biblioteca, salas de reunión, despachos, etc.) al tiempo que observan reflexivamente la significación y utilidad de su acción en relación a los alumnos, al equipo de colegas, y a toda la organización. Finalmente hay un momento de evaluación final cuyas informaciones y valoraciones dan lugar a una nueva planificación más ajustada, incorporando un conjunto de innovaciones». Es, sin duda, una imagen ideal, ambiciosa y, quizá, ingenua. No obstante, si se pretende que la escuela sea una organización, los elementos más significativos de esta imagen han de poderse describir en su funcionamiento empírico.

La perspectiva praxeológica permite matizar la rigidez de la imagen anterior: «Los profesores en las aulas desarrollan en la práctica una enseñanza constituida por los contenidos que enseñan y la forma que tienen de enseñarlos. Los profesores reflexionan individualmente y en equipo sobre lo que enseñan y su significación para los alumnos. Estas informaciones (evaluativas) permiten que los profesores introduzcan cambios e innovaciones en los contenidos y en las formas de enseñar.»

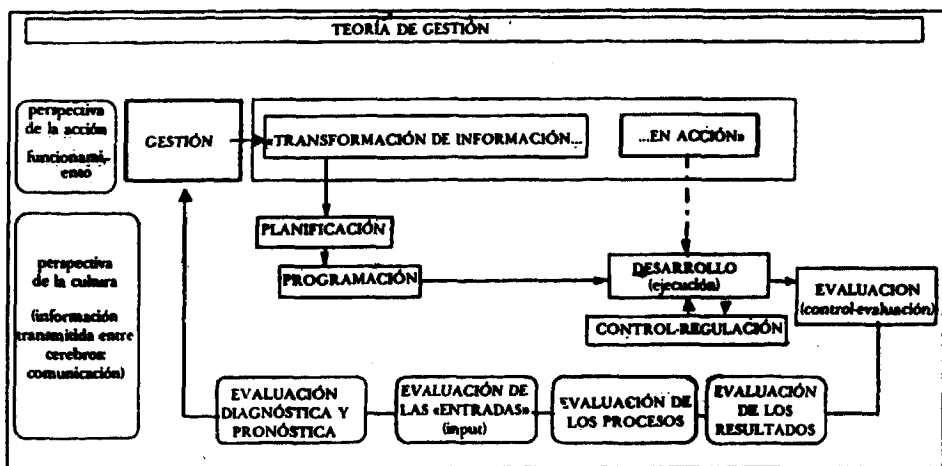
Ambas imágenes tienen el denominador común del estilo de gestión «acción-reflexión-acción», imprescindible en el funcionamiento de la organización escolar. La teoría de gestión y también la curricular, subrayan que la relación entre «planificación» y «acción» debe ser fuerte. En consecuencia, la gestión organizativa y la curricular no se agotan en las tareas de acción o de planificación separadamente, sino que alcanzan su plenitud al desarrollarse en el campo de la acción educativa; y a la inversa. «Planificación y acción» cierran un primer ciclo de interacción entre la realidad (del centro y del aula) y la reflexión estratégica (fijación de metas). «Acción y planificación» cierran un segundo ciclo táctico de reflexión inmediata sobre la acción y la reprogramación consiguiente que genera. «Evaluación y realimentación» conforman un tercer ciclo de reflexión final, sobre la acción desarrollada y la realimentación de la planificación. A continuación se vuelve al primer ciclo y así sucesivamente.



Esta comprensión del funcionamiento escolar, por las implicaciones que comporta, abre perspectivas significativas en la reconstrucción de la escuela como lugar de educación. Ahora bien, que estos ciclos de información descritos y las interrelaciones que los hacen posibles puedan observarse en el funcionamiento cotidiano de la organización presupone unos requisitos «formales» (estructurales y culturales) sobre los que hay que centrar el análisis comprensivo de la escuela como organización (conocimiento) y la acción transformadora. La relación eficaz entre «conocimiento» y «acción» introduce el concepto de *gestión*. En este sentido J. Rul (7) la define como «el proceso de transformación de información en acción».

Como expresa este cuadro, la transformación de información en acción, que todo proceso de gestión comporta, tiene una apertura al universo de la cultura a través de la comunicación entre personas de la información, en las actividades

(7) J. RUL: *El Projecte de Gestió del Centre Educatiu*, Generalitat de Catalunya, Departament d'Ensenyament, Barcelona, 1990, p. 21.



organizativas de «planificación», «programación», «desarrollo» y «evaluación». La cultura es la creación y acumulación de una creciente red de información a través de los procesos de comunicación entre personas. Así pues, la cultura organizativa es participación real y efectiva en la toma de decisiones, lo que presupone que las personas están en red, es decir, intervienen en la transformación y transmisión de información mediante los procesos de gestión.

El sentido social de la escuela, el valor de la educación para el alumno, la calidad del hecho educativo, el profesionalismo de la función docente, el papel de los equipos directivos, etc., adquieren un sentido integrador en esta forma de hacer escuela (organización), de hacer educación.

La estrategia de la necesaria reconstrucción de la escuela como organización debe permitir la superación de dos modelos extremos que se pueden rastrear en la literatura. El primero, el de la escuela alienada e instrumentalizada que la reduciría a unas funciones de vigilancia (guardería) e higiene social. El segundo, la supresión de la escuela y su transformación informal en «redes de aprendizaje», en expresión de Illich (8): «Tramas educacionales que aumenten la oportunidad para que cada cual transforme cada momento de su vida en un momento de aprendizaje, de compartir, de interesarse». Estas aportaciones humanistas de los años setenta pueden ser utilizadas actualmente por las fuerzas del mercado en su cruzada contra el Estado del bienestar, uno de cuyos baluartes es la escuela y, singularmente, la escuela pública. La cuestión de la reconstrucción de la escuela como institución social es, en consecuencia, un tema candente. Tyler (9) propone tres factores que

(8) I. ILLICH: *La sociedad desescolarizada*, Barral, Barcelona, 1976, p. 8.
 (9) W. TYLER: *Organización Escolar*, Morata, Madrid, 1991, p. 193.

conducirían a una auténtica estrategia reconstructiva y que son congruentes con la imagen funcional de escuela que hemos ofrecido desde el punto de vista de la gestión:

- a) La escuela necesita mecanismos que regulen y coordinen su núcleo técnico (profesional). El desarrollo del núcleo técnico de la escuela debe hacerse a partir del principio de «autonomía-interdependencia». En cualquier caso, debe posibilitarse la afirmación y consolidación de la autonomía discursiva que se concreta en la gestión del Proyecto del Centro.
- b) La escuela necesita integrar su núcleo técnico con su aparato coordinador y con los agentes de control y vigilancia social, protegiendo al mismo tiempo su integridad discursiva. Creación e impulso de espacios interdiscursivos.
- c) La escuela debe mediar entre las prácticas educativas y las presiones no discursivas del mercado, de las clases sociales y de la política. Defensa y apelación a la autonomía discursiva de la escuela.

La integración de estos tres factores ofrece la imagen de una organización con especificidad propia que está en estrecha relación con el entorno, salvaguardando la integridad de su propio discurso.

Lo propio de la escuela es transformar «paquetes de información organizativa y curricular» en *acción* educativa, a través de un entramado organizativo formado por factores estructurales (tecnológico-rationales) y culturales (actitudes, valores). Este proceso genera un estilo de gestión peculiar que propicia escenarios educativos alternativos con una significación y un valor diferentes.

3. EL PROYECTO DEL CENTRO EDUCATIVO COMO DISCURSO Y ACCIÓN DE LA ESCUELA

La estrategia reconstructiva de la escuela integra la información correspondiente a la gestión organizativa y a la curricular adoptando la forma contemporánea de *proyectos*. En efecto, el proyecto del centro educativo tiene sentido real si expresa la autonomía organizativa y curricular de la institución escolar. Es decir, el proyecto debe incluir la gestión de muchas de las variables estructurales, como por ejemplo, el personal, los recursos, las relaciones con el entorno, que hasta ahora eran patrimonio de las instancias administrativas superiores. La objeción racional a la autonomía de los centros, hecha en nombre de una pretendida equidad, salta por los aires si consideramos la incidencia que tienen los factores culturales en la estructura formal. Dos centros educativos con unos mismos referentes estructurales pueden dar lugar a desarrollos y trayectorias profundamente distintos desde la perspectiva de la calidad.

Desde un punto de vista técnico, el Proyecto de Centro se compone de dos subproyectos interrelacionados: el Proyecto de Gestión (10) que planifica la gestión organizativa del centro a medio y a corto plazo y el Proyecto Curricular (11) que hace lo propio, en relación a la gestión curricular planificación, desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje y evaluación curricular.

El estilo de gestión del proyecto para que suscite un discurso educativo entre el «núcleo técnico» (profesionales), debe establecer un diálogo interno entre la acción y el pensamiento (reflexión) y un diálogo externo con el medio socioeconómico que exprese su pensamiento (discurso) y su acción (procesos-resultados organizativos y educativos). El Proyecto del Centro Educativo debe expresar la lógica del aprendizaje mediante la toma de decisiones curriculares (contenidos, metodologías, valores, etc.) adoptadas por el equipo de profesores en el denominado Proyecto Curricular. Las decisiones curriculares a medio plazo se expresan a través de dos instrumentos de gestión curricular: el Programa de Etapa y Ciclos y el Programa de Área Curricular (tantos, cuantas áreas tenga la Etapa Educativa). El primero se especializa en las decisiones globales que definen el modelo de intervención curricular de los profesores y el segundo aporta criterios y recursos para la intervención curricular de cada una de las áreas.

Las decisiones curriculares a corto plazo (curso académico), en coherencia con las decisiones curriculares a medio plazo, programan la intervención de los profesores en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Análogamente, adoptan la forma organizativa mediante dos instrumentos de gestión curricular: el Plan o Programa Anual del Profesor y el Programa de las Unidades Curriculares (tantas, como en cuantas unidades se subdivide el programa anual del profesor). Ambos contienen información y recursos útiles para la acción educativa: el primero expresa una previsión o planificación de la intervención curricular para todo el curso académico y el segundo planifica y ordena la intervención en una unidad de tiempo de aprendizaje.

La elaboración, desarrollo y evaluación del Proyecto Curricular da contenido al trabajo profesional de los docentes. Las referencias básicas del trabajo de éstos son, fundamentalmente, el *tiempo de aprendizaje* y la *organización de la acción educativa*, que contrastan con las referencias de la planificación curricular de las Administraciones Educativas las cuales se concretan en el Diseño Curricular Base. Éstas son: el establecimiento de *niveles de concreción* y la *taxonomización de la información curricular* (bloques de contenido —conceptos, procedimientos, actitudes, valores y normas—, objetivos, orientaciones, etc.).

Conviene observar que la lógica de la planificación del Diseño Curricular Base no es útil para la acción educativa, puesto que aporta una información racionalizada y descontextualizada —como no podía ser de otra forma—. Opuesta

(10) J. RUL: 1990, *op. cit.*, 7, p. 77 y ss.

(11) J. RUL: *El Proyecto del Centro Educativo: Proyecto de Gestión y Proyecto Curricular*. Documento policopiado, 1992.

mente, la información que contenga el Proyecto Curricular de Centro debe estar integrada, adaptada y contextualizada. Por tanto, la realización del Proyecto Curricular a partir de los referentes del Diseño Curricular resulta ineficaz desde el punto de vista de la gestión del proyecto. Así pues, el Proyecto Curricular de Centro a partir del *input* del Diseño Curricular Base, debería regirse por los referentes que hemos indicado anteriormente.

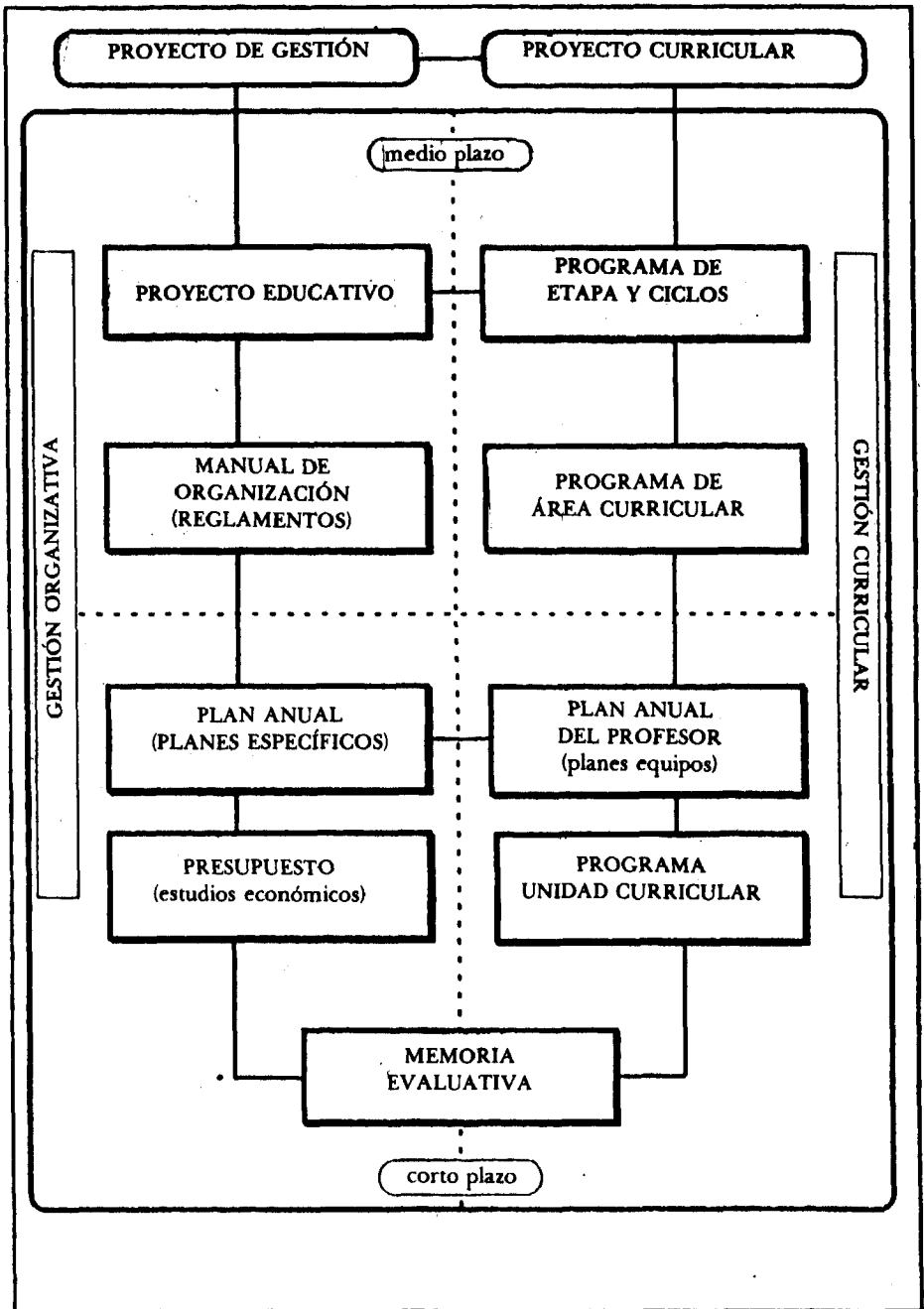
La aplicación mimética de la lógica del Diseño Curricular para la gestión del Proyecto Curricular de Centro, tal como sugieren los tres niveles de concreción, no es significativa desde las necesidades educativas de los centros, ya que supone la elaboración de programaciones tecnológicas (planificación de objetivos taxonomizados). Para que el Proyecto Curricular de Centro tenga un significado práctico, tiene que planificar programaciones praxeológicas (el modelo de los tres ciclos que hemos expuesto), es decir, previsiones para la acción, elaboradas a partir de decisiones coordinadas, criterios y recursos que organicen la acción educativa en el tiempo del aprendizaje (12).

Por otra parte, la lógica de la necesidad (expectativas socioeconómicas sobre la escuela) se manifestará a través de unas estrategias planificadas a medio y corto plazo, con su expresión correspondiente mediante un conjunto de decisiones organizativas, adoptadas por los órganos de gobierno y de coordinación, en el mencionado Proyecto de Gestión. Éste se estructura en cinco instrumentos de organización-gestión, dos a medio plazo: Proyecto Educativo y Manual de Organización (reglamento de régimen interior), y tres a corto plazo: Plan Anual, Presupuesto (documentos económicos) y Memoria Evaluativa. El Proyecto Educativo expresa los valores compartidos o cultura escolar (rasgos identificadores) y define las intencionalidades educativas (objetivos), mientras que el Manual de Organización, estructura el centro en función de los objetivos y de los medios disponibles.

El Plan Anual operativiza cada año determinados objetivos del Proyecto Educativo y los desarrolla mediante el uso de los recursos debidamente planificados en el Presupuesto. La Memoria Evaluativa supone la puesta en práctica de estrategias y habilidades evaluadoras para juzgar el valor de los procesos y de las realizaciones, tanto de los instrumentos anuales del Proyecto de Gestión como de los del Proyecto Curricular.

La autonomía ideológica y técnica de los profesores y de los centros educativos en relación con el entorno (principio de autonomía-interdependencia) está en la base de la reconstrucción del discurso educativo de la escuela y en la significación social de su acción educativa. Ello es imprescindible para la reconstrucción de esta importante institución social.

(12) J. RUL: 1998, *op. cit.*, 3.



Hasta aquí, hemos hecho una breve aproximación a la escuela como organización responsable de la gestión de la educación en relación a los alumnos y a la sociedad. Hemos analizado los factores más significativos para su estudio y comprensión, así como los retos y objetivos que tiene planteados en el presente. La escuela que conocemos deberá cambiar mucho si quiere seguir siendo «lugar específico de educación» en el futuro próximo. Los factores económicos, su incidencia en la conformación de la vida social y sus repercusiones en términos de civilización, ofrecen otra perspectiva para el estudio de las instituciones sociales y, particularmente, de la escuela, de indudable interés en el medio-largo plazo. Así, la *«Segunda Revolución Industrial»* supuso progresivamente, en el plano social, la democratización de la educación, debido a la asociación que el sistema productivo y la sociedad (la clase media y el proletariado) establecieron entre la educación y el desarrollo sociopersonal. La imagen podría ser: «A-más-educación-más-oportunidades-de-desarrollo». El empuje de estas ideas y aspiraciones tuvo eco en los partidos democristianos y socialdemócratas que gobernaron en los países de nuestro entorno después de la II Guerra Mundial. Los presupuestos en educación fueron en aumento y se desarrollaron ambiciosas reformas e innovaciones educativas. Esta «tendencia» entró en recesión a partir de los años setenta; los presupuestos de educación se estancaron y en algunos casos, retrocedieron. Las sociedades comenzaron a preguntarse sobre la «rentabilidad» de los recursos destinados a educación. La imagen tradicional de la escuela como institución específica no directamente vinculada a la *«lógica de la necesidad»* fue cuestionada. La última década se ha caracterizado por la interpretación de la escuela desde la sociedad, a partir de parámetros econométricos (lógica del mercado), de la mano de fuerzas políticas de signo conservador, provocando un fuerte intervencionismo de la esfera política en los sistemas educativos del área anglosajona. Nuestro caso es singular ya que llegamos tarde a degustar el pastel del Estado del Bienestar, y los síntomas de crisis son ya patentes.

Es necesario plantearse, en los albores de la *«tercera revolución tecno-informática»*, cómo se establecerán las relaciones entre las «sociedades» y el «sistema productivo» y, más concretamente, cuál será el papel de la educación formal y de la escuela. La respuesta a esta última cuestión resultará subsidiaria de la orientación que tome la primera, así como de las ideas y aspiraciones que cristalicen en la conciencia de las sociedades. En el presente, ya se perciben algunas tendencias que, de consolidarse, alumbrarán nuevos escenarios socioeconómicos y culturales. Por otra parte, va tomando entidad la progresiva disociación entre el *«mundo productivo»* y el *«mundo sociopolítico»*. La creciente independencia del mundo productivo en relación al mundo político se ve favorecida por la internacionalización de la economía que provoca el flujo, ágil y coyuntural, de los capitales a los escenarios sociales del planeta más adecuados para la obtención de los máximos beneficios en el plazo más corto de tiempo (maximalización de la lógica del mercado). La proyección de esta tendencia y su mantenimiento en el tiempo generaría importantes repercusiones en la estructura y los valores sociales, así como en las relaciones de producción. La ruptura del equilibrio entre «sistema sociopolítico» y «sistema productivo» por el predominio sin contrapartidas que ejercería

éste sobre aquél, provocaría una armonización de los sistemas sociopolíticos según la lógica del mercado.

Desde otra perspectiva, la tecnología posibilita la concentración y el uso interesado de la «información» (saberes) por parte del mundo productivo. En efecto, los centros de decisión económica son polos de atracción de información (cerebros, ideas, saberes, datos, investigación, etc.) y de su control (financiación selectiva de investigaciones, agencias de información que tienen un papel creciente en la configuración de los estados de opinión a través de los «mass-media», marketing social, etc.).

La *información aprendida* cuestión que fue durante siglos patrimonio de la escuela, le está siendo disputada por el mercado ya que la tecnología y la robotización permiten incorporar en el tiempo de producción, módulos de información aprendida como factor de innovación y competencia. De consolidarse estos elementos, que ya son presentes, cabe preguntarse sobre el lugar y el sentido de la escuela en estos nuevos escenarios.

No obstante, con los datos actuales, pueden consolidarse otras tendencias. Habrá que prestar atención a los acontecimientos ya que las realidades que se van conformando hacen difícil la planificación y la previsión, incluso del más próximo futuro. Resulta evidente que todos estos factores influirán —ya lo están haciendo— en la educación formal y en la escuela como emblemática institución secular.

4. LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN ESCOLAR Y EDUCATIVA

La Inspección Educativa es el órgano instituido de control social de la educación formal, por excelencia. La existencia de este órgano en las sociedades puede rastrearse desde la antigüedad clásica, y actualmente se da en todos los sistemas educativos, con variaciones entre países, por motivos sociopolíticos y costumbres culturales. No obstante, se observan signos de desajuste y disfuncionalidad entre la evolución de los sistemas educativos y la relación de éstos con el aparato administrativo, que repercuten en la naturaleza, funciones y organización de la inspección educativa. Este estado de cosas se hizo patente en las conclusiones del Simposium Europeo sobre Inspección de Educación que tuvo lugar en Madrid en 1985 y en el Coloquio Europeo de Inspectores de Educación celebrado en Alicante en 1991.

Las cuestiones que deben ser objeto de estudio para que sirvan a una ulterior toma de decisiones son: *a)* analizar con rigor y realismo las insuficiencias del presente, desde una visión de futuro, *b)* acotar la naturaleza del órgano supervisor en un marco de relaciones sociales e interadministrativas de la educación —mucho más ágiles que en épocas anteriores— caracterizadas por una relación más estrecha entre la escuela y los órganos ejecutivos de la Administración y de ésta con la sociedad, que pueda reducir roces, conflictos y duplicidades, *c)* perfi-

lar el papel de la inspección educativa en su relación con una escuela con personalidad propia (cultura escolar específica, autonomía escolar), *d*) redefinir las relaciones entre la inspección y los profesores, dotados, por las características del tiempo histórico, de mayor criterio y sensibilidad hacia la autonomía docente, *e*) definir la función general y básica de la inspección, así como el repertorio de las funciones específicas que sean congruentes con aquélla, *f*) establecer un modelo organizativo de la inspección que sea consecuente con los puntos anteriores, con el sistema educativo y con las aportaciones de las ciencias de la Organización. Singularmente, deberá concretarse el *perfil del órgano* (marco, estatus, acceso y permanencia y condiciones del ejercicio profesional), su *proyecto*, es decir, la planificación de las tareas, estructuradas en planes generales y específicos, así como proyectos singulares y, finalmente, la *estructura*, es decir, la dependencia del órgano, los órganos instituidos y su relación territorial y administrativa, los cargos y la promoción profesional, la financiación y el control.

Esta conferencia sólo referenciará brevemente estas cuestiones y lo hará desde la perspectiva del logro de una acción inspectora que, por su profesionalismo, competencia técnica y prestigio social, pueda ser un factor de intervención interna/externa en los centros educativos y sea capaz de incidir en el desarrollo organizativo y cultural de la escuela y, por ende, en el progreso de la educación.

4.1. Breve referencia histórica de la Inspección Educativa

El antecedente más remoto lo encontramos en la figura del *paidonomos* (13) (*paidonomos* = el que regula y da normas a la educación de los niños), magistro especial en ciudades griegas de Asia Menor (Mileto, Pirene, Magnesia, Teos, etcétera) en la época helenística, entre 323 al 30 a. C., de cuya autoridad dependían las escuelas de nivel inferior.

Roma no tiene esta figura, quizá porque en su tradición republicana era el «pater familias» el que tenía todas las funciones: educador, juez, amo, etc.

El nuevo orden creado por el Cristianismo a partir del colapso del mundo grecolatino hará que toda la educación real hasta, prácticamente, el siglo XX, tenga por impulsora o controladora a la Iglesia Católica. La «schola» externa en los monasterios a partir del siglo VI, para instruir a los laicos de los alrededores del monasterio; y después las escuelas episcopales, embrión de las futuras universidades medievales, para la formación de los clérigos y las parroquiales con un plan de estudios pensado para los laicos (enseñanza de la lectura y el canto de los Salmos), tendrán este signo.

(13) H. MARROU: *Historia de la Educación en la Antigüedad*, Eudeba, Buenos Aires, 1965, p. 113.

El Imperio Carolingio supone la emergencia en Occidente de un poder civil fuerte que intenta vertebrar la sociedad e imponer un orden en el territorio. Como señala Paul Monroe (14):

Por medio de la Santa Iglesia Católica se había llevado a los bárbaros el elemento religioso; y eran entonces, cristianos ortodoxos. Por medio del Sacro Imperio Romano, establecido por Carlomagno el año 800, la estructura política y legal de la sociedad fue, finalmente, aceptada por los teutones. Quedaba aún por añadir a estas formas de unidad externa, la unidad interna, que consiste en la comunidad de ideas, de lenguaje y de elementos de cultura y de la vida social. Llevar a cabo esta unidad: la adopción de la lengua latina, de la instrucción de la Iglesia y de toda la cultura romana que quedaba, fue la ambición de Carlomagno.

Carlomagno, de acuerdo con la Iglesia, inicia el control estatal de las escuelas. Los «missi dominici» (delegados del Emperador), tenían el encargo de visitar las escuelas de los monasterios, para obligar al cumplimiento de las disposiciones imperiales y hacer que los monjes vivieran en obediencia a sus reglas.

El fracaso del imperio galoteutón supone la fragmentación definitiva de Europa Occidental, la aparición de una pluralidad de estados y de lenguas derivadas del latín, mientras éste languidece; así como el desarrollo de distintas tradiciones culturales que, con el tiempo, darían lugar a identidades nacionales diferenciadas con sus «pros» de riqueza y variedad cultural y sus «contras» de guerras fratricidas presentes en toda la historia, hasta nuestros días.

El desarrollo de la vida civil y el florecer de las ciudades en la Baja Edad Media permiten la aparición de las escuelas municipales, que en el siglo XIV están muy extendidas y pujantes en Alemania y en la mitad norte de España. Su programa consistía en la enseñanza de la lectura, la escritura, el cálculo elemental y la redacción de cartas y documentos comerciales.

En este largo período de gestación de los Estados modernos (Monarquías autoritarias) parece que la visita a las escuelas era atribución regia. Adolfo Maillo (15) considera que el primer antecedente de función inspectora en España es, en 1642, la delegación singular del rey Felipe IV, que concede a la Congregación de San Casiano, formada por maestros, el privilegio de examinar a los candidatos al Magisterio, otorgándoles, si lo merecían, el Certificado de Aptitud Profesional. Del ejercicio de esta facultad real por delegación, existen antecedentes en el reinado de Felipe II, rey burócrata y prudente, quien examinaba, a través de sus delegados, a los maestros de Primeras Letras.

(14) P. MONROE: *Historia de la Pedagogía*, tomo II, Edad Media, p. 78.

(15) A. MAILLO: *Historia crítica de la Inspección Escolar en España*, Josmar, S.A., Madrid, 1989, p. 23 y ss.

En 1743, Felipe V, confirma, en su privilegio de examinar a los maestros, a la Hermandad de San Casiano y en la Ley I, libro 8, artículo 5 de la Novísima Recopilación, crea los *visitadores* escolares; aunque nada se supo de estos nuevos funcionarios ya que el Consejo de Castilla no aprobó la reglamentación que describía su función:

Cuidarán de la distribución interior de las escuelas con respecto a sus clasificaciones..., de la puntual observancia del método establecido para la educación, y de que ésta se dé por los tratados y libros determinados por la Academia, así para los maestros como para los discípulos. Estará a su cargo la convocatoria para los exámenes anuales de niños, visitará las escuelas con toda la frecuencia posible y oírás las quejas que le den los padres de familia sobre la educación de sus hijos.

Los monarcas ilustrados del «settecento», Carlos III, con Campomanes, y Carlos IV, con Godoy, procuraron poner la enseñanza bajo la tutela del Estado, sustrayéndosela a la Iglesia, con lo que se limitaba su poder. El balance final del siglo ilustrado arroja luces y sombras. La visión de Ortega (16) es pesimista: «Cuando más se medita sobre nuestra historia, más clara se advierte esta desastrosa ausencia del siglo XVIII. Nos ha faltado el gran siglo educador». La perspectiva de Eugenio d'Ors es positiva, al enjuiciar el siglo diciendo que: «El país todo se lo debe al Settecento».

Con todo, hay signos suficientes que evidencian la división sin matices entre dos formas de concebir la vida social, que arrancan del Renacimiento: la visión secular de la vida y de la organización social frente a la visión medieval presidida por lo religioso y el poder secular de la Iglesia. Durante los siglos XVIII, XIX y primera mitad del XX, la confrontación sin paliativos de estos dos enfoques, entre un Estado invertido y una Iglesia que usará a fondo su poder (instituciones, Inquisición, etc.), limitará enormemente el desarrollo social y educativo. El último episodio de las «dos Españas» todavía tendrá un último acto, en la guerra civil de 1936 a 1939.

La profunda crisis social, política y espiritual que caracteriza a este largo período histórico se manifiesta plenamente en la educación y particularmente en la Inspección Educativa, de manera que los hitos más significativos en la evolución de esta institución corren parejos al devenir histórico.

La creación del Cuerpo Técnico de la Inspección Educativa se decreta el 30 de marzo de 1849 durante el reinado de Isabel II, en la llamada «década moderada» (1844-1854) siendo su mentor Gil de Zárate y ministro, Bravo Murillo. Desde esta fecha hasta hoy, la Inspección ha sufrido frecuentes cambios, como evidencia el análisis de su historia, en un vaivén pendular que va desde la «institucionalización» (profesionalización), como órgano profesional del Estado para el control de la educación, a la «instrumentalización —a veces grosera— desde el po-

(16) J. ORTEGA y GASSET: *Obras Completas*, Madrid, Tomo II, p. 600.

der político». Así pues, desde una perspectiva diacrónica se perciben las dificultades para la consolidación de un órgano de control de la educación, independiente y prestigiado, ya que incluso en los periodos con una normativa más profesionalizadora, su encuadre dentro de la estructura administrativa distorsionaba su función debido a la confusión permanente que ha habido en nuestra tradición entre Poder Político y Administración Pública, con la consiguiente utilización paritaria de ésta por parte de aquél.

El largo y accidentado camino de la profesionalización de la Inspección Educativa tiene un primer momento en la creación del Cuerpo de Inspectores en 1849. Entre 1900 y 1930 se dan sucesivas reorganizaciones de la inspección (17). Durante la II República por medio del Decreto de 2-12-1932 y de la Orden Ministerial de 27-4-1933 se ordena una Inspección Educativa más técnica y menos burocrática, de signo profesionalizador (inamovilidad, independencia, autonomía, coordinación) y con innovaciones en el apartado competencial.

La instrumentalización de la Inspección Educativa desde el poder político a lo largo de los últimos 143 años tiene cuatro momentos que se mencionan a continuación:

a) *El Real Decreto de 12-4-1901*: Romanones en el gobierno de los liberales decreta el libre nombramiento de los inspectores, los cuales *«deben responder en todo momento a la confianza de la autoridad superior en cuyo nombre ejercen su función»*. Se anula el ingreso por oposición y se vuelve al libre nombramiento de los inspectores por parte del ejecutivo.

b) *La Real Orden de 29-8-1924*: Dictadura de Primo de Rivera en el reinado de Alfonso XIII. Se supedita la función inspectora al dictado de los delegados gubernativos los cuales *«podrán visitar las escuelas públicas y privadas en toda ocasión»*. *«Los inspectores avisarán al Delegado gubernativo, por medio de oficio, de su entrada en el partido judicial, cuando vayan a hacer una visita, tanto ordinaria como extraordinaria, para que dicho Delegado pueda presenciarla, si lo cree necesario...»*.

c) *La Orden Ministerial de 20-1-1939*: Dictadura del general Franco después de la guerra civil que acabó con la II República. La Inspección Educativa en la primera etapa del franquismo es instrumentalizada para la fiscalización ideológica

(17) Decreto de 6-7-1900, de García Alix, durante la Restauración, que enfatiza el carácter técnico y el acceso por oposición.

Decreto de 11-1-1907, de Rodríguez S. Pedro, durante el gobierno de Maura, y Decreto de 18-11-1907, en el que se espera que la inspección sea un factor de «contrastación» eficaz.

Decreto de 27-5-1910, de Romanones, en el gobierno de Canalejas, que reorganiza la inspección.

Real Decreto de 5-5-1913, de López Muñoz, para vigorizar la acción inspectora y reordenarla para hacerla más eficaz.

de los maestros a través de la organización y de un ordenamiento minucioso. En la etapa tecnocrática y aperturista del franquismo aparece el Reglamento de Inspección de 23-11-1967 que configura un modelo profesional de Inspección en consonancia con las regulaciones de otros países europeos del momento. Esta inspección será vista con recelo y cuestionada durante la transición democrática por parte de los sectores sociales y políticos ajenos al régimen que habrían de protagonizar la vida política democrática años después.

d) *La Ley de la Función Pública de 1984*: Maravall, en el gobierno democrático socialista presidido por González, «congela» el Cuerpo de Inspectores de Educación; y se legisla un modelo de función inspectora temporal (un mínimo de tres y un máximo de seis años) con un sistema de acceso a través de concurso de méritos entre docentes. La objetividad e imparcialidad de este sistema ha sido puesta en cuestión por parte de la oposición parlamentaria de los gobiernos estatal y autonómicos, en el marco constitucional del Estado de las Autonomías.

Pese a que la temporalidad en el ejercicio de la función inspectora se remendó en la Reforma de la Ley de la Función Pública de 1988, pudiéndose ejercer la función con carácter indefinido a partir del sexto año, después de superar una evaluación administrativa, la atipicidad del modelo en relación, por un lado, al común de la función pública española y, por otro lado, a la ordenación de la función inspectora en los países europeos de nuestro entorno, así como las sombras de duda que proyectan las formas de acceso y las dependencias político-administrativas que se aprecian en las regulaciones recientes de la función, por parte de las Administraciones educativas con competencias plenas, se percibe una imagen de la función inspectora poco propicia desde la perspectiva profesional que induce a pensar que todavía no tenemos el modelo de inspección de la educación que corresponde a una sociedad democrática avanzada.

4.2. *Aproximación a la naturaleza de la función de control en relación a la educación escolar*

Actualmente, en un marco democrático consolidado y plenamente integrados en Europa, vivimos un momento álgido de cambio sociopolítico y están en revisión las leyes que ordenan los sistemas educativos, y la inspección, como parte integrante del sistema, en la mayoría de los países de nuestro entorno. Las relaciones entre la sociedad y la escuela y de ésta con la Administración, están cambiando al establecerse nuevos vínculos entre la Administración y la sociedad, en materia de educación. El control creciente de la escuela por parte del poder político en las políticas neoliberales conservadoras y las socialdemócratas, se traduce en un fuerte intervencionismo administrativo subrayándose el encuadramiento de la Inspección Educativa en las políticas administrativas del poder ejecutivo. Como indica J. Rul (18):

(18) J. RUL, 1993, *op. cit.*, 3, pp. 84 y ss.

Las expectativas sociales sobre la educación escolar se expresan cada vez más desde la lógica socioeconómica (...). La relación escuela/sociedad es cada vez más distante y formalizada, las críticas contra la escuela van en aumento (...). En este estado de cosas, se tiende a atribuir a la escuela las responsabilidades sociales y familiares. La sociedad presiona sobre el mundo político que a su vez despliega el intervencionismo administrativo (ampliación de la zona normativa, ampliación del volumen administrativo, proliferación de satélites alrededor de la escuela y patrimonialización del hecho educativo) que aún agudiza más las contradicciones al incrementar la presión sobre la escuela desde el poder político, distorsionando la escuela como «lugar de educación» (...). La politización de la escuela lejos de mejorar la educación formal, la sumerge en una alienación más profunda al no propiciar la reconstrucción del discurso escolar; al mismo tiempo que obstruye la necesaria relación directa «escuela/sociedad» con una mediatización contundente.

Así pues, el encuadramiento de la Inspección Educativa en el «staff» del poder ejecutivo, la vincula a la lógica coyuntural de unas políticas educativas concretas con lo que pierde la capacidad de ofrecer a la escuela, al sistema educativo y a la sociedad, una visión contrastada y crítica de las realidades educativas que sea fermento de cambio permanente y de mejora de la educación.

La cuestión de fondo consiste en optar entre dos modelos: el primero, por el cual parece que van los derrotados, consiste en la absorción plena de la Inspección Educativa por parte del poder ejecutivo (administración educativa); el segundo, se funda en la diferenciación entre el poder ejecutivo que opera a través de la Administración Educativa y el Estado (Central y Autonómico) que lo hace mediante la Inspección Escolar como órgano independiente de control-evaluación educativa.

De hecho las tensiones y conflictos casi permanentes entre el Poder ejecutivo y la Inspección Educativa se basan en el equívoco sobre la naturaleza de este órgano. En efecto, al principio la necesidad de controlar la educación en un momento en el que el poder ejecutivo no disponía de una red administrativa distribuida por todo el territorio, llevó a crear un órgano inspector que visitase las escuelas, el cual operaba, realmente, como una «administración por delegación del poder ejecutivo, de carácter itinerante» que posteriormente se fue asentando en las provincias.

El desarrollo del aparato del Estado a lo largo de los últimos 140 años expresa en relación a la Inspección Educativa esa dualidad que hemos analizado en la referencia histórica. Es decir, que hay momentos y gobiernos que impulsan una inspección a la que delegan funciones administrativas, y momentos y gobiernos que amplían la red del poder ejecutivo encuadrando a la Inspección en su estructura y poniéndola bajo su control directo.

Para avanzar en esta reflexión es necesario situar el tema en coordenadas nuevas que permitan, por un lado, el desarrollo pleno de todas las funciones ejecutivas que competen a la Administración, entre las que está la de «control-

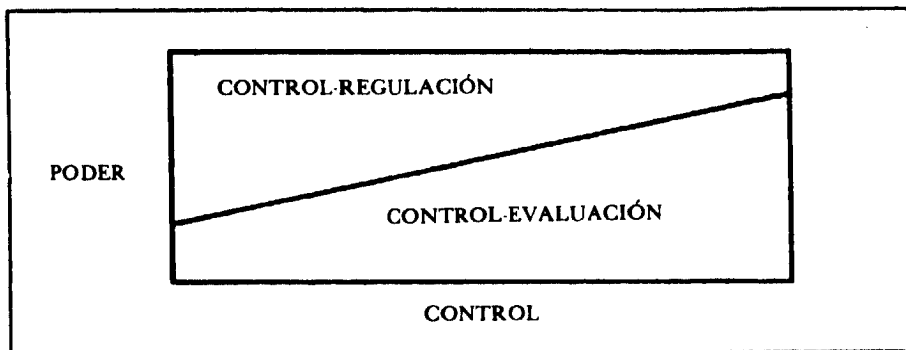
regulación y, por otro lado, contemplar la necesidad de disponer de una institución de «control-evaluación» independiente del poder ejecutivo, que sea un factor de contraste y de valoración sistemática de la educación al servicio de toda la sociedad. Éste podría ser el destino final de la Inspección Educativa congruente con la ordenación constitucional.

La función de control en las sociedades desarrolladas se distingue del poder. Éste, es la fuerza legitimada para establecer un orden determinado, distinguiendo el orden propiamente dicho de los órganos que lo encarnan. El poder separa (especialización, división del trabajo, etc.), y de esta forma garantiza, la reproducción social. Por otra parte, el control desarrolla la función de regular la comunicación propiciando el enmarcamiento, fuerte o débil, de personas y grupos en función del modelo de adquisición de categorías y de relaciones.

Mientras el control-regulación posibilita el mantenimiento de la organización a través del equilibrio entre la norma (expectativa social) y la realización individual, el control-evaluación incide en el aprendizaje social de valores (interiorización), en la conformación cultural. En este punto conviene prevenir contra una visión maniquea entre estas dos modalidades de control. De hecho son complementarias. Todas las sociedades se caracterizan por una distribución de poder y unas formas de control social. Usualmente el poder se ejercita a través de medios materiales, mientras el control es ejercido preferentemente por medios simbólicos. El control-regulación está más próximo al poder, y el control-evaluación al control.

El control es un factor de realimentación de información que aporta experiencia individual y colectiva (aprendizaje).

El modelo tradicional de discurso pedagógico pretendía la «transmisión» de un cuerpo de conocimientos a la generación más joven, en una estructura lineal de arriba-abajo. En este esquema instructivo el control-fuerte regulaba una comunicación que favorecía la especialización (división). Por ello el control estaba estrechamente asociado al poder.



El modelo progresista de discurso pedagógico enfatiza la adquisición de competencias a través de la interiorización personal. Este esquema instructivo demanda un modelo de control-débil que posibilite un diálogo (comunicación) que personalice la adquisición. De este análisis sociológico propuesto por Bernstein (19), interesa la separación de poder y control, y la justificación de un modelo de control no sujeto a la estructura del poder. Este modelo de control, que nosotros llamamos «control-evaluación», es el que preferentemente puede incidir en el universo de la cultura y de los valores.

La necesidad de disponer de órganos de control-evaluación específicos, que se orienten a la cultura y los valores, es demandada también desde el campo de la investigación sobre el cambio (20). La creación de una cultura sensible a la innovación se basa, entre otras cosas, en valores compartidos. Que un colectivo profesional tan numeroso y complejo como el docente participe y comparta los valores educativos emergentes en el contexto organizativo actual, caracterizado por el cambio permanente, la tecnología y la adaptación a situaciones nuevas, con el trasfondo de incertidumbre, riesgos, pero también creatividad, sólo puede hacerse en el marco de una corriente o red comunicativa cuyo «mensaje» sea, entre otros, la cultura evaluativa o desarrollo del conocimiento axiológico sobre la educación. Esta tarea no la puede realizar el poder porque no es su campo. Intentar que una inspección dependiente del poder ejecutivo ejerza a la vez funciones de control-regulación y de control-evaluación es contradictorio. Las primeras invadirían e invalidarían las segundas. Con el desarrollo actual de las estructuras administrativas pueden quedar garantizadas las funciones de control-regulación, pero no ocurre así con las segundas. La demanda creciente de calidad en la educación, que se expresa en las leyes, necesita entre otras cosas, de un sistema riguroso y sistemático de evaluación que incida en el fenómeno educativo y en el desarrollo organizativo. La inspección educativa puede dar respuesta a estas nuevas necesidades. Para ello es necesaria una amplitud de miras y una superación de recelos históricos que tan dañinos han sido en nuestra historia social y educativa.

(19) B. BERNSTEIN: *Poder, educación y conciencia. Sociología de la transmisión cultural*, El Roure, Barcelona, 1990, p. 29 y ss.

(20) *Viabilidad de los cambios*: Investigaciones desarrolladas en EEUU sobre las causas del fracaso de determinadas innovaciones evidenciaron que el 20 por 100 se debía a causas «técnicas» (error de planteamiento, malas políticas, organización inadecuada, etc.) y el 80 por 100 se debía a causas «sociales» (rechazo al cambio, cuestiones de falta de comprensión, actitudes y valores adversos). En consecuencia se proponía una estrategia de gestión del cambio a partir de tres ejes complementarios: a) *La racionalidad* mediante la persuasión, el convencimiento y la negociación, b) *El poder* que operaría por medio de la instauración y el involucramiento, y c) *Los valores compartidos*, a través de la cultura y los valores.

A. Funciones ejecutivas de control-regulación

En relación a las funciones ejecutivas, las Ciencias de la Organización asignan tres bloques de funciones a estos órganos (nosotros lo referiremos a la administración de la educación):

- a) *Ordenación del Sistema educativo*: políticas de personal (personal docente, administrativo y de servicios), políticas organizativas (estructura administrativa, centros educativos, servicios educativos, recursos, financiación, etc.), políticas curriculares (diseño curricular, formación, innovación, etc.).
- b) *Distribución equitativa del gasto público en educación*: políticas presupuestarias (gastos de personal, centros, equipo, inversión, gastos corrientes, etc.).
- c) *Control-regulación*: mecanismos de control ejecutivo, derechos y deberes, sistema disciplinario, etc.

Ciñéndonos a la función de «control-regulación» compete al poder ejecutivo ordenarla dentro de la estructura de la Administración Educativa. Como es sabido, la estructura de ésta presenta tres niveles: el central, el territorial y el centro educativo. En el Estado de las Autonomías este esquema se reproduce en las Comunidades con competencias plenas en materia de educación. El modelo educativo general del Estado se articula a partir del mandato constitucional y de las leyes orgánicas emanadas de las Cortes Generales.

El artículo 97 de la Constitución establece que *«el Gobierno (...) ejerce la función ejecutiva»* y el 103, que *«la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho»*.

El desarrollo sistemático de estos principios implica la articulación organizativa de los tres bloques de funciones que hemos mencionado de manera que en los tres niveles administrativos existan órganos que tengan funciones específicas de control-regulación, como garantía de eficacia y de coordinación (Central: Ministro/Consejero; Territorial: Director Provincial/Delegado Territorial...; Centro Docente: Director Escolar).

La Constitución, además establece el *principio de participación* que se recoge en el artículo 27.5, *«los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante la programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados...»* y en el artículo 27.7 que dispone, *«los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca»*. El desarrollo de estos preceptos constitucionales se ha realizado a través de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE) con la creación de los Consejos Escolares. El artículo 42.1. letra 1, de esta Ley asigna al

Consejo Escolar de Centro la función de *supervisar la actividad general del Centro en los aspectos administrativos y docentes.*

B. Funciones de control-evaluación

Las funciones de *control-evaluación* complementan y dimensionan las funciones de control-regulación. En este sentido procede decir que la absorción de las funciones de control-evaluación por parte del Poder Ejecutivo y de la Administración, como instrumento suyo, sólo puede dar lugar a una «autolegitimación valorativa» que vacía de contenido real y democrático a la función evaluativa. Evaluación es crítica, es poner sobre la mesa lo alternativo, ofrecer visiones no simplificadas de las realidades evaluadas, es participar en la construcción del conocimiento axiológico, necesario para la construcción dialógica de lo social. El poder es simplificación e instrumentalización (no es que el poder sea simplista, sino que opera sobre la realidad instrumental separando, acotando, simplificando); en cambio, la evaluación sistemática, cuando no se reduce a ser un instrumento para la toma de decisiones, se caracteriza por la apertura a lo complejo, a las interrelaciones no inmediatamente evidentes y por ello mismo, es liberadora. La cultura evaluativa es la cara opuesta de la cultura del poder. En consecuencia, el control-evaluación presenta una textura diferente del control-regulación. Entender la necesidad de separación de estas dos modalidades de control es un reto comparable (salvando las diferencias) a la necesaria separación entre el poder ejecutivo y el judicial que hoy nos parece lógico y práctico, pero que a lo largo de la historia, e incluso en muchos países en la actualidad, el primero absorbe al segundo.

Concebir la Inspección Educativa como un órgano profesional del Estado para el control-evaluación de la educación escolar, independiente del poder ejecutivo, es una garantía de equilibrio y de profundización democrática. En las sociedades democráticas la educación debe ser gestionada por el partido que gobierna, para el desarrollo de determinadas políticas, pero la naturaleza básica de este derecho fundamental afecta a la esencia misma de las personas y, por tanto, del Estado. Es decir, la educación es un bien público que debe tener una proyección superior a la estricta coyuntura de los sucesivos gobiernos de los que se dota una sociedad. En este sentido se expresa Jacques Delors (21), Presidente de la Comisión Europea: *«Yo pido que la escuela sea el lugar de un consenso mínimo sobre la idea del hombre. Si el contenido de la escuela debe cambiar cada vez que cambia la mayoría, no doy nada por el porvenir de esta sociedad.»*

La Constitución española en el artículo 27.8. al establecer que los *epoderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento*

(21) J. DELORS: Ponencia leída en la Mutualité (París), en la Asamblea convocada por M. Fontanet, ministro francés de educación, preparatoria de su reforma de la Enseñanza Media, 1973.

de las leyes» deja la puerta abierta a una interpretación más amplia de la función inspectora, no reductible al «control-regulación» propio del poder ejecutivo. Interesa una inspección que aporte elementos para una homologación del sistema educativo en un Estado con distintas administraciones públicas y en una Comunidad Europea pluriestatal. El desarrollo pleno de estas funciones, con las garantías de profesionalidad, independencia y sistematicidad, en el marco del «control-evaluación» darían un sesgo peculiar a la función inspectora como la institución pública para la evaluación de la educación, de cuya tarea habría de beneficiarse la educación, los centros educativos, el sistema educativo en su conjunto y, por tanto, la sociedad.

Desde otra perspectiva, las teorías de reproducción o transmisión cultural subrayan las peculiaridades del discurso pedagógico que lo hacen diferente de otros discursos más vinculados a los principios distributivos de poder, como el liberalismo, el socialismo, el nacionalismo, etc. La acción pedagógica opera transformando lo real en virtual imaginario. Los profesores no producen saber, ni tratan de alterar el mundo real en un sentido directo. Los educadores como señala W. Tyler (22):

Toman un cuerpo de conocimientos (por ejemplo la física) y lo sacan de su contexto primario del laboratorio, la bibliografía, etc., y lo recolocan en el aula. Es decir, las formas en que se divide el conocimiento, se enseña y se evalúa un área del saber, se rigen por una lógica diferente de la que corresponde a su producción. Así pues el discurso pedagógico sólo puede darse apropiándose y recontextualizando otros discursos, por tanto hay que deducir que las instituciones que operan sobre esta base discursiva deben su existencia al reconocimiento público de su identidad única y especializada.

La existencia de un órgano de control-evaluación, profesional e independiente del poder ejecutivo, sensible al discurso pedagógico, resultaría una garantía para la necesaria reconstrucción del discurso educativo y de la organización escolar al aportar un factor de contraste y equilibrio en relación a las presiones no discursivas de la política y de las clases sociales que se harán patentes a través del control-regulación.

En consecuencia, el enmarcamiento de la Inspección Educativa en la esfera de la lógica administrativa es una alternativa a contemplar, enfatizando ciertas posibilidades del control por razón del marco, la posición, el status, el rol, etc.; pero la compleja función del *control* (23) posibilita aperturas a marcos alternativos

(22) W. TYLER: *Organización escolar*, Morata, Madrid, 1991, p. 166.

(23) B. BERNSTEIN: *Poder, educación y conciencia*, El Roure, S. A., Barcelona, 1990, Glosario, p. 143 y ss.

Control imperativo: modo de control en el que el rango de alternativas abiertas al sujeto es reducido; realizado verbalmente a través de un código restringido de elevada predictibilidad léxica o, extraverbalmente, mediante la coacción física.

que suponen un contraste sistematizado en las relaciones socioeducativas, operando como sistema de garantías a escala personal e institucional. Las actividades de evaluación sistemática de la educación formal (evaluación de centros educativos, evaluación del Sistema Educativo, evaluación de programas, etc.) constituirían los temas sobre los que descansaría la función de control-evaluación en relación al *texto pedagógico* (24) (lo que es transmitido, currículum) y al *contexto pedagógico* (la organización o el dispositivo de transmisión).

Otra perspectiva de análisis que refuerza la diferenciación entre el «control-regulación» y el «control-evaluación» es la reflexión sobre el *profesionalismo* respecto a la que existe abundante literatura. El elemento clave que define la profesionalidad (en nuestro caso la profesionalidad docente) es la autonomía en el desarrollo del trabajo. Los profesionales se enfrentan a cuestiones de libertad y de responsabilidad. Así pues toda carrera profesional deberá incluir la totalidad de vías y opciones a través de las cuales los profesionales aumenten sus capacidades (formación teórica, capacidad de resolución de problemas, utilización de conocimientos prácticos, ampliación de perspectivas por medio de otros conocimientos, etc.); es decir, el dominio de los procedimientos que incidan en la práctica profesional, así como la consideración de los objetivos y los niveles de calidad a alcanzar.

Análisis más críticos sobre las profesiones se centran en el contexto social, histórico y político desde el que se hace la reivindicación del profesionalismo. El profesionalismo ha ido evolucionando con el tiempo, pero en educación se entiende como una ideología que influye en la práctica de los profesores. Larson (25), argumenta que hoy el sentido del profesionalismo está en su contenido

Control personalizado: modo de control que permite una vasta gama de alternativas, siendo las reglas de conducta adquiridas por el sujeto; realizado por apelaciones al mismo, en tanto individuo, que toman en cuenta los componentes interpersonales e intrapersonales de la relación social y que utilizan una variante lingüística específica de un código elaborado o restringido, diferenciando verbalmente áreas de experiencia individual.

Control posicional: modo de control en el que hay una cierta gama de alternativas abiertas, las cuales son suministradas como reglas de conducta; es realizado a través de apelaciones que tienen como referencia de comportamiento, normas inherentes a un estatuto particular o universal, pero siempre común a un grupo al que se pertenece. Utilizan una variante lingüística específica de un código restringido o elaborado.

Control simbólico: reglas, prácticas y agencias que regulan por medios simbólicos (principios de comunicación), la creación, distribución, reproducción y cambios legítimos de conciencia, a través de los cuales son legitimadas y mantenidas una distribución de poder dada y la categoría cultural dominante.

(24) B. BERNSTEIN: *op. cit.*, p. 161.

Texto pedagógico: realización distintiva del discurso pedagógico que traduce una selección, abstracción y reenfoque del conocimiento a ser transmitido; recontextualización que genera nuevas formas de relación con el conocimiento y nuevas posiciones dentro de éste. Es un texto producido/reproducido y evaluado en las relaciones de transmisión-adquisición, o a través de ellas, pero siempre para ellas.

(25) M. LARSON: «Proletarianization and education labor», *Theory and Society*, 9, (1), 1980, p. 131.

ideológico, y no en la descripción que pueda hacerse de las condiciones laborales reales. En la actualidad muchos profesionales son empleados asalariados de organizaciones burocráticas. El profesionalismo es un ideal al que aspiran los individuos y los grupos ocupacionales, y que los distingue de otros. Este ideal se manifiesta en la preocupación por el «status» en relación a otros empleados. White (26), desde una perspectiva sociológica habla del concepto de proletarización que afecta a todos los profesionales. No obstante, la proletarización de los trabajadores con estudios es significativamente diferente de la de los trabajadores de la industria (Larson). Los profesores pueden en cierta medida interpretar la información que transmiten a sus alumnos. Poseen un determinado control limitado sobre sus condiciones de trabajo, la forma de llevarlo a cabo y los fines que lo orientan. Veamos la diferenciación que hace Derber (27) entre proletarización ideológica y técnica: la primera tiene que ver con la pérdida del control por parte de los profesionales sobre las decisiones que afectan a los objetivos de su trabajo, mientras que la segunda, indica la pérdida del control sobre las decisiones que afectan a la forma de materializar los aspectos técnicos de su trabajo. En el caso de los profesores, la proletarización ideológica y la técnica van íntimamente unidas. La pérdida de significación social de la educación escolar, que cobra entidad a partir de la década de los años setenta, al margen de otras motivaciones, tiene una profunda causa en el creciente intervencionismo que, desde la lógica sociopolítica, ha tenido la virtualidad de desestabilizar el discurso y la acción pedagógica. Hoy el discurso pedagógico, descontextualizado y acrítico, lo protagoniza la Administración. No obstante, como es bien conocido, la calidad de un sistema educativo determinado no se basa en lo que hace la Administración, ni en su brillante discurso, sino en las realizaciones de los centros educativos, en su proyección social. *«La autonomía ideológica y técnica de los profesores y de los centros educativos está en la base de la reconstrucción del discurso educativo de la escuela, imprescindible para la reconstrucción de esta importante institución social»* (28).

El binomio discurso-acción de los profesores en diálogo con la sociedad es requisito imprescindible para la reconstrucción de la escuela como entidad educativa. Una de las condiciones para que exista una escuela que sea educativa y que tenga proyección social es el profesionalismo docente. La «lógica del profesionalismo» es diferente de la «lógica del poder», como indica J. Filella (29), *«el ámbito del poder representa dinamismo bien diferentes, y a veces contrapuestos, con el ámbito de la profesionalidad (...)»*. Poder, profesionalidad y confianza le sugieren un modelo de

(26) R. WHITE: *Teachers as state workers and the politics of professionalism*, Departamento de Sociología, Australian National University, 1983, citado por PROPKWITZ (1990), *Formación del profesorado. Tradición, teoría y práctica*, Universidad de Valencia.

(27) C. DERBER (Ed.): *Professionals as Workers: Mental Labor in Advanced Capitalism*, Boston, MA, G. K. Hall, 1982.

(28) J. RUL: 1993, *op. cit.*

(29) J. FILELLA: «Vitalidad institucional, decisiones y burocratización del conflicto», en R. PASCUAL (Coord.): *La gestión educativa ante la innovación y el cambio*, II Congreso Mundial Vasco, Narcea, Madrid, 1988, p. 100 y ss.

«energía humana» a partir de los trabajos de Ingalls (1976) sobre vitalidad y eficacia humanas, y acerca de el poder, de Allen y Porter (1983).

Ciñéndonos a los dos primeros ámbitos, propone un diagrama con las variables más sobresalientes, en el que se aprecia claramente la alteridad de lógicas en que se mueven ambos:

EL PROFESIONALISMO como búsqueda de la claridad se encausa por una trayectoria profesional con atención especial a:

- La información como base del conocimiento.
- La interpretación de la información a través del análisis y síntesis de los datos obtenidos (valoración).
- La precisión para no perderse en vaguedades.
- La relación dinámica entre causas y efectos, o medios y fines.
- La creación de aplicaciones útiles por medio de nuevas tecnologías y conocimientos científicos.
- El dinamismo creador que transforma materia prima en productos y servicios socialmente útiles.

EL PODER. El deseo de seguridad hace que las personas quieran sentirse aceptadas por otras. Esta necesidad abre un proceso en el que se destaca:

- La necesidad de pertenecer o sentirse miembro de un grupo.
- El deseo de establecerse dentro del grupo con algo que nos pertenezca y podamos llamar nuestro, como garantía de pertenencia.
- La distribución de los recursos del grupo está ligada a la estructura.
- La necesidad básica es la estabilidad.
- Un proceso natural es la atribución; es decir, percibir la acción de los miembros del grupo como el resultado de sus intenciones, motivos, intereses, etc., muy específicos y egocéntricos.
- El orden jerárquico por medio de derechos y deberes, como base de relaciones establecidas alrededor de la autoridad, adquiere un valor importante.
- El fin primordial de este proceso es el afianzamiento y continuidad de las estructuras, para lo cual es necesario mantener control sobre sus procesos.

En consecuencia, el profesionalismo opera en la esfera de la racionalidad y sus atributos son la emancipación y la autoafirmación, mientras que el poder opera en la esfera afectiva y sus atributos son la pertenencia y el juego de los intereses.

Anteriormente, en el estudio de la escuela como organización hemos visto cómo el logro, en cada uno de los centros educativos, de una «cultura fuerte» es fundamental para que exista una interacción eficiente entre «discurso» y «acción» educativa. Dicho de otro modo, la cultura fuerte como predicado de una organización escolar concreta es el requisito «sine qua non» para el logro de una educación formal con significación social por su calidad intrínseca. Los ingredientes de la cultura fuerte constituyen dos bloques de factores perfectamente ensamblados: la *estructuración interna alta* (escuela con personalidad propia, autonomía y responsable de su acción) y la *intervención interna/externa alta* (trabajo interno, implicación personal, acción administrativa y control).

Nos centraremos en este último bloque de factores: ciertamente la autonomía del Centro Educativo es fundamental para su consolidación interna, pero no hay que confundir autonomía con autarquía. La cultura fuerte demanda un nivel alto de interacciones con el entorno (intervención). La cuestión clave es que esta intervención sea profesionalizada; es decir, que no sea alienante. Como hemos visto, las formas de ejercer la función de control, tanto en lo que afecta a los contenidos mismos del control como a los marcos referenciales de su ejercicio, tienen una importancia fundamental en las interacciones de los factores mencionados de estructuración interna del Centro (organización).

Así pues, en consecuencia, los elementos básicos de interacción externa del Centro Educativo son: la Sociedad, la Administración y la Inspección. Limitando el análisis a la reflexión sobre el control, resulta que:

a) La interacción *Escuela-Sociedad* dará lugar a las diversas formas de control social sobre las que existe literatura antropológica, sociológica y psicológica.

b) La interacción *Escuela-Administración* estará constituida por los usos y formas de estructurarse las relaciones interadministrativas, así como por los contenidos reales de las funciones de control-regulación que han sido estudiadas por las Ciencias de la Organización.

c) La interacción *Escuela-Inspección Educativa* llenará de contenido las funciones de control-evaluación. El concepto y los contenidos de la evaluación en educación han tenido una importante evolución a lo largo del siglo xx. Tres enfoques básicos han presidido este desarrollo: a) La evaluación centrada en los «resultados» (enfoque cuantitativo), b) La evaluación centrada en los «procesos» (enfoque cualitativo) y, c) La evaluación centrada en el «conjunto», es decir, en el contexto entradas-proceso-productos (enfoque sistemático). Paralelamente al cambio de enfoque, se ha producido un cambio significativo en cuanto al concepto; la evaluación ya no se dedica, unilateralmente, a establecer comparaciones normalizadas entre una realidad dada y un standard, bajo el signo de una pretendida objetividad, sino que se ubica de lleno en el plano del conocimiento axiológico. La

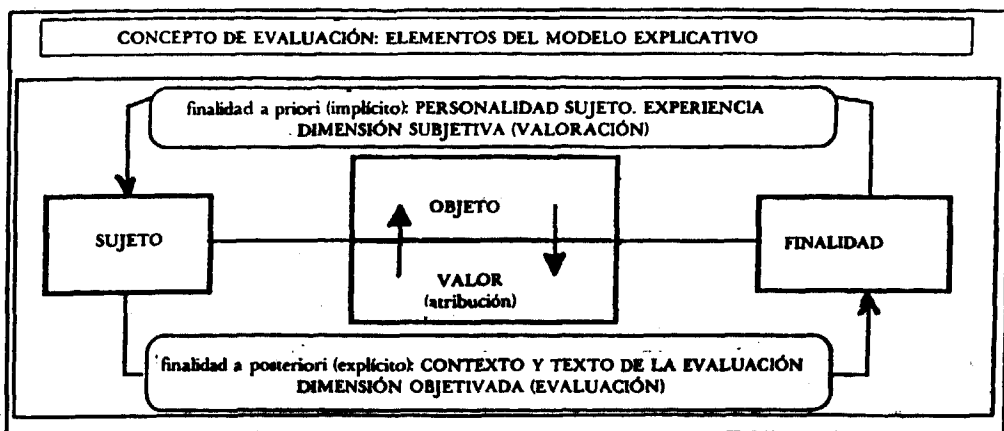
evaluación es una actividad que crea y recrea valores. J. Rul (30) la define como *«la función de atribuir juicios de valor a un objeto como resultado de operaciones subjetivo-objetivas, en un contexto específico, en relación a fines de conocimiento, optimización, toma de decisiones y desarrollo personal y grupals»*.

Durante aproximadamente los últimos cien años se ha producido una intensa reflexión sobre la evaluación en educación. En la literatura sobre el tema encontramos la evolución —a veces conflictiva—, del concepto y significado de la evaluación, los modelos preconizados, los métodos, las técnicas, etc. El cuadro que sigue sintetiza dicha evolución y caracteriza el fenómeno evaluativo:

RASGOS DEFINITORIOS DE LA EVALUACIÓN

1. Distinción entre «evaluación» y «medida». La *medición* (assessment) cuantifica la relación entre una realización concreta y un standard. La *evaluación* (evaluation) es la atribución de valor a un objeto, en una situación concreta y en relación a finalidades.
2. Distinción entre «evaluación» y «valoración». La valoración es la expresión subjetiva de valores, mientras que la evaluación es la construcción de valor en relación a un objeto, en base a informaciones objetivadas a través de un proceso intersubjetivo.
3. La naturaleza *axiológica* de las actividades evaluativas, que permiten «entender» y «atribuir valor» a las realidades evaluadas. La evaluación se ubica en el campo del conocimiento axiológico.
4. El carácter *comprehensivo* y *holístico* de toda actividad evaluativa (aunque el objeto de la evaluación sea parcial, la actividad evaluativa lo percibe contextualizado e interrelacionado).
5. La actividad evaluativa es *autoformativa* para las personas y grupos participantes en el proceso.
6. El carácter *político* de las actividades evaluativas, implícito en toda pronunciación axiológica.
7. El carácter *iluminativo* y *dimensionador* de las realidades sometidas a la actividad evaluativa. La acción evaluativa evidencia aspectos o dimensiones de la realidad evaluada que usualmente quedan desenfocadas u ocultas.
8. El carácter *constructivista* de la actividad evaluativa. Así como se aprende a «mirar», después de «ver» inteligentemente, se aprende a evaluar como consecuencia de participar en procesos evaluativos rigurosos.

(30) J. RUL: *La memoria avaluativa del centre educatiu. Un model integral d'avaluació organitzativa i curricular*. Generalitat de Catalunya, Departament d'Ensenyament, en prensa.

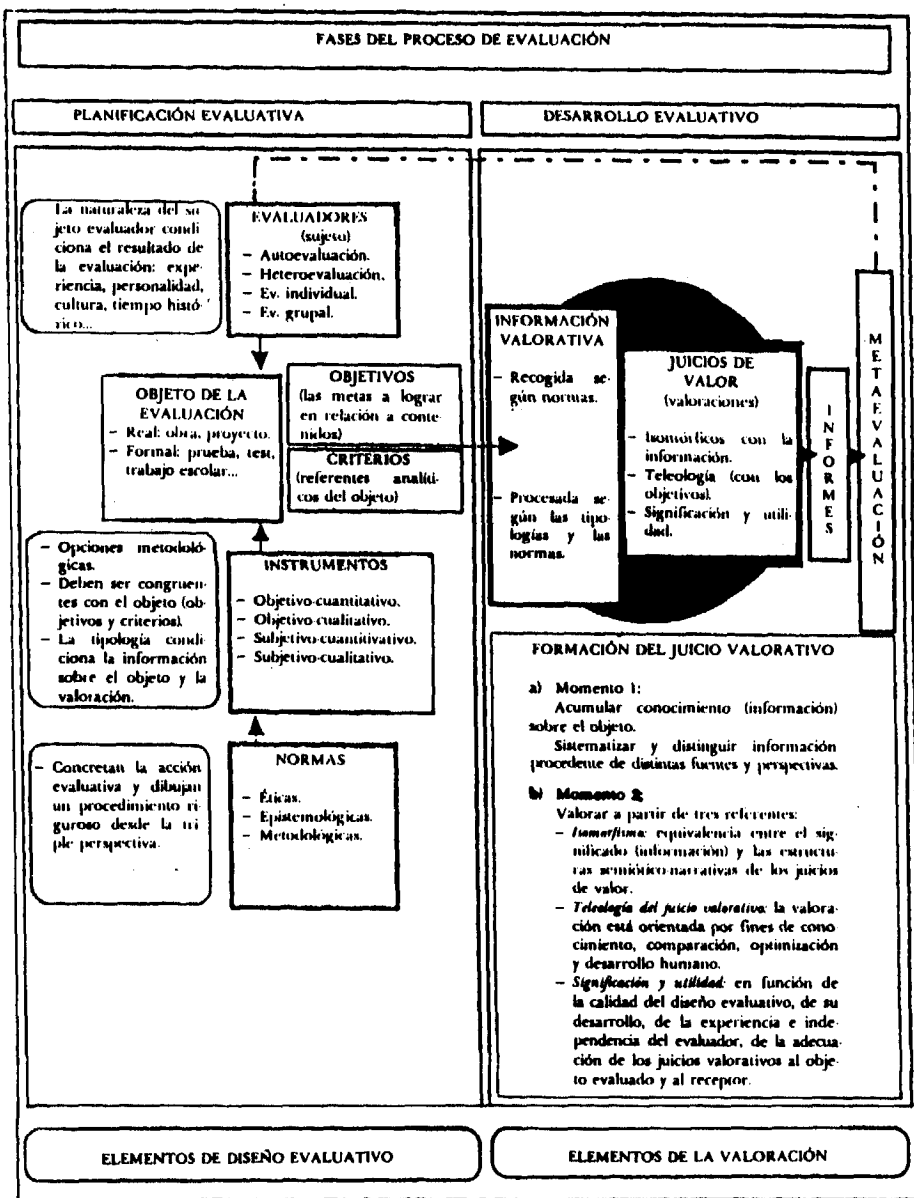


Los factores más importantes intervinientes en el proceso evaluativo son el *«sujeto»* que evalúa, el cual atribuye *«valor»* a un *«objeto»* en relación a *«finalidades»* explícitas o latentes; la personalidad del sujeto evaluador junto a factores de cultura y tiempo histórico; y la información disponible sobre el objeto. El sujeto evaluador siempre está existencialmente ubicado, por tanto sus valoraciones forzadamente están referenciadas en finalidades. En consecuencia, para que las valoraciones tengan valor intrínseco y sean significativas en relación a los fines, conviene distinguir dos fases fundamentales en el proceso evaluativo: la fase de diseño, y la de formación del juicio valorativo y su expresión.

En los países donde se ha desarrollado la función evaluativa de carácter sistemático en relación a los sistemas educativos se ha propiciado la emergencia de la profesión evaluativa, es decir, que el desarrollo riguroso de esta función comporta una profesionalización específica. De esta forma, se han creado: en EE.UU. el desarrollo de un «sistema de indicadores de evaluación»: Joint Committee on Standards for Educational Evaluation [Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP)]; en Australia, el Proyecto Nacional de Indicadores; en otros países existen instituciones responsables de la evaluación, como en el Reino Unido, Suecia, Holanda, etc. Por otra parte, empiezan a articularse iniciativas de carácter internacional como, por ejemplo, los estudios de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) y para la Evaluación Internacional del Progreso Educativo (IAEP), o el Proyecto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Europeo (OCDE) sobre indicadores educativos estructurados en redes de trabajo: Resultados de los alumnos, Educación y Mercado de Trabajo, Funcionamiento de las escuelas y sistemas escolares, Actitudes y expectativas.

Algunas de estas iniciativas están lastradas por concepciones evaluativas subsidiarias de enfoques normalizadores con planteamientos evaluativos externos a las realidades educativas de las que extraen información a través de cuestionarios. Estos enfoques evaluativos presentan importantes limitaciones ya que al no darse la participación de los protagonistas del hecho educativo en las actividades

El esquema siguiente expresa las distintas fases y componentes de un proceso evaluativo sistemático:



evaluativas, propiamente dichas, o tener una participación sumaria, alumnos, profesores y padres no tienen la oportunidad de desarrollar el conocimiento valorativo implicado en todo proceso evaluativo sistemático, con lo que se mantiene y amplía el «abismo cultural» entre los referentes valorativos de los centros educativos y el de los profesionales que trabajan con datos fríos y estadísticas en los Institutos de Evaluación.

Estos modelos de evaluación externa pueden tener significado siempre que se complementen con modelos de evaluación interna. El nexo que puede permitir la «comunicación» entre la evaluación interna y la externa es que los sistemas educativos dispongan de un método de evaluación «externa-interna». La Inspección Educativa es el órgano idóneo para ocupar este espacio y asumir este rol.

El análisis de las funciones específicas que la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) atribuye a la Inspección Educativa (31), configura un órgano muy impreciso por la variedad y ambigüedad en la expresión de las funciones. La ausencia de un perfil de la función inspectora que establezca la misión dominante contribuye a desdibujar este órgano al que el legislador atribuye una importante tarea en el logro de la calidad educativa. En relación a la evaluación, la función de la Inspección es «participar en la evaluación del sistema educativo», con lo que se dibuja una función subsidiaria de otras instancias. Como hemos mencionado, la Inspección Educativa por el lugar que ocupa en el sistema educativo, a horcajadas entre los centros educativos y los otros órganos de la Administración Educativa, puede asumir el perfil de órgano preferentemente evaluador como «puente o nexo» entre la evaluación interna del centro y la externa que pueda realizar el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. Todas las funciones específicas que tradicionalmente se han atribuido a la Inspección (control, asesoramiento y evaluación) pueden ser reinterpretadas a partir de la función evaluativa. Las tareas de control inmediato (control-regulación) deben ser asumidas por una dirección escolar más profesionalizada. El control externo necesario tiene sentido si se funda en datos evaluativos que reorienten las actuaciones. Las funciones de asesoramiento cobran sentido cuando se fundan en información evaluativa (distinguiamos entre asesoramiento e información sobre determinados aspectos legales, curriculares, organizativos, etc.). La literatura sobre asesoramiento, lo caracteriza como una actividad formativa a partir del establecimiento de un marco comunicativo singular y contextualizado.

(31) *a)* Colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros y en los procesos de renovación pedagógica.

b) Participar en la evaluación del sistema educativo.

c) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales en el ámbito del sistema educativo.

d) Asesorar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.»

En relación al Instituto de Calidad y Evaluación resulta evidente, en el contexto de nuestra reflexión, que unilateralmente, no puede realizar la evaluación del sistema educativo. Por lo que conocemos sobre evaluación, sabemos que esta función debe estar presente en todos los ámbitos y en todas las áreas de actividad. El conjunto de todas las realizaciones evaluativas de un sistema conforma una «cultura evaluativa» determinada, constituida por las informaciones, habilidades, actitudes, motivaciones e intereses. En un sistema educativo democrático la información evaluativa debe circular por las redes en un doble sentido de «abajo-arriba» y de «arriba-abajo». La evaluación externa, sin referentes de evaluación interna y externa-interna, se convierte en un juego de números, estadísticas y generalizaciones sin sentido real. No cabe duda que existe el peligro de la burocratización de la evaluación, a propósito de este Instituto, si no se aborda desde un primer momento la creación de una red evaluativa formada por los tres elementos citados: Centros Educativos, Inspección Educativa e Instituto de Calidad y Evaluación.

La información evaluativa, independiente de la lógica del poder, es un recurso fundamental para la construcción y realimentación del discurso y la acción educativa. La red evaluativa mencionada permitiría la conexión de la escuela con la sociedad a través de la ampliación y difusión de su discurso-acción. La información evaluativa circularía por la red realimentando los diferentes discursos y orientando la acción educativa.

a) *Centro Educativo*: la evaluación curricular a través de las actividades evaluativas de profesores y alumnos, y la evaluación del centro a través de la Memoria Evaluativa que presenta, anualmente, el equipo directivo al Consejo Escolar.

b) *Inspección Educativa*: investigaciones evaluativas sobre determinados aspectos o indicadores del sistema, en colaboración con las universidades que aportarían información al Sistema Educativo y a la sociedad; informes evaluativos sobre aspectos concretos de la educación, que permitan la homologación de algunos indicadores básicos, informes evaluativos sobre aspectos problemáticos de interés socioeducativo; asesoramiento a los centros educativos (profesores, alumnos, padres, órganos del centro...), y a otros órganos administrativos del Sistema; etc.

Las investigaciones evaluativas serían publicadas y los informes evaluativos serían difundidos por el Sistema Educativo para orientar la toma de decisiones de los distintos órganos administrativos. Los informes evaluativos concernientes a centros concretos se remitirían a sus órganos de gobierno para los efectos a que hubiere lugar.

c) *Institutos de Evaluación* (Estado y Comunidades Autónomas -CCAA-): recibirían la información evaluativa procedente de la red con la que elaborarían informes globales sobre determinados aspectos cuantificables e indicadores estandarizados. Promoverían investigaciones evaluativas sobre cuestiones de interés so-

cioeducativo y en relación a programas europeos e internacionales. Sus trabajos serían publicados y difundidos por la red.

En la red habría que garantizar que por lo menos un órgano fuera independiente del Poder Ejecutivo y de la Administración, por una cuestión de equilibrio y de garantías, desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto.

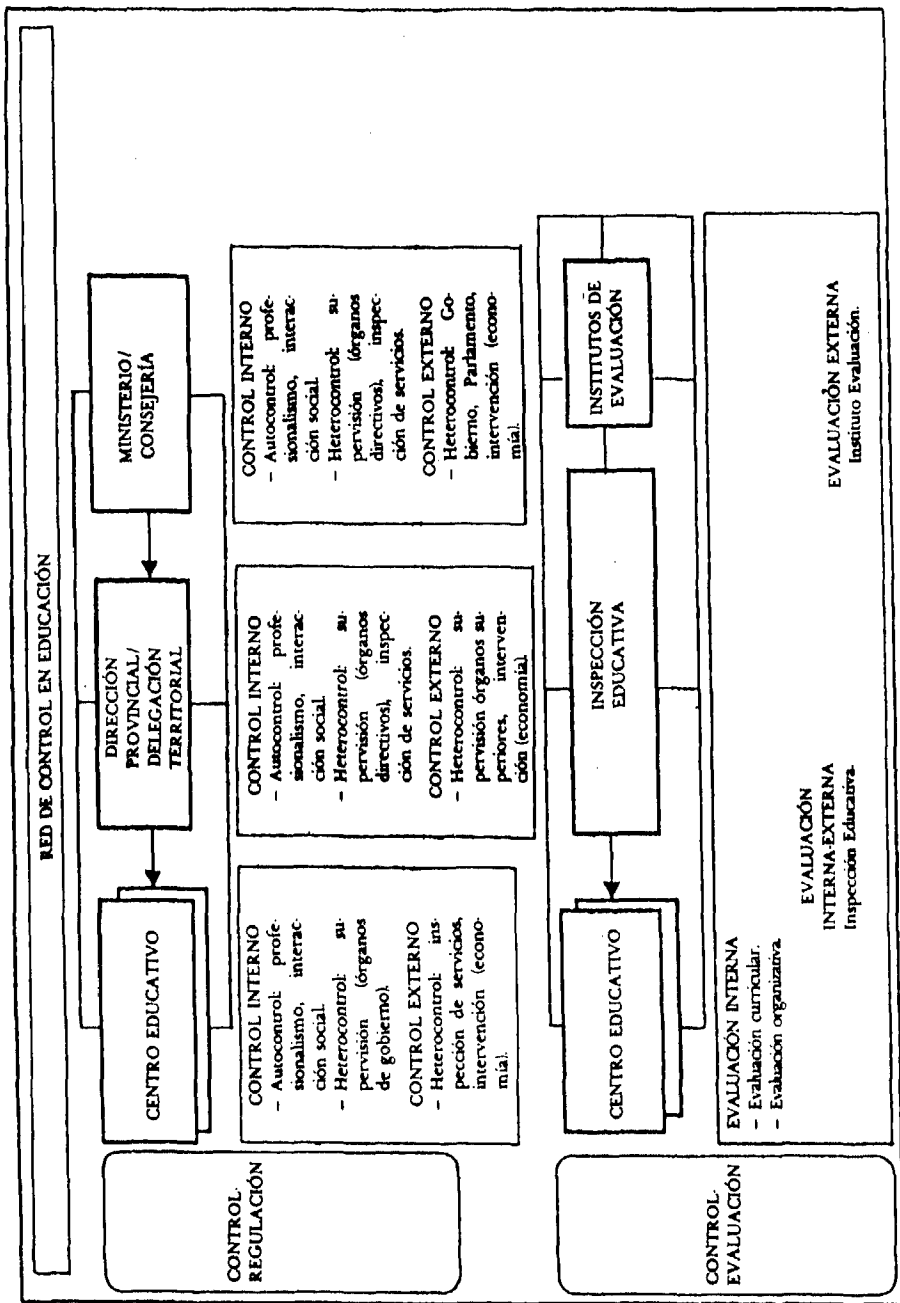
La Información Evaluativa generada en los centros educativos, la Inspección y el Instituto de Evaluación, a partir de las interacciones sistemáticas entre ellos, deberían constituir una «masa crítica» de comunicación que incidiera en la organización del sistema educativo y, particularmente, en la organización escolar. Como hemos estudiado en la página 5, la comprensión de la organización escolar resulta de la interacción entre dos planos: el formal (estructura y cultura) y el existencial (funcionamiento). La acción del control-regulación se centra preferentemente en las cuestiones del funcionamiento organizativo en relación a las tareas de coordinación y ordenación, mientras que el control-evaluación, a partir de los datos empíricos del funcionamiento, interpreta estos datos y fenómenos desde referentes criterios, valora el significado y alcance de las realizaciones de los centros educativos a partir de indicadores estandarizados y de pautas criterios. En consecuencia, ambas modalidades de control parten de la consideración de los datos empíricos de la realidad educativa, pero divergen en el tratamiento de esa información y en su proyección sobre el sistema.

El fenómeno de la observación de los datos de la realidad ha sido estudiado desde diversas disciplinas como la filosofía, antropología, sociología, etc. Sin entrar en el tema, procede subrayar que la función de observar sistemáticamente y las subfunciones de registrar, describir, narrar, etc., constituyen un tema controvertido desde una perspectiva epistemológica. La función organizativa de supervisión (observación), que entra en el campo del control-regulación, se aproxima al tema desde una visión más instrumental; interesa tener datos de la realidad para comparar (con la norma, criterios, etc.), para regular, para tomar decisiones inmediatas, para reconducir, reprogramar, coordinar (armonizar), sancionar, etc.

La función de control-evaluación (evaluación sistemática) supone un tratamiento en profundidad de la información obtenida de la realidad a través de diseños evaluativos rigurosos en relación a fines de valoración, homologación, medición-estandarización, comunicación-asesoramiento, toma de decisiones inmediatas, etc.

El control-regulación opera con informaciones inmediatas (supervisión); el control-evaluación hace lo propio «viendo-dentro-de-la-información-inmediata», profundizando en los nexos entre los acontecimientos, las estructuras y la cultura. Precisamente, éste es el sentido primario de «inspección» (32) (del latín,

(32) J. COROMINAS: *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Gredos, Madrid, 2.ª ed., 1967, p. 337.



inspectio-onis, derivado de inspicere = «mirar adentro», de la misma raíz que, spectare = mirar, observar).

El contenido de la función evaluativa, como vimos anteriormente, tiende a emitir juicios fundamentados sobre las realidades evaluadas, lo que implica necesariamente una profundización en la «mirada», en la observación.

Como hemos estudiado en la primera parte, la comprensión profunda de la escuela como organización demanda la incorporación de la cultura evaluativa en la comunicación ordinaria de la escuela y de ésta con la sociedad. En este propósito, fuertemente ligado al fenómeno de la calidad, la Inspección Educativa puede contribuir eficazmente.